Συλλογή της Νομολογίας

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

Υπόθεση C-547/14

Philip Morris Brands SARL κ.λπ.

[αίτηση του High Court of Justice (England and Wales),Queen's Bench Division (Administrative Court) (Ηνωμένο Βασίλειο)για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προσέγγιση των νομοθεσιών — Οδηγία 2014/40/ΕΕ — Κατασκευή, παρουσίαση και πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων — Επιλογή του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως — Αρχή της αναλογικότητας — Αρχή της επικουρικότητας — Θεμελιώδη δικαιώματα της Ένωσης — Ελευθερία εκφράσεως — Άρθρο 11 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων — Άρθρα 290 ΣΛΕΕ και 291 ΣΛΕΕ — Ανάθεση κανονιστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή»

Περιεχόμενα

I – Εισαγωγή 4

II – Η διαφορά της κύριας δίκης και η προδικαστική παραπομπή 5

III – Το παραδεκτό της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως 8

A — Επί της δυνατότητας να αμφισβητηθεί το κύρος μεμονωμένων άρθρων της οδηγίας 8

B — Επί των περιστάσεων υπό τις οποίες ζητήθηκε η συνδρομή του Δικαστηρίου 8

1. Επί του χρόνου υποβολής της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως ενώπιον του Δικαστηρίου 9

2. Επί της πιθανής απουσίας αμφιβολιών του αιτούντος δικαστηρίου ως προς το κύρος της οδηγίας 9

3. Επί ορισμένων περαιτέρω ελλείψεων της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως 11

α) Επί της περιγραφής των πραγματικών περιστατικών 11

β) Επί της λυσιτέλειας ορισμένων προδικαστικών ερωτημάτων 11

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

i) Επί του ερωτήματος 1, σκέλη α, β και γ, σημείο iii 12

ii) Επί του ερωτήματος 1, σκέλος γ, σημείο iv, και επί των ερωτημάτων 4 έως 6 ... 13

iii) Επί του ερωτήματος 7 14

Γ — Ενδιάμεσο συμπέρασμα 14

IV – Εκτίμηση επί της ουσίας των προδικαστικών ερωτημάτων 14

Α — Το άρθρο 114 ΣΛΕΕ ως νομική βάση της οδηγίας 15

1. Η απαγόρευση προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις (ερώτημα 1, σκέλος γ, σημείο ii) 15

α) Επί της εξαλείψεως των διαφορών μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών 15

i) Επί της εξαλείψεως υφιστάμενων εμποδίων στο εμπόριο 17

ii) Επί του κινδύνου να εξελιχθούν διαφορετικά στο μέλλον οι εθνικές νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις 18

β) Επί της βελτιώσεως των συνθηκών λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς 18

γ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα 19

2. Η επισήμανση και η συσκευασία των προϊόντων καπνού (ερώτημα, σκέλος γ, σημείο i) . 20

3. Η ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων καπνού (ερώτημα 1, σκέλη α και β) 23

α) Το δικαίωμα των κρατών μελών να θεσπίζουν περαιτέρω προδιαγραφές σχετικά με την τυποποίηση της συσκευασίας των προϊόντων καπνού (ερώτημα 1, σκέλος α) 22

β) Το δικαίωμα των κρατών μελών να απαγορεύουν συγκεκριμένες κατηγορίες προϊόντων (ερώτημα 1, σκέλος β) 25

γ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα 27

4. Το καθεστώς των εξ αποστάσεως πωλήσεων (ερώτημα 1, σκέλος γ, σημείο iii) 29

5. Η εξουσιοδότηση της Επιτροπής για την ενσωμάτωση διεθνώς συμφωνημένων προτύπων (ερώτημα 1, σκέλος γ, σημείο iv) 30

Β — Η αρχή της αναλογικότητας 29

1. Οι επεμβάσεις στην επιχειρηματική ελευθερία 31

α) Η απαγόρευση των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις (ερώτημα 3, σκέλος α) 31

i) Η καταλληλότητα της απαγορεύσεως 32

ii) Η αναγκαιότητα της απαγορεύσεως 33

– Επί της αναγκαιότητας γενικής απαγορεύσεως όλων των χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων 33

– Επί των προβαλλόμενων ως λιγότερο επαχθών μέτρων 35

iii) Η stricto sensu αναλογικότητα 36

β) Οι προδιαγραφές για την επισήμανση και τη συσκευασία των προϊόντων καπνού (ερώτημα 3, σκέλη β και γ) 36

i) Επί του σχήματος, του μεγέθους και του ελάχιστου περιεχομένου των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων (ερώτημα 3, σκέλος β) 37

ii) Επί του μεγέθους των συνδυασμένων προειδοποιήσεων για την υγεία (ερώτημα 3, σκέλος γ) 39

– Επί της καταλληλότητας των εκτεταμένων προειδοποιήσεων για την προστασία της υγείας 39

– Επί της αναγκαιότητας εκτεταμένων προειδοποιήσεων 40

– Επί της stricto sensu αναλογικότητας και της αιτιάσεως περί αυθαιρεσίας .. 41

iii) Ενδιάμεσο συμπέρασμα 42

2. Οι επεμβάσεις στην ελευθερία της εκφράσεως (ερώτημα 2) 42

α) Επί της ερμηνείας του άρθρου 13 της οδηγίας (ερώτημα 2, σκέλος α) 41

β) Επί του κύρους του άρθρου 13 της οδηγίας (ερώτημα 2, σκέλος β) 43

Γ — Η ανάθεση κανονιστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων 45

1. Οι προϋποθέσεις του άρθρου 290 ΣΛΕΕ για τις αρμοδιότητες εκδόσεως κατ' εξουσιοδότηση πράξεων (ερώτημα 4) 47

2. Η προβαλλόμενη ανάθεση αρμοδιοτήτων σε διεθνή όργανα εκτός της Ένωσης (ερώτημα 5) 50

3. Οι προϋποθέσεις του άρθρου 291 ΣΛΕΕ για τις αρμοδιότητες εκδόσεως εκτελεστικών πράξεων (ερώτημα 6) 51

4. Ενδιάμεσο συμπέρασμα 52

Δ — Η αρχή της επικουρικότητας 51

1. Συμβατότητα του περιεχομένου της οδηγίας με την αρχή της επικουρικότητας 53

2. Επαρκής αιτιολογία της οδηγίας υπό το πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας 55

3. Ενδιάμεσο συμπέρασμα 57

V – Πρόταση 58

I – **Εισαγωγή**

1. Τον Απρίλιο του 2014, κατόπιν επίπονων διαβουλεύσεων και ιδιαίτερα φορτισμένης νομοθετικής διαδικασίας, ο νομοθέτης της Ένωσης θέσπισε, με την οδηγία 2014/40/ΕΕ[2], νέο κανονιστικό πλαίσιο σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά.

2. Η εν λόγω οδηγία, όπως άλλωστε και οι προγενέστερες[3] αυτής, κατέστη αντικείμενο έντονων νομικών διαφορών. Επί του παρόντος, απασχολεί το Δικαστήριο στο πλαίσιο τριών παράλληλων υποθέσεων, εκ των οποίων η παρούσα —αναγόμενη σε αίτηση προδικαστικής αποφάσεως βρετανικού δικαστηρίου σχετικά με διαδικασία που κίνησαν οι όμιλοι Philip Morris International (στο εξής: PMI) και British American Tobacco (στο εξής: BAT)— περιλαμβάνει τις εκτενέστερες αιτιάσεις όσον αφορά τη νομιμότητα τούτου του μέτρου εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς και θέτει υπό εξέταση συλλήβδην πολυάριθμες διατάξεις του.

3. Εντούτοις, εν προκειμένω, η καταλληλότητα του άρθρου 114 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρου 95 ΕΚ ή άρθρου 100 Α της Συνθήκης ΕΟΚ) ως νομικής βάσεως δεν συνιστά κεντρικό ζήτημα όπως σε προγενέστερες υποθέσεις, μολονότι εξακολουθεί να εγείρει αμφιβολίες ως προς ορισμένες ειδικότερες πτυχές. Αντιθέτως, στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος βρίσκονται άλλα νομικά ζητήματα, συγκεκριμένα σε σχέση με τις αρχές της αναλογικότητας και της ασφάλειας δικαίου, την αρχή της επικουρικότητας και τα θεμελιώδη δικαιώματα της Ένωσης. Επίσης, εξετάζονται οι δυνατότητες αναθέσεως κανονιστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή βάσει των άρθρων290 ΣΛΕΕ και 291 ΣΛΕΕ.

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

5. Παράλληλα με την παρούσα υπόθεση, εκκρεμούν συγχρόνως ακόμη δύο διαδικασίες επί της νομιμότητας της οδηγίας 2014/40, οι οποίες άπτονται πολύ συγκεκριμένων πτυχών των κανόνων που έχει θεσπίσει ο νομοθέτης της Ένωσης. Η μία εξ αυτών των διαδικασιών[4] αφορά το νέο καθεστώς για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα, δυνάμει του άρθρου 20 της οδηγίας· ανάγεται σε αίτηση προδικαστικής αποφάσεως του ιδίου δικαστηρίου (αλλά όχι του ίδιου δικαστή) που απευθύνεται στο Δικαστήριο στην προκειμένη υπόθεση. Η άλλη διαδικασία[5] έχει ως αντικείμενο προσφυγή ακυρώσεως εκ μέρους της Δημοκρατίας της Πολωνίας η οποία βάλλει ειδικά κατά της απαγορεύσεως των τσιγάρων μινθόλης που επέβαλε ο νομοθέτης της Ένωσης. Σήμερα θα αναπτύξω τις προτάσεις μου και επί των δύο άλλων αυτών υποθέσεων.

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

3 — Βλ., σχετικά, ιδίως αποφάσεις Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-376/98, EU:C:2000:544), British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-380/03, EU:C:2006:772) και Επιτροπή κατά Δανίας (C-468/14, EU:C:2015:504).

4 — Υπόθεση C-477/14 (Pillbox 38).

5 — Υπόθεση C-358/14 (Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου).

II – **Η διαφορά της κύριας δίκης και η προδικαστική παραπομπή**

6. Οι PMI και BAT δραστηριοποιούνται στον τομέα της κατασκευής και της εμπορίας προϊόντων καπνού. Οι εταιρίες Philip Morris Brands SARL και Philip Morris Limited, αφενός, και British American Tobacco UK Limited, αφετέρου, άσκησαν προσφυγές κατά του Secretary of State for Health [6] ενώπιον του High Court of Justice (England and Wales) —Queen's Bench Division (Administrative Court)—, ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου, με σκοπό να αποτρέψουν τη μεταφορά της οδηγίας 2014/40 στην έννομη τάξη του Ηνωμένου Βασιλείου. Αυτές οι δύο προσφυγές ενώθηκαν από το αιτούν δικαστήριο προκειμένου να συνεκδικασθούν.

7. Στο πλαίσιο της κύριας δίκης επιτράπηκε να παρέμβουν υπέρ των προσφευγουσών οι ακόλουθες επιχειρήσεις: οι Imperial Tobacco Limited, JT International SA και Gallaher Limited [7], οι Tann UK Limited και Tannpapier GmbH [8], οι Deutsche Benkert GmbH & Co. KG και Benkert UK Limited [9], η V. Mane Fils [10], καθώς και η Joh. Wilh. Von Eicken GmbH [11]. Ορισμένες εξ αυτών κατασκευάζουν προϊόντα καπνού και άλλες δραστηριοποιούνται ως προμηθευτές της βιομηχανίας καπνού, παραδείγματος χάρη όσον αφορά το χάρτινο περίβλημα του φίλτρου ή τις αρωματικές ύλες.

8. Στο πλαίσιο της κύριας δίκης, ο Secretary of State υποστήριξε μεν ότι η οδηγία είναι έγκυρη, αλλά συγχρόνως δήλωσε ότι τα όργανα της Ένωσης που συμμετείχαν στη νομοθετική διαδικασία είναι σε θέση να υπερασπισθούν πληρέστερα την οδηγία και ότι σε κάθε περίπτωση απόκειται αποκλειστικώς στο Δικαστήριο να κρίνει το κύρος της. Για τον λόγο αυτόν, λοιπόν, εκτιμά ότι, στην προκειμένη περίπτωση, ενδείκνυται η κίνηση διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως.

9. Κατόπιν τούτου, το αιτούν δικαστήριο αποφάσισε, αντί να καλέσει τον Secretary of State να προβάλει αμυντικούς ισχυρισμούς ή να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία, να απευθυνθεί το ίδιο αμέσως στο Δικαστήριο ζητώντας διευκρινίσεις σχετικά με το κύρος της οδηγίας. Με διάταξη της 7ης Νοεμβρίου 2014, η οποία περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου την 1 Δεκεμβρίου 2014, υπέβαλε στο Δικαστήριο, δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

Νομική βάση

1. Είναι η οδηγία ανίσχυρη, εν όλω ή εν μέρει, επειδή το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν συνιστά κατάλληλη νομική βάση; Ειδικότερα:

   α) Όσον αφορά το άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας:

      i) κατά την ορθή του ερμηνεία, σε ποια έκταση επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίσουν αυστηρότερους κανόνες σχετικά με ζητήματα ως προς την «τυποποίηση» της συσκευασίας των προϊόντων καπνού· και

      ii) υπό το πρίσμα της ερμηνείας αυτής, είναι το άρθρο 24, παράγραφος 2, ανίσχυρο επειδή το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν συνιστά κατάλληλη νομική βάση;

   β) Είναι το άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας, το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαγορεύουν σε συγκεκριμένες περιστάσεις μια κατηγορία προϊόντων καπνού ή συναφών προϊόντων, ανίσχυρο επειδή το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν συνιστά κατάλληλη νομική βάση;

6 — Υπουργός Υγείας του Ηνωμένου Βασιλείου.
7 — Στο εξής, από κοινού: JTI.
8 — Στο εξής, από κοινού: Tann.
9 — Στο εξής, από κοινού: Benkert.
10 — Στο εξής: Mane.
11 — Στο εξής: Von Eicken.

γ) Είναι οι ακόλουθες διατάξεις ανίσχυρες επειδή το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν συνιστά κατάλληλη νομική βάση:

i) οι διατάξεις του κεφαλαίου ΙΙ του τίτλου ΙΙ της οδηγίας, οι οποίες αφορούν τη συσκευασία και επισήμανση·

ii) το άρθρο 7 της οδηγίας, κατά το μέρος που απαγορεύει τα τσιγάρα μινθόλης και τα προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση·

iii) το άρθρο 18 της οδηγίας, το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαγορεύουν τις διασυνοριακές εξ αποστάσεως πωλήσεις προϊόντων καπνού· και

iv) τα άρθρα 3, παράγραφος 4, και 4, παράγραφος 5, της οδηγίας, τα οποία αναθέτουν στην Επιτροπή αρμοδιότητες σχετικά με τα επίπεδα εκπομπών;

Αναλογικότητα και θεμελιώδη δικαιώματα

2. Όσον αφορά το άρθρο 13 της οδηγίας:

α) κατά την ορθή ερμηνεία του, απαγορεύει αληθείς και μη παραπλανητικές δηλώσεις σχετικά με προϊόντα καπνού επί της συσκευασίας του προϊόντος και

β) αν ναι, είναι ανίσχυρο επειδή παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας και/ή το άρθρο 11 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων;

3. Είναι κάποιες ή όλες οι ακόλουθες διατάξεις της οδηγίας ανίσχυρες επειδή παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας:

α) το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 7, κατά το μέρος που απαγορεύει τη διάθεση στην αγορά προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση μινθόλης, καθώς και τη διάθεση στην αγορά προϊόντων καπνού που περιέχουν αρώματα/γεύσεις σε οποιοδήποτε από τα συστατικά τους·

β) τα άρθρα 8, παράγραφος 3, 9, παράγραφος 3, 10, παράγραφος 1, στοιχείο ζ', και 14, κατά το μέρος που επιβάλλουν διάφορες απαιτήσεις τυποποιήσεως της συσκευασίας· και

γ) το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχεία α' και γ', κατά το μέρος που απαιτεί οι προειδοποιήσεις για την υγεία να καλύπτουν το 65 % της εξωτερικής εμπρόσθιας και οπίσθιας πλευράς της μονάδας συσκευασίας και κάθε εξωτερικής συσκευασίας;

Εξουσιοδότηση/Εκτέλεση

4. Είναι κάποιες ή όλες οι ακόλουθες διατάξεις της οδηγίας ανίσχυρες επειδή παραβιάζουν το άρθρο 290 ΣΛΕΕ:

α) το άρθρο 3, παράγραφοι 2 και 4, το οποίο αφορά τα ανώτατα επίπεδα εκπομπών·

β) το άρθρο 4, παράγραφος 5, το οποίο αφορά τις μεθόδους μετρήσεως εκπομπών·

γ) το άρθρο 7, παράγραφοι 5, 11 και 12, το οποίο αφορά τη ρύθμιση των συστατικών·

δ) τα άρθρα 9, παράγραφος 5, 10, παράγραφοι 1, στοιχείο στ', και 3, 11, παράγραφος 6, 12, παράγραφος 3, και 20, παράγραφος 12, τα οποία αφορούν τις προειδοποιήσεις για την υγεία·

ε) το άρθρο 20, παράγραφος 11, το οποίο αφορά την απαγόρευση των ηλεκτρονικών τσιγάρων ή των περιεκτών επαναπληρώσεως·

στ) το άρθρο 15, παράγραφος 12, το οποίο αφορά τις συμβάσεις αποθηκεύσεως δεδομένων;

5. Είναι τα άρθρα 3, παράγραφος 4, και 4, παράγραφος 5, της οδηγίας ανίσχυρα επειδή παραβιάζουν την αρχή της ασφάλειας δικαίου και/ή αναθέτουν παράνομα αρμοδιότητες σε εξωτερικούς φορείς που δεν υπόκεινται στις διαδικαστικές εγγυήσεις του δικαίου της Ένωσης;

6. Είναι κάποιες ή όλες οι ακόλουθες διατάξεις της οδηγίας ανίσχυρες επειδή παραβιάζουν το άρθρο 291 ΣΛΕΕ:

α) το άρθρο 6, παράγραφος 1, το οποίο αφορά τις υποχρεώσεις υποβολής κοινοποιήσεων·

β) το άρθρο 7, παράγραφοι 2 έως 4 και 10, το οποίο αφορά τις εκτελεστικές πράξεις για την απαγόρευση προϊόντων καπνού σε ορισμένες περιστάσεις· και/ή

γ) τα άρθρα 9, παράγραφος 6, και 10, παράγραφος 4, τα οποία αφορούν τις προειδοποιήσεις για την υγεία;

Επικουρικότητα

7. Είναι η οδηγία και ειδικότερα τα άρθρα της 7, 8, παράγραφος 3, 9 παράγραφος 3, 10, παράγραφος 1, στοιχείο ζ', 13 και 14 ανίσχυρα λόγω μη συμμορφώσεως προς την αρχή της επικουρικότητας;

10. Πέραν της διατυπώσεως των ανωτέρω προδικαστικών ερωτημάτων, η διάταξη περί παραπομπής περιορίζεται στη σύνοψη των νομικών αιτιάσεων που προέβαλαν κατά της οδηγίας οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης και οι υπέρ αυτών παρεμβαίνοντες. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι οι εν λόγω αιτιάσεις είναι «ευλόγως υποστηρίξιμες» και, ως εκ τούτου, κρίνει «αναγκαία και πρόσφορη» την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως του Δικαστηρίου.

11. Στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις, πέραν των προσφευγουσών της κύριας δίκης και των υπέρ αυτών παρεμβαινόντων, οι Κυβερνήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας, της Γαλλίας, της Πολωνίας, της Πολωνίας, και της Νορβηγίας, καθώς και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή [12]. Οι ίδιοι μετέχοντες στη διαδικασία, όπως επίσης η Ιταλία και η Ουγγαρία, παρέστησαν διά των εκπροσώπων τους και στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 1ης Οκτωβρίου 2015.

12 — Συναφώς, τα κράτη μέλη που μετέχουν στην παρούσα διαδικασία, όπως και ορισμένες από τις επιχειρήσεις που μετέχουν σε αυτήν, περιόρισαν τα υπομνήματά τους σε συγκεκριμένες επιμέρους πτυχές της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως. Οι γραπτές παρατηρήσεις της Πολωνίας αφορούν μόνον την απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης, όπως συμβαίνει άλλωστε και στην παράλληλη υπόθεση Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-358/14).

III – **Το παραδεκτό της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως**

12. Πριν υπεισέλθω στην ουσία του εκτενούς καταλόγου των ερωτημάτων του αιτούντος δικαστηρίου, πρέπει να εξετάσω το παραδεκτό της σχετικής αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως. Αφενός, τίθεται το ζήτημα αν δύναται να αμφισβητηθεί το κύρος μεμονωμένων διατάξεων της οδηγίας. Αφετέρου, πρέπει να διερευνηθεί εάν οι περιστάσεις υπό τις οποίες ζητήθηκε η συνδρομή του Δικαστηρίου στην προκειμένη περίπτωση, συνάδουν με το πνεύμα και τη λειτουργία της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

Α— *Επί της δυνατότητας να αμφισβητηθεί το κύρος μεμονωμένων άρθρων της οδηγίας*

13. Σε μεγάλο βαθμό, το αιτούν δικαστήριο θέτει στο Δικαστήριο ζητήματα σχετικά με το κύρος μεμονωμένων διατάξεων της οδηγίας 2014/40, και όχι με το κύρος της εν λόγω οδηγίας στο σύνολό της.

14. Κατά πάγια νομολογία, η μερική ακύρωση πράξεως της Ένωσης είναι δυνατή μόνον εφόσον τα στοιχεία των οποίων ζητείται η ακύρωση μπορούν να αποσπασθούν από την υπόλοιπη πράξη (κοινώς καλούμενη απαίτηση δυνατότητας διαχωρισμού)[13]. Δεν υφίσταται αυτή η δυνατότητα διαχωρισμού όταν η μερική ακύρωση της προσβαλλομένης πράξεως έχει ως αποτέλεσμα να μεταβάλλεται η ουσία της πράξεως[14]. Η νομολογία αυτή μπορεί να εφαρμοσθεί, άνευ ετέρου, και ως προς τον έλεγχο του κύρους πράξεως της Ένωσης στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως[15].

15. Οι επίδικες διατάξεις της οδηγίας περιέχουν πολυάριθμους διαφορετικούς κανόνες για την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων. Ενώπιον του Δικαστηρίου δεν προβλήθηκε κανένα στοιχείο που να καταδεικνύει ότι οι διατάξεις αυτές συνδέονται τόσο στενά μεταξύ τους, ώστε θα πρέπει να διατηρήσουν ή να απολέσουν το κύρος τους στο σύνολό τους. Επομένως, ακόμη και αν στην υπό κρίση υπόθεση το Δικαστήριο ακύρωνε εν όλω ή εν μέρει ορισμένες εκ των προσβαλλομένων διατάξεων, οι υπόλοιπες ρυθμίσεις που προβλέπει η οδηγία θα διατηρούσαν την ισχύ τους και δεν θα μεταβάλλονταν ως προς τη ρυθμιστική εμβέλειά τους. Τούτο ισχύει ιδίως, αλλά όχι μόνο, για τις διατάξεις βάσει των οποίων παρέχεται η δυνατότητα στην Επιτροπή να εκδίδει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις ή εκτελεστικές πράξεις.

16. Κατόπιν τούτου, πρέπει να γίνει δεκτό ότι όλες οι επίμαχες εν προκειμένω διατάξεις της οδηγίας συνιστούν τμήματα της οδηγίας 2014/40 τα οποία δύνανται να διαχωρισθούν και η τυχόν ακύρωσή τους δεν θα έθιγε την ουσία της εν λόγω οδηγίας.

Β— *Επί των περιστάσεων υπό τις οποίες ζητήθηκε η συνδρομή του Δικαστηρίου*

17. Ωστόσο, πρέπει να εξετασθεί πιο διεξοδικά μήπως οι περιστάσεις υπό τις οποίες ζητήθηκε η συνδρομή του Δικαστηρίου στην προκειμένη περίπτωση καθιστούν απαράδεκτη την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως.

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

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

15 — Βλ. επίσης προτάσεις της γενικής εισαγγελέα V. Trstenjak στην υπόθεση AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2010:500, σημείο 112 και υποσημείωση 69). Βλ. και αποφάσεις Eurotunnel κ.λπ. (C-408/95, EU:C:1997:532), Intertanko κ.λπ. (C-308/06, EU:C:2008:312), Schecke και Eifert (C-92/09 και C-93/09, EU:C:2010:662), Association belge des Consommateurs Test-Achats κ.λπ. (C-236/09, EU:C:2011:100), καθώς και AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), στις οποίες το Δικαστήριο έκρινε αιτήσεις προδικαστικών αποφάσεων εκ μέρους εθνικών δικαστηρίων σε σχέση με το κύρος μεμονωμένων διατάξεων πράξεων της Ένωσης χωρίς να λάβει θέση ρητώς επί του ζητήματος του παραδεκτού.

1. Επί του χρόνου υποβολής της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως ενώπιον του Δικαστηρίου

18. Κατ' αρχάς το ότι η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε σε χρόνο κατά τον οποίο δεν είχε εκπνεύσει ακόμη η προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και δεν είχε τεθεί σε ισχύ κανένα εθνικό μέτρο μεταφοράς της οδηγίας δεν επηρεάζει το παραδεκτό της αιτήσεως αυτής[16]. Πράγματι, η αρχή της αποτελεσματικής έννομης προστασίας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και αποτυπώνεται στο άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, επιτάσσει να είναι ο ιδιώτης σε θέση να εξασφαλίσει τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων της Ένωσης που τον αφορούν χωρίς να απαιτείται να διαπράξει προηγουμένως σχετική παράβαση[17]. Υπό αυτό το πρίσμα, επιδοκιμάζεται, καταρχήν, η κατ' επανάληψη χρησιμοποιηθείσα δυνατότητα που παρέχει το δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου για την άσκηση δικαστικού ελέγχου («judicial review») κατά το στάδιο της μεταφοράς των οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εσωτερική έννομη τάξη, η οποία συνδυάζεται με ενδεχόμενη παραπομπή στο Δικαστήριο για έκδοση προδικαστικής αποφάσεως.

19. Αντιθέτως προς τα όσα υποστηρίζουν το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και η Γαλλία, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η υπό κρίση υπόθεση αφορά αμιγώς πλασματική διαφορά[18]. Ισχύει, βεβαίως, ότι στο πλαίσιο της κύριας δίκης ο καθού Secretary of State δεν έχει αναπτύξει έως τώρα σχεδόν καμία ουσιαστική αμυντική επιχειρηματολογία. Εντούτοις, απόκειται μόνο στο εθνικό δικαστήριο να αποφασίσει σε ποιο στάδιο της κύριας δίκης θα υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο[19]· τούτο μπορεί να συμβεί και πριν από την κατ' αντιμωλία διαδικασία μεταξύ των διαδίκων της κύριας δίκης[20].

20. Εξάλλου, ειδικά ως προς περιπτώσεις όπως η εξεταζόμενη, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι για να υφίσταται διαφωνία —και επομένως αληθινή διαφορά— μεταξύ των διαδίκων αρκεί οι Αρχές του οικείου κράτους μέλους να έχουν δηλώσει την πρόθεσή τους να μεταφέρουν την επίδικη οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο[21]. Εν προκειμένω, τέτοια πρόθεση συνάγεται από τη ρητή δήλωση του Secretary of State, στο πλαίσιο της κύριας δίκης, ότι θεωρεί την οδηγία έγκυρη στο σύνολό της. Υπό αυτές τις συνθήκες, τα προδικαστικά ερωτήματα επ' ουδενί αφορούν προδήλως πλασματική διαφορά.

2. Επί της πιθανής απουσίας αμφιβολιών του αιτούντος δικαστηρίου ως προς το κύρος της οδηγίας

21. Σαφώς μεγαλύτερη βαρύτητα όμως έχει η αιτίαση που προέβαλαν το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και η Γαλλία ότι με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως το αιτούν δικαστήριο δεν διατύπωσε δικές του αμφιβολίες ως προς το κύρος της οδηγίας, αλλά παρουσίασε στο Δικαστήριο μόνον τις επικριτικές απόψεις των προσφευγουσών της κύριας δίκης και των υπέρ αυτών παρεμβαινόντων.

22. Πράγματι, η διάταξη περί παραπομπής περιορίζεται κατ' ουσία στη συνοπτική παράθεση όλων των νομικών στοιχείων που προβλήθηκαν κατά της οδηγίας στο πλαίσιο της κύριας δίκης, προκειμένου να ενημερωθεί το Δικαστήριο.

16 — Αποφάσεις British American T (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 33obacco) και Intertanko κ.λπ. (C-308/06, EU:C:2008:312, σκέψεις 33 έως 35).

17 — Βλ., συναφώς, σχετικά με το άρθρο 263, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ, αποφάσεις Telefónica κατά Επιτροπής (C-274/12 P, EU:C:2013:852, σκέψη 27) καθώς και T & L Sugars και Sidul Açúcares κατά Επιτροπής (C-456/13 P, EU:C:2015:284, σκέψη 29).

18 — Βλ., σχετικά, κυρίως απόφαση Foglia κατά Novello (104/79, EU:C:1980:73).

19 — Αποφάσεις Irish Creamery Milk Suppliers Association κ.λπ. (36/80 και 71/80, EU:C:1981:62, σκέψη 5), AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, σκέψη 45 σε συνδυασμό με τη σκέψη 42) και Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, σκέψη 29).

20 — Απόφαση Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, σκέψη 12) κι εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

21 — Απόφαση Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, σκέψη 15)· στο ίδιο πνεύμα η απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 36).

23. Συναφώς, επιβάλλεται να σημειωθεί ότι το εθνικό δικαστήριο δεν πρέπει να αρκείται στην απλή διαβίβαση των αιτιάσεων ορισμένων διαδίκων προς το Δικαστήριο, αλλά οφείλει να υποβάλει στο Δικαστήριο τα δικά του προδικαστικά ερωτήματα[22]. Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία, η διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως με βάση το άρθρο 267 ΣΛΕΕ δεν εξασφαλίζει αυτοτελές ένδικο βοήθημα στους διαδίκους εκκρεμούς διαφοράς ενώπιον εθνικού δικαστηρίου, αλλά συνιστά διαδικασία συνεργασίας και διαλόγου μεταξύ του εθνικού δικαστηρίου και του Δικαστηρίου[23].

24. Κατά συνέπεια, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να κρίνει αφεαυτού εάν είναι αναγκαία για την κρίση της διαφοράς της κύριας δίκης η διευκρίνιση ζητήματος το οποίο ανακύπτει ενώπιον του και αφορά το κύρος πράξεως της Ένωσης[24]. Μόνη η αμφισβήτηση του κύρους πράξεως της Ένωσης ενώπιον εθνικού δικαστηρίου δεν αρκεί, καθεαυτή, για να δικαιολογήσει την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο[25]. Ο λόγος είναι ότι, καταρχήν, ο εθνικός δικαστής δεσμεύεται να συνδράμει στην εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης —επομένως και της οδηγίας 2014/40[26].

25. Εξάλλου, το πνεύμα συνεργασίας το οποίο πρέπει να πρυτανεύει στη λειτουργία της προδικαστικής παραπομπής προϋποθέτει ότι το εθνικό δικαστήριο εκθέτει, με την περί παραπομπής απόφασή του, τους λόγους για τους οποίους κρίνει επιβεβλημένη την προδικαστική παραπομπή[27] (βλ. επίσης άρθρο 94, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου).

26. Υπό το φως των ανωτέρω προϋποθέσεων, η διάταξη περί παραπομπής την οποία έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο στην προκειμένη περίπτωση δεν είναι, βεβαίως, υποδειγματική. Ασφαλώς, το αιτούν δικαστήριο διαβίβασε στο Δικαστήριο ιδιαιτέρως μακροσκελή ανάλυση των λόγων για τους οποίους επέτρεψε να παρέμβουν στην κύρια δίκη συγκεκριμένες επιχειρήσεις, ενώ απέκλεισε κάποιες άλλες. Αντιθέτως, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως είναι ιδιαιτέρως λακωνική ως προς τη λυσιτέλεια των προδικαστικών ερωτημάτων για την απόφαση που πρέπει να λάβει το εθνικό δικαστήριο.

27. Εντούτοις, ο εθνικός δικαστής επισήμανε ότι κρίνει ως «ευλόγως υποστηρίξιμες» τις αιτιάσεις που προβλήθηκαν στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης και για τον λόγο αυτόν εκτιμά ότι είναι «αναγκαία και πρόσφορη» η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως.

28. Ασφαλώς, η επισήμανση αυτή μόλις που καλύπτει τα στοιχειώδη όσον αφορά τις πληροφορίες τις οποίες οφείλει να παράσχει ο εθνικός δικαστής προκειμένου να πληρούνται οι προϋποθέσεις του παραδεκτού στο πλαίσιο διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως. Σε συνδυασμό όμως με τα επιχειρήματα των προσφευγουσών της κύριας δίκης και των υπέρ αυτών παρεμβαινόντων που παρατίθενται στη διάταξη περί παραπομπής —πλην ορισμένων εξαιρέσεων που χρήζουν περαιτέρω διευκρινίσεως[28] — δημιουργείται η δέουσα βάση ώστε το Δικαστήριο, καθώς και όσοι έχουν δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία κατά το άρθρο 23 του Οργανισμού, να λάβουν θέση επί των νομικών ζητημάτων που ανακύπτουν σε τούτη την υπόθεση.

22 — Συναφής η διάταξη Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, σκέψεις 22 και 32)· βλ. επίσης απόφαση IATA και ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, σκέψεις 30 και 31).

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

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

25 — Απόφαση IATA και ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, σκέψη 28) και διάταξη Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, σκέψη 17).

26 — Βλ., σχετικά, γνωμοδότηση 1/09 (EU:C:2011:123, σκέψη 68).

27 — Αποφάσεις IATA και ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, σκέψη 31) και διάταξη Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, σκέψεις 21, 22, 27 και 32).

28 — Βλ. σχετικά, κατωτέρω, σημεία 35 έως 51 των προτάσεών μου.

29. Δεδομένης της σημασίας της αρχής της αποτελεσματικής έννομης προστασίας (άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων) στην έννομη τάξη της Ένωσης[29], δεν πρέπει να τίθενται υπέρμετρα αυστηρές προϋποθέσεις παραδεκτού για τις αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως που αφορούν τον έλεγχο του κύρους πράξεων της Ένωσης. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη, στις οποίες η διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, ελλείψει δικαιώματος ασκήσεως ευθείας προσφυγής, αποτελεί τη μοναδική δυνατότητα που διαθέτουν οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις για να εξασφαλίσουν τον δικαστικό έλεγχο σε επίπεδο Ένωσης και να προβάλουν τα επιχειρήματά τους ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης[30].

30. Συνεπώς, μολονότι η διάταξη περί παραπομπής παρουσιάζει ελλείψεις σε αυτό το σημείο, η εξεταζόμενη αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν πρέπει να κριθεί απαράδεκτη στο σύνολό της.

3. Επί ορισμένων περαιτέρω ελλείψεων της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

31. Τέλος, ορισμένοι εκ των μετεχόντων στη διαδικασία προβάλλουν περαιτέρω αιτιάσεις βάσει των οποίων αμφισβητούν, εν όλω ή εν μέρει, το παραδεκτό της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως. Οι αιτιάσεις αυτές μπορούν να διακριθούν, κατ' ουσία, σε δύο θεματικές κατηγορίες: αφενός, τίθεται ζήτημα ανεπαρκούς περιγραφής των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης και, αφετέρου, υποστηρίζεται ότι τα ερωτήματα που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο δεν είναι λυσιτελή για την έκβαση της εν λόγω διαφοράς.

Επί της περιγραφής των πραγματικών περιστατικών

32. Κατ' αρχάς, όσον αφορά τα στοιχεία των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης που πρέπει να περιλαμβάνονται, κατ' ελάχιστον, στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, ώστε να μπορεί το Δικαστήριο να δώσει απάντηση, διαπιστώνεται ότι η διάταξη περί παραπομπής στην προκειμένη περίπτωση —αντιθέτως προς την υπόθεση C-477/14— περιέχει μόνο μια ιδιαιτέρως περιεκτική σύνοψη της επιχειρηματολογίας των προσφευγουσών της κύριας δίκης και των υπέρ αυτών παρεμβαινόντων. Επίσης, ο εθνικός δικαστής επικαλείται στην πράξη διαρκώς μαρτυρίες προσώπων που ορίσθηκαν ως μάρτυρες ή πραγματογνώμονες από τις προσφεύγουσες και τους υπέρ αυτών παρεμβαίνοντες, χωρίς να παραθέτει ή έστω να συνοψίζει το περιεχόμενο τους. Επιπλέον, τέτοιες μαρτυρίες —ακόμη και αν ήταν γνωστό το περιεχόμενό τους— δεν μπορούν να εκληφθούν άνευ ετέρου ως ορθές, διότι δεν έχει διεξαχθεί κατ' αντιμωλία διαδικασία ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, όπως τόνισαν αρκετοί εκ των μετεχόντων στη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου.

33. Όπως ορθώς σημειώνουν το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και η Γαλλία, η πρακτική αυτή του εθνικού δικαστή δεν δυσχεραίνει μόνον το Δικαστήριο, αλλά και όσους έχουν δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία κατά το άρθρο 23 του Οργανισμού και επιθυμούν να υποβάλουν χρήσιμες παρατηρήσεις επί της απαντήσεως που πρέπει να δοθεί στα προδικαστικά ερωτήματα.

34. Εντούτοις, παρά τις εν λόγω ελλείψεις στην παρουσίαση των πραγματικών περιστατικών στα οποία στηρίζονται τα προδικαστικά ερωτήματα, φρονώ ότι η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως εξακολουθεί να είναι αρκούντως κατανοητή ως προς το αντικείμενο και τον σκοπό της, ώστε να παράσχει τη δυνατότητα στο Δικαστήριο και σε όσους έχουν δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία

29 — Αποφάσεις Les Verts κατά Κοινοβουλίου (294/83, EU:C:1986:166, σκέψη 23), Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψεις 90 και 91) και Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, σκέψη 60).

30 — Για την ιδιαίτερη σημασία που έχει η διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως σε τέτοιες περιπτώσεις, βλ. αποφάσεις Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου (C-50/00 P, EU:C:2002:462, σκέψεις 38 έως 40), Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψεις 92 έως 96), Telefónica κατά Επιτροπής (C-274/12 P, EU:C:2013:852, σκέψεις 27 έως 29) καθώς και T & L Sugars και Sidul Açúcares κατά Επιτροπής (C-456/13 P, EU:C:2015:284, σκέψεις 29 έως 31).

εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως να διατυπώσουν εύλογες παρατηρήσεις. Για τον λόγο αυτόν, κατόπιν ώριμης σκέψεως, εκτιμώ ότι η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν είναι ορθό να κριθεί ως απαράδεκτη στο σύνολό της λόγω των ανωτέρω —οπωσδήποτε σοβαρών— αδυναμιών σε σχέση με την περιγραφή των πραγματικών περιστατικών.

Επί της λυσιτέλειας ορισμένων προδικαστικών ερωτημάτων

35. Εν συνεχεία, όσον αφορά τη λυσιτέλεια ορισμένων προδικαστικών ερωτημάτων, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή βάλλουν κατά δύο ομάδων ερωτημάτων, και συγκεκριμένα κατά των σκελών α, β και γ, σημείο iii του πρώτου ερωτήματος, κατά του σκέλους γ, σημείο iv του πρώτου ερωτήματος και κατά των ερωτημάτων 4 έως 6. Επίσης σε σχέση με τη λυσιτέλεια των προδικαστικών ερωτημάτων, το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή αμφισβητούν και το παραδεκτό του έβδομου ερωτήματος, στον βαθμό που αυτό αφορά άλλες διατάξεις πέραν του άρθρου 7 της οδηγίας.

36. Αφετηρία των σχετικών εκτιμήσεων πρέπει να είναι το ότι τα προδικαστικά ερωτήματα που αφορούν το δίκαιο της Ένωσης θεωρούνται, κατά τεκμήριο, λυσιτελή. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο μπορεί να μην απαντήσει σε ερώτημα που έχει τεθεί από εθνικό δικαστήριο μόνον όταν είναι πρόδηλο ότι η ζητούμενη ερμηνεία του κανόνα δικαίου της Ένωσης ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως ή, ακόμη, όταν δεν διαθέτει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που κρίνει αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα [31].

i) Επί του ερωτήματος 1, σκέλη α, β και γ, σημείο iii

37. Τα σκέλη α, β και γ, σημείο iii, του πρώτου ερωτήματος αφορούν την ευχέρεια που η οδηγία παρέχει, με τα άρθρα 18 και 24, παράγραφοι 2 και 3, στα κράτη μέλη να θεσπίζουν αυστηρότερα εθνικά μέτρα από εκείνα που υπαγορεύει ο νομοθέτης της Ένωσης.

38. Ως προς το άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας, οι μετέχοντες στη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου διαφώνησαν έντονα σχετικά με το αν η εν λόγω διάταξη θα επέτρεπε στα κράτη μέλη να καθιερώσουν στο πλαίσιο του εθνικού τους δικαίου τη χρήση ουδέτερης συσκευασίας για τα προϊόντα καπνού (γνωστής ως «plain packaging»). Ωστόσο, η θέσπιση τέτοιων κανόνων που διέπουν τη συσκευασία των προϊόντων καπνού δεν συνιστούν επί του παρόντος αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης· το αιτούν δικαστήριο, τουλάχιστον, δεν έκανε σχετική νύξη σε κανένα σημείο της διατάξεως περί παραπομπής.

39. Επίσης, σε σχέση με το ζήτημα των εθνικών απαγορεύσεων για συγκεκριμένα προϊόντα καπνού ή συναφή προϊόντα, το οποίο άπτεται του άρθρου 24, παράγραφος 3, της οδηγίας, ούτε το αιτούν δικαστήριο ούτε οποιοσδήποτε άλλος εκ των μετεχόντων στη διαδικασία εξήγησε αν και με ποιον τρόπο σκοπεί το Ηνωμένο Βασίλειο να εφαρμόσει αυτό το ειδικό καθεστώς.

40. Το ίδιο ισχύει και για το άρθρο 18 της οδηγίας που παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να επιβάλουν απαγόρευση των σχετικών διασυνοριακών εξ αποστάσεως συναλλαγών. Ως προς τούτο δεν είναι σαφές αν το Ηνωμένο Βασίλειο σχεδιάζει επί του παρόντος να χρησιμοποιήσει τη δυνατότητα αυτή.

31 — Απόφαση Gauweiler κ.λπ. (C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 25)· βλ. επίσης αποφάσεις British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψεις 34 και 35), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, σκέψεις 13 και 14) και Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, σκέψεις 28 και 29)· επί του τεκμηρίου λυσιτέλειας, βλ. επίσης απόφαση Beck και Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, σκέψη 22).

41. Πρέπει να επισημανθεί ότι τα κράτη μέλη επ' ουδενί οφείλουν να θεσπίσουν, βάσει των ανωτέρω διατάξεων της οδηγίας, συγκεκριμένους κανόνες στο εθνικό τους δίκαιο, ούτε και συντρέχει λόγος, σύμφωνα με τα πληροφοριακά στοιχεία που είναι διαθέσιμα στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, να αναμένεται ως εξαιρετικά πιθανή η θέσπιση τέτοιων κανόνων εν προκειμένω.

42. Υπό αυτές τις συνθήκες, εκτιμώ ότι το πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων, όπως καθορίζεται στο άρθρο 267 ΣΛΕΕ, θα παραβιαζόταν εάν το Δικαστήριο απαντούσε στα σκέλη α και β, καθώς και γ, σημείο iii του πρώτου ερωτήματος. Στον βαθμό αυτόν, είναι πρόδηλο ότι η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στερείται λυσιτέλειας και, επομένως, το Δικαστήριο θα διέτρεχε τον κίνδυνο να λάβει θέση κατά τρόπο αμιγώς γνωμοδοτικό επί ζητήματος υποθετικής φύσεως[32].

43. Βεβαίως, τα εθνικά δικαστήρια διατηρούν το δικαίωμα να υποβάλουν εκ νέου, σε εύθετο χρόνο, στο Δικαστήριο ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία και το κύρος του άρθρου 18, καθώς και του άρθρου 24, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας, εφόσον κληθούν να εξετάσουν τις εν λόγω διατάξεις στο πλαίσιο συγκεκριμένης διαφοράς.

ii) Επί του ερωτήματος 1, σκέλος γ, σημείο iv, και επί των ερωτημάτων 4 έως 6

44. Το σκέλος γ, σημείο iv, του πρώτου ερωτήματος και τα ερωτήματα 4 έως 6 αφορούν στο σύνολό τους διατάξεις της οδηγίας οι οποίες προβλέπουν διάφορες αρμοδιότητες σε επίπεδο Ένωσης για την έκδοση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και εκτελεστικών πράξεων, συγκεκριμένα το άρθρο 3, παράγραφοι 2 και 4, το άρθρο 4, παράγραφος 5, το άρθρο 6, παράγραφος 1, το άρθρο 7, παράγραφοι 2 έως 5 και παράγραφοι 10 έως 12, το άρθρο 9, παράγραφοι 5 και 6, το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο στ', παράγραφοι 3 και 4, το άρθρο 11, παράγραφος 6, το άρθρο 12, παράγραφος 3, το άρθρο 15, παράγραφος 12, καθώς και το άρθρο 20, παράγραφοι 11 και 12 της οδηγίας.

45. Όλες οι ανωτέρω διατάξεις της οδηγίας απευθύνονται αποκλειστικώς στην Επιτροπή. Αντιθέτως, καμία εξ αυτών δεν επιβάλλει υποχρεώσεις στα κράτη μέλη σε σχέση με τη διαμόρφωση των εθνικών τους νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων.

46. Δεδομένου όμως ότι η διαδικασία ενώπιον του εθνικού δικαστή περιστρέφεται μόνο γύρω από τον σκοπό και την υποχρέωση του Ηνωμένου Βασιλείου να μεταφέρει την οδηγία στην εσωτερική έννομη τάξη, τυχόν νομικά ζητήματα που αφορούν τις αρμοδιότητες της Επιτροπής δυνάμει των ως άνω διατάξεων της οδηγίας δεν έχουν ουδεμία σχέση με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης. Συνεπώς, είναι πρόδηλο ότι τα σχετικά ερωτήματα δεν είναι λυσιτελή.

47. Εάν η Επιτροπή ασκήσει τις εν λόγω αρμοδιότητες και εκδώσει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις ή εκτελεστικές πράξεις, όλοι οι ενδιαφερόμενοι δύνανται να τις προσβάλουν χρησιμοποιώντας τα ένδικα βοηθήματα τα οποία προβλέπονται στο πλαίσιο του συστήματος έννομης προστασίας που καθιερώνουν οι Συνθήκες.

32 — Διαφορετική είναι η περίπτωση της υποθέσεως Pillbox 38 (C-477/14), όπου το άρθρο 20, παράγραφος 6, σε συνδυασμό με το άρθρο 18 της οδηγίας προσβάλλεται υπό εντελώς διαφορετικό πρίσμα: σε εκείνη την περίπτωση προβάλλεται το επιχείρημα ότι είναι αντίθετο προς την αρχή της αναλογικότητας το ότι η οδηγία —και επομένως ο νομοθέτης της Ένωσης— προβλέπει το ίδιο καθεστώς εξ αποστάσεως συναλλαγών τόσο για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα όσο και για τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού· βλ. σχετικά τις σημερινές προτάσεις μου στην εν λόγω υπόθεση, σημεία 134 έως 148.

iii) Επί του ερωτήματος 7

48. Με το έβδομο ερώτημα τίθεται εν αμφιβόλω το κύρος της οδηγίας στο σύνολό της, καθώς και το κύρος μεμονωμένων διατάξεών της —συγκεκριμένα, του άρθρου 7, του άρθρου 8, παράγραφος 3, του άρθρου 9, παράγραφος 3, του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο ζ', του άρθρου 13 και του άρθρου 14— υπό το πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας.

49. Πάντως, όπως ορθώς επισημαίνουν το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή, η διάταξη περί παραπομπής περιέχει μεν μερικές ιδιαιτέρως επιφανειακές παρατηρήσεις ως προς τους λόγους που καθιστούν αμφίβολη τη συμβατότητα της οδηγίας με την αρχή της επικουρικότητας, αλλά μόνο σε συνάρτηση με την προβλεπόμενη στο άρθρο 7 απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης. Αντιθέτως, στη διάταξη περί παραπομπής δεν υφίσταται ούτε ένα στοιχείο που να εξηγεί για ποιον λόγο η οδηγία στο σύνολό της, καθώς και οι επιμέρους διατάξεις της στις οποίες αναφέρεται ρητώς το έβδομο ερώτημα δημιουργούν αμφιβολίες υπό το πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας.

50. Η πρακτική αυτή είναι προδήλως αντίθετη προς το πνεύμα συνεργασίας μεταξύ του εθνικού δικαστή και του Δικαστηρίου, το οποίο πρέπει να πρυτανεύει στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως. Δεν συνάδει, εξάλλου, ούτε με τις απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 94, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας, βάσει του οποίου το αιτούν δικαστήριο οφείλει να εκθέτει τους λόγους για τους οποίους έχει αμφιβολίες ως προς το κύρος των κανόνων της Ένωσης. Το Δικαστήριο και όσοι έχουν δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 23 του Οργανισμού δεν είναι δυνατόν να κάνουν εικασίες σχετικά με τους λόγους που επιβάλλουν να εξετασθεί το κύρος συγκεκριμένων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης.

51. Ως εκ τούτου —και για να εξασφαλισθεί ότι το Δικαστήριο δεν θα λάβει θέση κατά τρόπο αμιγώς γνωμοδοτικό επί ζητήματος υποθετικής φύσεως— το έβδομο ερώτημα μπορεί να κριθεί παραδεκτό μόνο στον βαθμό που αφορά το άρθρο 7 της οδηγίας. Κατά τα λοιπά, το έβδομο ερώτημα πρέπει να θεωρηθεί απαράδεκτο.

Γ— *Ενδιάμεσο συμπέρασμα*

52. Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, λοιπόν, τα σκέλη α, β και γ, σημεία iii και iv, του πρώτου ερωτήματος, καθώς και τα ερωτήματα 4 έως 6 πρέπει να κριθούν απαράδεκτα. Το έβδομο ερώτημα είναι απαράδεκτο κατά το μέρος που αφορά άλλες διατάξεις πέραν του άρθρου 7 της οδηγίας. Κατά τα λοιπά, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως είναι παραδεκτή.

IV – **Εκτίμηση επί της ουσίας των προδικαστικών ερωτημάτων**

53. Η επιχειρηματολογία των προσφευγουσών της κύριας δίκης και των υπέρ αυτών παρεμβαινόντων, όπως εκτίθεται στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, ισοδυναμεί με μια γενική επίθεση κατά της οδηγίας 2014/40, καθόσον θέτει υπό αμφισβήτηση, από διάφορες απόψεις, όλες τις ουσιώδεις διατάξεις αυτής της πράξεως της Ένωσης. Πέραν της καταλληλότητας του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως για συγκεκριμένες διατάξεις της οδηγίας, θίγονται κυρίως ζητήματα αναλογικότητας και επικουρικότητας, ενώ τίθενται εν αμφιβόλω και οι αρμοδιότητες που έχουν απονεμηθεί στην Επιτροπή για την έκδοση εκτελεστικών πράξεων και κατ' εξουσιοδότηση πράξεων. Ως προς τα ερωτήματα που θεωρώ εν όλω ή εν μέρει απαράδεκτα (βλ. ανωτέρω [33]), θα λάβω θέση στη συνέχεια επί των σχετικών νομικών ζητημάτων μόνον επικουρικώς.

33 — Σημεία 35 έως 51 των προτάσεών μου.

Α — *Το άρθρο 114 ΣΛΕΕ ως νομική βάση της οδηγίας*

54. Με το πρώτο ερώτημα αμφισβητείται, από διάφορες απόψεις, η χρησιμοποίηση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως της οδηγίας 2014/40. Θα εξετάσω τα επιμέρους ζητήματα που έθεσε το αιτούν δικαστήριο με ελαφρώς διαφορετική σειρά.

55. Προκαταρκτικώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι νομοθετική πράξη η οποία στηρίζεται στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ πρέπει, αφενός, να περιλαμβάνει μέτρα σχετικά με την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών και, αφετέρου, να έχει ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς[34]. Επίσης, τέτοια μέτρα εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς με βάση το άρθρο 114 ΣΛΕΕ πρέπει να σκοπούν πράγματι στη βελτίωση των συνθηκών για την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς[35].

56. Εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη χρησιμοποίηση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως, δεν μπορεί να εμποδίζεται ο νομοθέτης της Ένωσης να στηριχθεί σε αυτή τη νομική βάση λόγω του ότι η προστασία της δημόσιας υγείας είναι καθοριστική για τις επιλογές που πρέπει να γίνουν[36].

57. Κατά συνέπεια, εν προκειμένω, η χρησιμοποίηση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως της οδηγίας 2014/40 δεν μπορεί να αμφισβητηθεί μόνο για τον λόγο ότι η οδηγία αυτή δεν σκοπεί αποκλειστικώς στη βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς για τα προϊόντα καπνού και τα συναφή προϊόντα, αλλά και στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας. Τουναντίον, ο σκοπός αυτός συνάδει απολύτως με την αποστολή την οποία αναθέτει ρητώς το πρωτογενές δίκαιο στον νομοθέτη της Ένωσης με τα άρθρα 9 ΣΛΕΕ, 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και 35, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

1. Η απαγόρευση προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις (ερώτημα 1, σκέλος γ, σημείο ii)

58. Το ερώτημα 1, σκέλος γ, σημείο ii, αφορά την απαγόρευση, σε επίπεδο Ένωσης, των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις, την οποία καθιερώνει το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 7, της οδηγίας. Ιδίως η απαγόρευση τσιγάρων μινθόλης που απορρέει από τη διάταξη αυτή αποτελεί την πέτρα του σκανδάλου για τις προσφεύγουσες της κύριας δίκης και τους υπέρ αυτών παρεμβαίνοντες. Υποστηρίζουν ότι τέτοια απαγόρευση δεν επιτρεπόταν να επιβληθεί από τον νομοθέτη της Ένωσης με βάση το άρθρο 114 ΣΛΕΕ.

59. Λαμβανομένων υπόψη των πολύ σύντομων παρατηρήσεων στη διάταξη περί παραπομπής και της αρκετά επιφανειακής σχετικής επιχειρηματολογίας εκ μέρους των επιχειρήσεων που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, θα περιορίσω και το εύρος της δικής μου αναλύσεως στο σημείο αυτό και θα παραπέμψω κατά τα λοιπά στις παρατηρήσεις μου επί της υποθέσεως C-358/14[37], όπου το εν λόγω ζήτημα κατέστη αντικείμενο σαφώς διεξοδικότερης αναλύσεως.

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

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

36 — Αποφάσεις Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-376/98, EU:C:2000:544, σκέψη 88), British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 62), καθώς και Alliance for Natural Health κ.λπ. (C-154/04 και C-155/04, EU:C:2005:449, σκέψη 30).

37 — Βλ. σημερινές προτάσεις μου στην υπόθεση Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-358/14, σκέψεις 37 έως 83 και 105 έως 108).

60. Οι προβαλλόμενες αιτιάσεις κατά του άρθρου 7 της οδηγίας συνίστανται, κατ' ουσία, στο ότι η απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης ούτε είναι πρόσφορη για να εξαλείψει διαφορές μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών (βλ. σχετικά, ακολούθως, ενότητα α), ούτε θα μπορούσε να συμβάλει στη βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς (βλ. σχετικά, κατωτέρω, ενότητα β).

Επί της εξαλείψεως των διαφορών μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών

61. Κατά πάγια νομολογία, ο νομοθέτης της Ένωσης μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ ιδίως στην περίπτωση όπου μεταξύ των εθνικών ρυθμίσεων υπάρχουν διαφορές ικανές να εμποδίσουν την άσκηση θεμελιωδών ελευθεριών και να έχουν, ως εκ τούτου, άμεσο αντίκτυπο στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς [38] ή να προκαλέσουν αισθητές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού [39].

62. Αρκετές επιχειρήσεις που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως και η Πολωνία υποστηρίζουν ότι κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας δεν υφίστατο καμία απόκλιση μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών όσον αφορά τα τσιγάρα μινθόλης.

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

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

65. Επίσης, τα τσιγάρα μινθόλης δεν κατέχουν κάποια ιδιαίτερη θέση [40] που να τα διακρίνει από τα υπόλοιπα τσιγάρα με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις και να επιβάλλει την εξαίρεση αυτής ειδικά της κατηγορίας προϊόντων καπνού από την προβλεπόμενη στην οδηγία απαγόρευση εμπορίας σε επίπεδο Ένωσης [41].

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

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

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

40 — Βλ., συναφώς, πιο αναλυτικά προτάσεις μου στην υπόθεση Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-358/14, σκέψεις 48 έως 57).

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

i) Επί της εξαλείψεως υφιστάμενων εμποδίων στο εμπόριο

67. Όπως εξήγησαν αναλυτικώς τα όργανα της Ένωσης και ορισμένα κράτη μέλη που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, αρκετά κράτη μέλη είχαν ρυθμίσει ήδη τη χρήση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων, κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας, ενώ άλλα δεν είχαν προβεί σε σχετική ρύθμιση. Όπου υφίσταντο εθνικοί κανόνες, αυτοί διέφεραν σε μεγάλο βαθμό μεταξύ τους, από απόψεως περιεχομένου, και δεν αφορούσαν κατ' ανάγκη τα ίδια αρώματα/γεύσεις [42]. Τούτο το μωσαϊκό εθνικών ρυθμίσεων θα μπορούσε να δημιουργήσει σημαντικά εμπόδια στο εμπόριο των προϊόντων καπνού εντός της εσωτερικής αγοράς, το οποίο χαρακτηρίζεται από έντονες διασυνοριακές συναλλαγές [43].

68. Ακόμη και αν δεν υφίσταντο αξιοσημείωτα εμπόδια στο εμπόριο ειδικά σε σχέση με τα τσιγάρα μινθόλης, τούτο δεν θα απέκλειε τη χρησιμοποίηση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ. Πιο συγκεκριμένα, η εφαρμογή του άρθρου 114 ΣΛΕΕ δεν προϋποθέτει ότι κάθε επιμέρους διάταξη μέτρου εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς το οποίο στηρίζεται σε αυτήν τη νομική βάση πρέπει να εξαλείφει συγκεκριμένη διαφορά μεταξύ των εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων. Αντιθέτως, είναι κρίσιμη η εξέταση της ρυθμίσεως στο σύνολό της [44].

69. Εξάλλου, στην προκειμένη περίπτωση, ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε να λάβει υπόψη επίσης ότι η συμβολή της απαγορεύσεως τσιγάρων με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας θα ήταν αισθητά μειωμένη, εάν οι υφιστάμενοι ή δυνητικοί καταναλωτές προϊόντων καπνού με άρωμα/γεύση εξακολουθούσαν να έχουν στη διάθεσή τους, ως εναλλακτική επιλογή, τα τσιγάρα μινθόλης [45].

70. Πέραν τούτου, κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας, ίσχυε τουλάχιστον σε δύο κράτη μέλη —Βέλγιο και Γερμανία— απαγόρευση ορισμένων καψουλών μινθόλης στα τσιγάρα και, επομένως, η συγκεκριμένη μορφή τσιγάρων μινθόλης δεν μπορούσε να διατεθεί στην αγορά των εν λόγω κρατών μελών [46]. Αντιθέτως, κατά τον ίδιο χρόνο δεν υφίσταντο, όπως προκύπτει, παρόμοιες απαγορεύσεις σε άλλα κράτη μέλη. Η αιτίαση, λοιπόν, τόσο ορισμένων επιχειρήσεων που μετέχουν στη διαδικασία όσο και της Πολωνίας ότι δεν υπήρχαν αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών διατάξεων ειδικά ως προς τα τσιγάρα μινθόλης δεν είναι απλώς αλυσιτελής σε σχέση με τη λειτουργία του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, αλλά και αντικειμενικώς ανακριβής υπό το πρίσμα των πραγματικών περιστατικών.

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

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

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

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

46 — Βλ., σχετικά, τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στην εκτίμηση επιπτώσεων («Impact Assessment»), η οποία υποβλήθηκε μαζί με την πρόταση της Επιτροπής στις 19 Δεκεμβρίου 2012, έγγραφο SWD(2012) 452 τελικό, ιδίως τμήμα 1, σ. 34.

ii) Επί του κινδύνου να εξελιχθούν διαφορετικά στο μέλλον οι εθνικές νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις

71. Περαιτέρω, αρκετές από τις επιχειρήσεις που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, καθώς και η Πολωνία αμφισβητούν ότι στο μέλλον μπορεί να ανακύψουν εμπόδια στο εμπόριο εντός της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς λόγω ενδεχόμενων εθνικών απαγορεύσεων τσιγάρων μινθόλης.

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

73. Εν πάση περιπτώσει: κατά πάγια νομολογία, η επιλογή του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως είναι μεν δυνατή προκειμένου να προληφθούν μελλοντικά εμπόδια στο εμπόριο λόγω τυχόν ανομοιογενούς εξελίξεως των εθνικών νομοθεσιών, εφόσον όμως η εμφάνιση των εμποδίων αυτών είναι πιθανή και το ληφθέν μέτρο εναρμονίσεως έχει ως αντικείμενο την πρόληψή τους[47].

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

75. Τα όργανα της Ένωσης και ορισμένα από τα κράτη μέλη που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως επισήμαναν με πειστικό τρόπο ότι η Ένωση και τα κράτη μέλη της είχαν κληθεί, με βάση τη σύμβαση-πλαίσιο του ΠΟΥ για τον έλεγχο του καπνού[48], να περιορίσουν ή να απαγορεύσουν τη χρησιμοποίηση στα προϊόντα καπνού συστατικών που μπορούν να βελτιώσουν τη γεύση τους —και τη χρησιμοποίηση μινθόλης. Αυτό, ομολογουμένως, δεν προκύπτει από το γράμμα της συμβάσεως-πλαισίου αυτής καθ' εαυτήν, αλλά από τις κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των άρθρων 9 και 10, οι οποίες υιοθετήθηκαν από τη διάσκεψη των συμβαλλομένων μερών πριν από μερικά χρόνια[49].

76. Μολονότι οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές δεν είναι νομικώς δεσμευτικές, έχουν χαρακτήρα συστάσεως σε παγκόσμια κλίμακα όσον αφορά την εφαρμογή της συμβάσεως-πλαισίου από τα συμβαλλόμενα μέρη[50]. Επομένως, συνιστούν εργαλείο προσανατολισμού και για τα κράτη μέλη της Ένωσης που είναι συμβαλλόμενα μέρη της εν λόγω συμβάσεως-πλαισίου.

77. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε ευλόγως να θεωρήσει ότι σύντομα θα υιοθετούνταν διατάξεις σε εθνικό επίπεδο σχετικά με τη χρήση μινθόλης και άλλων χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων σε προϊόντα καπνού, αν δεν θεσπιζόταν ενιαία ρύθμιση σε επίπεδο Ένωσης.

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

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

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

50 — Όπ.π., σημείο 1.1.

78. Το γεγονός που επισήμαναν ορισμένοι μετέχοντες στη διαδικασία, ήτοι ότι στην πράξη δεν θεσπίσθηκαν σχετικές εθνικές ρυθμίσεις στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί μακρά χρονική περίοδο, ενδέχεται να οφείλεται απλώς στο ότι η Επιτροπή [51] είχε προετοιμάσει και κινήσει τη νομοθετική διαδικασία, στο πλαίσιο της Ένωσης, για την έκδοση της προσβαλλομένης οδηγίας σχεδόν κατά τον ίδιο χρόνο που δημοσιοποιήθηκαν οι κατευθυντήριες γραμμές του ΠΟΥ [52].

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

80. Υπό αυτές τις συνθήκες, οι αμφιβολίες τις οποίες προέβαλαν αρκετές επιχειρήσεις που μετέχουν στη διαδικασία, καθώς και η Πολωνία, όσον αφορά τις υφιστάμενες ή μελλοντικές διαφορές μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών είναι στο σύνολό τους αβάσιμες.

Επί της βελτιώσεως των συνθηκών λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς

81. Περαιτέρω, οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης και αρκετοί από τους υπέρ αυτών παρεμβαίνοντες αμφισβητούν ότι η απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης δύναται να συμβάλει στη βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς.

82. Αναμφίβολα, η απαγόρευση προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις δεν είναι πρόσφορη για να βελτιώσει τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς σε σχέση με τα προϊόντα αυτά. Εντούτοις, κατά πάγια νομολογία, το άρθρο 114 ΣΛΕΕ επιτρέπει στον νομοθέτη της Ένωσης να απαγορεύει την κυκλοφορία συγκεκριμένου προϊόντος στο σύνολο της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς, προκειμένου να βελτιώσει τους εμπορικούς όρους για ορισμένη κατηγορία άλλων προϊόντων [53].

83. Τούτο μπορεί να αποσαφηνισθεί με βάση το παράδειγμα των εξεταζόμενων εν προκειμένω προϊόντων καπνού ως εξής: η προβλεπόμενη στο δίκαιο της Ένωσης απαγόρευση συγκεκριμένων μορφών παρασκευής του καπνού έχει ως σκοπό τη δημιουργία ενιαίων εμπορικών όρων για όλα τα προϊόντα καπνού στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επομένως, η απαγόρευση σε επίπεδο Ένωσης των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση συνιστά, τρόπον τινά, το τίμημα για να εξασφαλισθεί η ελεύθερη κυκλοφορία «κανονικών» προϊόντων καπνού, που πληρούν τις προϋποθέσεις της οδηγίας, στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά, με παράλληλη διατήρηση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας [54]. Δηλαδή, στο εξής, τα προϊόντα καπνού μπορούν να κυκλοφορούν, καταρχήν, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά χωρίς χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις.

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

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

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

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

84. Πολλές από τις επιχειρήσεις που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως υποστηρίζουν ότι θα αυξηθεί το λαθρεμπόριο και θα ανθίσει η μαύρη αγορά για τα τσιγάρα μινθόλης. Τούτο όμως συνιστά απλή εικασία η οποία, μάλιστα, δεν τεκμηριώνεται επαρκώς.

85. Εξάλλου, δεν έχει καμία σημασία αν το λαθρεμπόριο και οι συναλλαγές στη μαύρη αγορά δύνανται να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά κατ' αυτόν τον τρόπο[55]. Κρίσιμο είναι, αντιθέτως, το ότι θα καταστεί δυσκολότερο για τους καταναλωτές να προμηθευθούν τσιγάρα μινθόλης και άλλα τσιγάρα με άρωμα/γεύση μετά την έναρξη ισχύος της απαγορεύσεως κυκλοφορίας προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις. Αυτό αρκεί για να δικαιολογήσει την εκτίμηση ότι τέτοια απαγόρευση θα συμβάλει στην εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας. Το ότι οι απαγορεύσεις ενδέχεται να παραβιάζονται σποραδικά δεν σημαίνει, καταρχήν, ότι είναι ακατάλληλες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

Ενδιάμεσο συμπέρασμα

86. Επομένως, μπορεί να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ ορθώς χρησιμοποιήθηκε ως νομική βάση για την απαγόρευση προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις —ιδίως τσιγάρων μινθόλης.

2. Η επισήμανση και η συσκευασία των προϊόντων καπνού (ερώτημα, σκέλος γ, σημείο i)

87. Αντικείμενο του σκέλους γ, σημείο i, του πρώτου ερωτήματος, αποτελεί ο τίτλος ΙΙ, κεφάλαιο ΙΙ, της οδηγίας. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν το άρθρο 114 ΣΛΕΕ συνιστά κατάλληλη νομική βάση για την καθιέρωση σε επίπεδο Ένωσης των απαιτήσεων «επισημάνσεως και συσκευασίας» των προϊόντων καπνού που περιέχονται στο εν λόγω τμήμα της οδηγίας (δηλαδή στα άρθρα 8 έως 16). Τούτο αμφισβητούν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης και ορισμένοι από τους υπέρ αυτών παρεμβαίνοντες. Πιο συγκεκριμένα, υποστηρίζουν ότι στον τομέα αυτόν δεν υφίστανται αξιόλογα εμπόδια στο εμπόριο και τονίζουν ότι τυχόν υφιστάμενες διαφορές στη συσκευασία και την παρουσίαση προϊόντων καπνού στην εκάστοτε εθνική αγορά οφείλονται κυρίως στην εμπορική στρατηγική των κατασκευαστών, καθώς και στις διαφορετικές προτιμήσεις τγων καταναλωτών σε κάθε κράτος μέλος.

88. Συναφώς, πρέπει να σημειωθεί ότι πολυάριθμες πτυχές της επισημάνσεως και της συσκευασίας προϊόντων καπνού είχαν τύχει ήδη ρυθμίσεως σε επίπεδο Ένωσης με την οδηγία 2001/37/ΕΚ[56], η οποία αντικαταστάθηκε από την επίδικη οδηγία 2014/40.

89. Εάν υφίσταται ήδη μέτρο εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς το οποίο ρυθμίζει συγκεκριμένο τομέα και είχε, κατά τον χρόνο θεσπίσεώς του, στηριχθεί νομίμως στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ, πρέπει να επιτραπεί καταρχήν στον νομοθέτη της Ένωσης, στο πλαίσιο ασκήσεως της ευχέρειάς του, να χρησιμοποιήσει εκ νέου την ίδια νομική βάση προκειμένου να προσαρμόσει το προηγούμενο καθεστώς σε νέα κατάσταση βάσει νεότερης πολιτικής εκτιμήσεως, καθώς και υπό το πρίσμα νέων επιστημονικών διαπιστώσεων[57].

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

56 — Οδηγία 2001/37/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2001, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παραγωγή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού (ΕΕ L 194, σ. 26), βλ. ιδίως τα άρθρα 5 έως 7.

57 — Αποφάσεις British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψεις 77 έως 80) και Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 34).

90. Συναφώς, ο νομοθέτης της Ένωσης έχει τη δυνατότητα, αφενός, να αντικαταστήσει την προγενέστερη ρύθμιση με εντελώς διαφορετική νέα ρύθμιση, την οποία θεωρεί ως καταλληλότερη να συμβάλει στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, κατόπιν επανεκτιμήσεως της καταστάσεως. Αφετέρου όμως μπορεί επίσης —όπως εν προκειμένω— να στηριχθεί στην προγενέστερη ρύθμιση και απλώς να την αναπτύξει σύμφωνα με την επιταγή του άρθρου 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, προκειμένου αυτή να συμβάλει στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας, ανώτερου από εκείνο που εξασφάλιζε η προγενέστερη ρύθμιση [58]. Στο πλαίσιο αυτό μπορούν να θεσπισθούν και νέες διατάξεις με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας της υφιστάμενης ρυθμίσεως και την αποφυγή της καταστρατηγήσεώς της [59].

91. Υπό αυτό το πρίσμα, λοιπόν, δεν χωρεί αμφιβολία ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ συνιστά την προσήκουσα νομική βάση για τις νέες διατάξεις που περιέχονται στον τίτλο ΙΙ, κεφάλαιο ΙΙ, της οδηγίας και σκοπούν στην εξέλιξη του νομικού καθεστώτος που διέπει την επισήμανση και τη συσκευασία των προϊόντων καπνού σε επίπεδο Ένωσης.

92. Επιπροσθέτως, στην προκειμένη περίπτωση, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι υπό το προηγούμενο καθεστώς επ' ουδενί είχαν εξαλειφθεί όλα τα εμπόδια στο εμπόριο προϊόντων καπνού στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά [60]. Όπως ορθώς επισημαίνουν τα όργανα της Ένωσης που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, καθώς και η Ιρλανδία και η Γαλλία, κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας 2014/40 υφίσταντο ακόμη σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των ρυθμίσεων οι οποίες ίσχυαν στα κράτη μέλη ως προς την επισήμανση και τη συσκευασία [61].

93. Συγκεκριμένα, σε ορισμένα κράτη μέλη προβλέπονταν συνδυασμένες προειδοποιήσεις για την υγεία (που περιείχαν κείμενο και φωτογραφία), ενώ σε άλλα κράτη μέλη μόνο λεκτικές προειδοποιήσεις —κατ' αντιστοιχία με τις ισχύουσες κατά τον χρόνο εκείνο ελάχιστες απαιτήσεις που έθετε το άρθρο 5 της οδηγίας 2001/37. Επίσης, διέφεραν οι οριζόμενες στο εθνικό δίκαιο προδιαγραφές σε σχέση με το μέγεθος και το ελάχιστο περιεχόμενο των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων, καθώς και σε σχέση με τα διαφημιστικά κείμενα και τα στοιχεία του προϊόντος που επιτρεπόταν να αναγράφονται επί των εν λόγω μονάδων συσκευασίας.

94. Είναι προφανές, και αναγνωρίζεται κατά πάγια νομολογία [62], ότι οι προβλεπόμενοι στο δίκαιο των κρατών μελών κανόνες που διέπουν την επισήμανση και τη συσκευασία προϊόντων μπορούν να λειτουργήσουν ως εμπόδια στο εμπόριο. Επομένως, υπό αυτό το πρίσμα, υφίσταται και στην προκειμένη περίπτωση δυνατότητα εκδόσεως μέτρων εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς βάσει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ με σκοπό να εξαλειφθούν τέτοιου είδους εμπόδια στο εμπόριο.

95. Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται επειδή ορισμένες από τις επιχειρήσεις που μετέχουν στη διαδικασία δεν αντιλαμβάνονται ως εμπόδια στο εμπόριο τις υφιστάμενες αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών ρυθμίσεων για την επισήμανση και τη συσκευασία των προϊόντων καπνού, διότι, όπως ισχυρίζονται, διαμορφώνουν ούτως ή άλλως κατά τρόπο διαφορετικό τις συσκευασίες των προϊόντων τους ανάλογα με το κράτος μέλος και τις συνήθειες των καταναλωτών.

58 — Απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, ιδίως σκέψη 79).

59 — Αποφάσεις Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-376/98, EU:C:2000:544, σκέψη 100) και British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 82).

60 — Στο ίδιο πνεύμα, η απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψεις 65 και 66).

61 — Βλ., σχετικά, αιτιολογικές σκέψεις 22, 23 και 28 της οδηγίας. Λεπτομέρειες περιέχονται στα έγγραφα που υπέβαλε η Επιτροπή στις 19 Δεκεμβρίου 2012, συγκεκριμένα στην αιτιολογική έκθεση της προτάσεως οδηγίας, COM(2012) 788 τελικό, σ. 6-8, καθώς και στην εκτίμηση των επιπτώσεων («Impact Assessment»), εκ μέρους των υπηρεσιών της Επιτροπής, έγγραφο SWD(2012) 452 τελικό, τμήμα 1, σ. 29 επ.

62 — Απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 64, δεύτερη περίοδος)· βλ., επίσης, αποφάσεις Rau Lebensmittelwerke (261/81, EU:C:1982:382, σκέψη 15), Keck και Mithouard (C-267/91 και C-268/91, EU:C:1993:905, σκέψη 15) και Schwarz (C-366/04, EU:C:2005:719, σκέψη 29).

96. Ασφαλώς η υποκειμενική άποψη των ενδιαφερόμενων επιχειρήσεων έχει κάποια σημασία για τη διαπίστωση της υπάρξεως εμποδίων στο εμπόριο, αλλά δεν είναι καθοριστική από μόνη της, ιδίως σε περίπτωση —όπως η προκειμένη—όπου υπάρχουν υποψίες ότι μερικές επιχειρήσεις επιδιώκουν να υποβαθμίσουν την παρουσία εμποδίων στο εμπόριο, ώστε να αποφύγουν τη θέσπιση ενιαίου καθεστώτος σε επίπεδο Ένωσης με αυστηρότερες απαιτήσεις όσον αφορά την προστασία της υγείας [63].

97. Αντιθέτως, μια αντικειμενική θεώρηση έχει πάντοτε αποφασιστική σημασία. Στο πλαίσιο αυτό, ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε να λάβει υπόψη, αφενός, ότι η κατασκευή προϊόντων καπνού στην εσωτερική αγορά τείνει διαρκώς να συγκεντρώνεται σε ολιγάριθμες εγκαταστάσεις παραγωγής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης με φυσικό επακόλουθο να αυξάνονται οι διασυνοριακές συναλλαγές και να επιτείνεται η ανάγκη για ενιαίες ρυθμίσεις σε επίπεδο Ένωσης [64]. Αφετέρου, το διεθνές πλαίσιο, ιδίως οι επιταγές που απορρέουν από το άρθρο 11 της συμβάσεως-πλαισίου του ΠΟΥ, καθιστούσαν πιθανή τη θέσπιση νέων, ενδεχομένως διαφορετικών, κανόνων εκ μέρους κάθε κράτους μέλους στον τομέα της επισημάνσεως και της συσκευασίας προϊόντων καπνού, εάν ο νομοθέτης της Ένωσης δεν αναλάμβανε σχετική πρωτοβουλία [65].

98. Εξάλλου, η καταλληλότητα των επίδικων διατάξεων της οδηγίας για την εξάλειψη των εμποδίων στο εμπόριο δεν μπορεί να αμφισβητηθεί μόνο για τον λόγο ότι και στο μέλλον θα υπάρχουν εθνικές ιδιαιτερότητες ως προς τις συσκευασίες των προϊόντων καπνού, παραδείγματος χάρη σε σχέση με τη γλώσσα των προειδοποιήσεων ή με τα φορολογικά επισήματα. Πράγματι, το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν λειτουργεί βάσει της λογικής «όλα ή τίποτα». Αντιθέτως, το άρθρο 114 ΣΛΕΕ καθιστά δυνατή και τη μερική εναρμόνιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών εφόσον μπορεί να συμβάλει επίσης στην εξάλειψη εμποδίων στο εμπόριο, ιδίως όταν συνεπάγεται εξοικονόμηση δαπανών για τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις. Εν προκειμένω, ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε ευλόγως να στηριχθεί σε αυτά τα δεδομένα για να τυποποιήσει το μέγεθος και το ελάχιστο περιεχόμενο των μονάδων συσκευασίας των προϊόντων, και το είδος των απαιτούμενων προειδοποιήσεων και τα επιτρεπόμενα στοιχεία του προϊόντος που θα πρέπει να εμφανίζονται επί των μονάδων συσκευασίας.

99. Όσον αφορά την αύξηση του λαθρεμπορίου και την άνθιση της μαύρης αγοράς την οποία προδικάζουν ορισμένοι μετέχοντες στη διαδικασία, φρονώ ότι στο εν λόγω πλαίσιο το επιχείρημα αυτό είναι εξίσου αλυσιτελές όπως και ανωτέρω, σε σχέση με την απαγόρευση των χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων [66].

100. Τέλος, στον βαθμό που ορισμένες εκ των επιχειρήσεων οι οποίες μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως υποστηρίζουν ότι η τυποποίηση της συσκευασίας των προϊόντων θα περιόριζε την ποικιλία των προϊόντων και τις δυνατότητες ανταγωνισμού μεταξύ των κατασκευαστών προϊόντων καπνού, τούτο δεν αποτελεί στην πραγματικότητα αιτίαση περί αναρμοδιότητας, αλλά αιτίαση περί παραβιάσεως της αρχής της αναλογικότητας, την οποία θα αντικρούσω κατωτέρω στο πλαίσιο εξετάσεως του τρίτου ερωτήματος [67].

101. Συνολικώς, λοιπόν, πρέπει να απορριφθούν οι αιτιάσεις κατά της χρησιμοποιήσεως του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως για τις διατάξεις που περιλαμβάνει ο τίτλος ΙΙ, κεφάλαιο ΙΙ, της οδηγίας, όπως ακριβώς έχει κρίνει ήδη το Δικαστήριο και σε σχέση με την προγενέστερη ρύθμιση [68].

63 — Βλ., σχετικά, την εκτίμηση επιπτώσεων («Impact Assessment»), η οποία υποβλήθηκε μαζί με την πρόταση της Επιτροπής στις 19 Δεκεμβρίου 2012, έγγραφο SWD(2012) 452 τελικό, τμήμα 1, σ. 33.

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

65 — Βλ. στο ίδιο πνεύμα, ανωτέρω, σημεία 74 έως 77 των προτάσεών μου, καθώς και συμπληρωματικώς, κατωτέρω, σημείο 201 των προτάσεών μου.

66 — Βλ., σχετικά, ανωτέρω σημεία 84 και 85 των προτάσεών μου.

67 — Βλ. σχετικά, κατωτέρω, σημεία 193, καθώς και 204 και 205 των προτάσεών μου.

68 — Απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψεις 63 έως 91).

3. Η ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων καπνού (ερώτημα 1, σκέλη α και β)

102. Με το ερώτημα 1, σκέλη α και β, τίθεται υπό εξέταση το καθεστώς «ελεύθερης κυκλοφορίας» των προϊόντων καπνού, το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 24 της οδηγίας. Με αφετηρία τις αιτιάσεις των προσφευγουσών της κύριας δίκης και ορισμένων από τους υπέρ αυτών παρεμβαίνοντες, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν το άρθρο 114 ΣΛΕΕ συνιστά τη δέουσα νομική βάση για την εν λόγω διάταξη της οδηγίας και ιδίως για τις παραγράφους 2 και 3.

103. Θεωρώ ως δεδομένο, εκ προοιμίου, ότι για την εξέταση τούτου του ερωτήματος δεν έχουν καμία σημασία τυχόν παρατηρήσεις των νομικών υπηρεσιών διαφόρων οργάνων της Ένωσης, τις οποίες επικαλούνται ορισμένες επιχειρήσεις που μετέχουν στη διαδικασία. Πρόκειται για αμιγώς εσωτερικές διεργασίες που δεν αντικατοπτρίζουν κατ' ανάγκη την άποψη του εκάστοτε οργάνου και δεν μπορούν —καθεαυτές— να προβληθούν εναντίον του στο πλαίσιο διαδικασίας ενώπιον δικαιοδοτικού οργάνου. Είναι φυσικό τα πολιτικά όργανα της Ένωσης να διαμορφώνουν τη βούλησή τους κατόπιν εσωτερικών διαβουλεύσεων και αντιπαραθέσεων. Από το γεγονός αυτό όμως δεν μπορούν να συναχθούν συμπεράσματα σχετικά με τη νομιμότητα των επίδικων διατάξεων της οδηγίας.

104. Το άρθρο 24 της οδηγίας έχει την ακόλουθη διάρθρωση: στην πρώτη παράγραφο της διατάξεως αυτής καθιερώνεται η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων που είναι σύμφωνα με τις απαιτήσεις της οδηγίας· τα κράτη μέλη δεν μπορούν να απαγορεύουν ή να περιορίζουν τη διάθεση στην αγορά τέτοιων προϊόντων λόγω ανησυχιών που σχετίζονται με πτυχές τις οποίες ρυθμίζει η εν λόγω οδηγία. Τούτο όμως ισχύει με την επιφύλαξη των παραγράφων 2 και 3. Το άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας επιτρέπει στα κράτη μέλη, υπό συγκεκριμένους όρους, να διατηρούν ή να θεσπίζουν περαιτέρω απαιτήσεις —δηλαδή πέραν των προβλεπόμενων στην οδηγία— σχετικά με την τυποποίηση της συσκευασίας των προϊόντων καπνού. Κατά το άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας, τα κράτη μέλη έχουν επίσης τη δυνατότητα να απαγορεύουν ορισμένη κατηγορία προϊόντων καπνού ή συναφών προϊόντων για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις που θέτει η εν λόγω διάταξη.

Το δικαίωμα των κρατών μελών να θεσπίζουν περαιτέρω προδιαγραφές σχετικά με την τυποποίηση της συσκευασίας των προϊόντων καπνού (ερώτημα 1, σκέλος α)

105. Κατ' αρχάς, με το ερώτημα 1, σκέλος α, τίθεται εν αμφιβόλω η νομική βάση του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας. Κατά τη συγκεκριμένη διάταξη της οδηγίας, «δεν θίγε[ται] το δικαίωμα των κρατών μελών να διατηρούν ή να θεσπίζουν περαιτέρω απαιτήσεις, εφαρμοστέες σε όλα τα προϊόντα τα οποία διατίθενται στην αγορά τους, σχετικά με την τυποποίηση της συσκευασίας των προϊόντων καπνού, όταν αυτό δικαιολογείται για λόγους δημόσιας υγείας, λαμβανομένου υπόψη του υψηλού επιπέδου προστασίας της ανθρώπινης υγείας που επιτυγχάνεται μέσω της παρούσας οδηγίας. […]»

106. Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης και οι υπέρ αυτών παρεμβαίνοντες εκτιμούν ότι η διάταξη τούτη δεν μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ, διότι δεν συμβάλλει στην εξάλειψη, αλλά στη δημιουργία εμποδίων στο εμπόριο. Οι επιχειρήσεις που μετέχουν στη διαδικασία θεμελιώνουν αυτόν τον ισχυρισμό προβάλλοντας κατ' ουσίαν το επιχείρημα ότι το άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να υπονομεύσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων καπνού διά της θεσπίσεως αυστηρότερων κανόνων περί συσκευασίας από εκείνους που προβλέπονται σε επίπεδο Ένωσης.

107. Συναφώς, οι επιχειρήσεις που μετέχουν στη διαδικασία, καθώς και το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιρλανδία και η Νορβηγία στηρίζονται σε μια ιδιαιτέρως ευρεία ερμηνεία του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας. Λαμβάνουν ως δεδομένο ότι η διάταξη αυτή επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν κάθε είδους αυστηρότερες απαιτήσεις όσον αφορά τη συσκευασία των προϊόντων καπνού, δηλαδή ανεξαρτήτως του αν το ρυθμιζόμενο στοιχείο της συσκευασίας συνιστά αντικείμενο εναρμονίσεως βάσει του δικαίου της Ένωσης ή όχι.

108. Πράγματι, σε περίπτωση τόσο ευρείας ερμηνείας, το άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας θα μπορούσε να αντιβαίνει στον σκοπό του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, ο οποίος συνίσταται στη βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο τέτοιας ερμηνείας, η οδηγία θα εναρμόνιζε μεν τις απαιτήσεις ως προς τη συσκευασία των προϊόντων καπνού, αλλά θα παρείχε το δικαίωμα στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από την εν λόγω εναρμόνιση, και μάλιστα χωρίς να τηρηθούν οι όροι και οι διαδικασίες που προβλέπει για τον σκοπό αυτόν το άρθρο 114, παράγραφοι 4 έως 10, ΣΛΕΕ. Συνεπώς, όπως ορθώς το περιέγραψε η BAT, η εναρμόνιση που επιτεύχθηκε με το ένα χέρι θα ακυρωνόταν την ίδια στιγμή με το άλλο χέρι.

109. Εντούτοις, χωρίς διεξοδικότερη ανάλυση του ζητήματος, θα ήταν πρόωρη η άνευ ετέρου συναγωγή του συμπεράσματος ότι το άρθρο 24 της οδηγίας δεν συμβιβάζεται με το άρθρο 114 ΣΛΕΕ και επομένως, δεν μπορούσε να θεσπισθεί επί αυτής της νομικής βάσεως. Όντως, η ευρεία ερμηνεία του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας την οποία επικαλούνται οι επιχειρήσεις που μετέχουν στη διαδικασία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιρλανδία και η Νορβηγία δεν αποτελεί τη μοναδική επιλογή. Επίσης, κατά πάγια νομολογία, όταν διάταξη του παράγωγου δικαίου επιδέχεται περισσότερες από μία ερμηνείες, πρέπει να προτιμάται η ερμηνεία που την καθιστά σύμφωνη προς το πρωτογενές δίκαιο και δεν θέτει εν αμφιβόλω το κύρος της[69].

110. Ασφαλώς, το άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας είναι δυνατόν να ερμηνευθεί κατά τρόπο που να συμφωνεί με το πρωτογενές δίκαιο και να εξασφαλίζει ιδίως τη συμβατότητα της διατάξεως με τη νομική της βάση, δηλαδή το άρθρο 114 ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, μπορεί να εφαρμοσθεί μια στενή ερμηνεία του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας —όπως προτείνουν τα όργανα της Ένωσης που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, καθώς και η Γαλλία και η Πορτογαλία—, ώστε η εν λόγω διάταξη της οδηγίας να έχει την έννοια ότι επιτρέπει στα κράτη μέλη τη θέσπιση «περαιτέρω κανόνων» μόνον όσον αφορά πτυχές που δεν έχουν εναρμονισθεί ήδη από τον νομοθέτη της Ένωσης.

111. Τέτοια στενή ερμηνεία του άρθρου 24, παράγραφος 2, συνάδει απόλυτα και με τον σκοπό και την οικονομία της οδηγίας 2014/40. Δηλαδή, αντιθέτως προς την άποψη των προσφευγουσών της κύριας δίκης και ορισμένων από τους υπέρ αυτών παρεμβαίνοντες, η οδηγία αυτή δεν επιφέρει πλήρη εναρμόνιση, αλλά μόνον μερική εναρμόνιση ή —κατά το γράμμα του άρθρου 1, στοιχείο β′, της οδηγίας— «προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν ορισμένες πτυχές της επισήμανσης και της συσκευασίας των προϊόντων καπνού». Υπέρ αυτής της απόψεως συνηγορεί και η αιτιολογική σκέψη 53 της οδηγίας, όπου τονίζεται ότι αυτή «[επιτυγχάνει] διαφορετικ[ό] βαθμ[ό] εναρμόνισης» και «παρέχει ένα πρώτο βασικό σύνολο κοινών κανόνων [...] [μόνον] όσον αφορά την παρουσίαση και τη συσκευασία προϊόντων καπνού».

112. Ασφαλώς, η οδηγία περιλαμβάνει όντως ολόκληρο κεφάλαιο με κανόνες οι οποίοι διέπουν την επισήμανση και τη συσκευασία των προϊόντων καπνού και καλύπτουν, μάλιστα, από το σχήμα και το ελάχιστο περιεχόμενο των μονάδων συσκευασίας έως την απαίτηση (συνδυασμένων) προειδοποιήσεων για την υγεία και την απαγόρευση συγκεκριμένων παραπλανητικών δηλώσεων επί των συσκευασιών του προϊόντος. Ωστόσο, αντιθέτως προς την άποψη πολλών από τις επιχειρήσεις που μετέχουν στη διαδικασία, εξακολουθεί να υφίσταται περιθώριο για τη θέσπιση επιπρόσθετων εθνικών κανόνων στον

69 — Αποφάσεις Επιτροπή κατά Συμβουλίου (218/82, EU:C:1983:369, σκέψη 15), Ordre des barreaux francophones et germanophone κ.λπ. (C-305/05, EU:C:2007:383, σκέψη 28), επανεξέταση Επιτροπή κατά Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, σκέψη 40) και Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-540/13, EU:C:2015:224, σκέψη 39).

τομέα της επισημάνσεως και της συσκευασίας των προϊόντων καπνού. Κυρίως από το άρθρο 28, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας προκύπτει ότι συγκεκριμένες επιφάνειες της συσκευασίας δεν διέπονται από την οδηγία και ότι η Επιτροπή παρακολουθεί μεταξύ άλλων τις εξελίξεις σε εθνικό επίπεδο.

113. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη διατηρούν ιδίως τη δυνατότητα να ορίζουν τις δικές τους απαιτήσεις όσον αφορά τα χρώματα όλων των τμημάτων της συσκευασίας που δεν προορίζονται για προειδοποιήσεις και μάλιστα μπορούν να τυποποιήσουν τις συσκευασίες[70]. Πράγματι, η οδηγία ρυθμίζει —εμμέσως— τα χρώματα, το πολύ, στον βαθμό που απαγορεύει με το άρθρο 13, την παραπλανητική ή απατηλά θετική παρουσίαση των προϊόντων καπνού.

114. Υπό το πρίσμα τούτο, δεν είναι πειστικό ούτε το επιχείρημα ορισμένων επιχειρήσεων που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, ότι διάταξη στηριζόμενη στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ, όπως το άρθρο 24 της οδηγίας, επ' ουδενί μπορεί να επιτρέπει στα κράτη μέλη τη θέσπιση αυστηρότερων εθνικών κανόνων επισημάνσεως και συσκευασίας των προϊόντων καπνού, διότι το ζήτημα αυτό εμπίπτει συνολικά «στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας». Η αντίρρηση αυτή, που οφείλεται στην ανησυχία ορισμένων εκ των ενδιαφερόμενων επιχειρήσεων ενόψει της ενδεχόμενης θεσπίσεως εθνικών κανόνων περί καθιερώσεως ουδέτερων συσκευασιών («plain packaging»), δεν λαμβάνει υπόψη ότι μέχρι σήμερα δεν έχουν ρυθμισθεί σε επίπεδο Ένωσης πολλές πτυχές της επισημάνσεως και της συσκευασίας των προϊόντων καπνού, κυρίως τα χρώματα.

115. Εάν γινόταν δεκτή η θέση των ενδιαφερόμενων επιχειρήσεων, η επιδιωκόμενη με την οδηγία 2014/40 μερική εναρμόνιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών θα μεταβαλλόταν σε πλήρη εναρμόνιση. Τούτο θα συνιστούσε παραβίαση της ευρείας ευχέρειας που διαθέτει ο νομοθέτης της Ένωσης, δυνάμει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, ως προς την επιλογή της πλέον ενδεδειγμένης τεχνικής προσεγγίσεως[71]: ο νομοθέτης της Ένωσης δεν είναι υποχρεωμένος να χρησιμοποιεί το άρθρο 114 ΣΛΕΕ με τη λογική «όλα ή τίποτα» μεταξύ της πλήρους εναρμονίσεως και της παραλείψεως οποιασδήποτε εναρμονίσεως, αλλά μπορεί —όπως εν προκειμένω— να επιλέξει μερική εναρμόνιση.

116. Το ίδιο προκύπτει, άλλωστε, και από τις αποφάσεις που επικαλούνται οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης[72]. Βεβαίως, είναι ορθό ότι το Δικαστήριο, στην πρώτη του απόφαση σχετικά με διαφήμιση καπνού, είχε κρίνει ως παράνομη μια οδηγία που στηριζόταν στις αρμοδιότητες για την εσωτερική αγορά και ιδίως στο άρθρο 100 Α της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 114 ΣΛΕΕ), διότι δεν περιείχε καμία διάταξη σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία προϊόντων τα οποία ήταν σύμφωνα με την οδηγία. Ωστόσο, εάν το επίμαχο σημείο της αποφάσεως εξετασθεί εντός του γενικού του πλαισίου, καθίσταται σαφές ότι το Δικαστήριο σε καμία περίπτωση δεν ήθελε να αποκλείσει την έκδοση οδηγιών που σκοπούν στη μερική εναρμόνιση συγκεκριμένων ζητημάτων. Αντιθέτως, αναγνώρισε ρητώς ότι τα μέτρα εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς επιτρέπεται να περιέχουν διατάξεις οι οποίες παρέχουν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να θεσπίζουν αυστηρότερα μέτρα για την προστασία ενός γενικού συμφέροντος[73].

70 — Βλ., σχετικά, και πάλι αιτιολογική σκέψη 53 της οδηγίας.

71 — Αποφάσεις REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, σκέψη 20), Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-66/04, EU:C:2005:743, σκέψη 45), Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-217/04, EU:C:2006:279, σκέψη 43) και Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 35).

72 — Απόφαση Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-376/98, EU:C:2000:544, σκέψη 104)· βλ., επίσης, αποφάσεις British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 74) και Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-380/03, EU:C:2006:772, σκέψη 73)· ομοίως και αποφάσεις Gallaher κ.λπ. (C-11/92, EU:C:1993:262, σκέψη 16) και Philip Morris Belgium κ.λπ. (C-222/91, EU:C:1993:260, σκέψη 13).

73 — Βλ., σχετικά, απόφαση Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-376/98, EU:C:2000:544, σκέψεις 103 και 104)· στο ίδιο πνεύμα, απόφαση Lapin (C-358/11, EU:C:2013:142, σκέψη 32).

117. Η χρησιμοποίηση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ αποκλείεται μόνο στην περίπτωση όπου ο νομοθέτης της Ένωσης ουδόλως επιδιώκει την ελεύθερη κυκλοφορία για τα προϊόντα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και πληρούν τις επιταγές της[74]. Επίσης, ο νομοθέτης της Ένωσης δεν μπορεί να επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαγορεύουν, για λόγους σχετικούς με τα θέματα που εναρμονίζει η οδηγία, την εισαγωγή, πώληση και κατανάλωση προϊόντων καπνού τα οποία συνάδουν με τις διατάξεις της οδηγίας[75].

118. Αυτό όμως δεν συμβαίνει εν προκειμένω. Αφενός, το άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας αναγνωρίζει ρητώς την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προϊόντων καπνού που είναι σύμφωνα την οδηγία. Αφετέρου, το άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας, ερμηνευόμενο υπό το φως της αιτιολογικής σκέψεως 53, επιτρέπει στα κράτη μέλη «να θεσπίζουν περαιτέρω απαιτήσεις σχετικά με την τυποποίηση της συσκευασίας» μόνο στον βαθμό που δεν υφίσταται εναρμόνιση σε επίπεδο Ένωσης.

119. Ασφαλώς, αυτό το είδος μερικής εναρμονίσεως συνεπάγεται ότι τα προϊόντα δεν δύνανται να εξαχθούν άνευ ετέρου από ένα κράτος μέλος σε άλλο, ακόμη και αν η επισήμανση και η συσκευασία τους συνάδουν πλήρως με τις απαιτήσεις της οδηγίας. Δηλαδή, κάθε κράτος μέλος μπορεί να θέσει περαιτέρω απαιτήσεις σε σχέση με τις μη εναρμονισμένες πτυχές της συσκευασίας του προϊόντος. Πέραν τούτου, η εν λόγω μερική εναρμόνιση δημιουργεί αναμφίβολα πλεονεκτήματα για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, καθόσον δεν εξαλείφει μεν όλα τα εμπόδια στο εμπόριο, αλλά αίρει ορισμένα από αυτά. Στην προκειμένη περίπτωση τούτο σημαίνει, επί παραδείγματι, ότι οι κατασκευαστές προϊόντων καπνού μπορούν να χρησιμοποιούν σε ολόκληρη την εσωτερική αγορά μονάδες συσκευασίας τσιγάρων που συμμορφώνονται προς ένα ενιαίο βασικό σχέδιο και δεν απαιτείται πλέον να προσαρμόζουν το σχέδιο αυτό σε όλα τα σημεία παρά μόνο σε συγκεκριμένες λεπτομέρειες (παραδείγματος χάρη χρώματα) με βάση τις ιδιαιτερότητες των εκάστοτε εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων.

120. Πράγματι, λοιπόν, οι προαναφερθείσες διατάξεις του άρθρου 24, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας, από κοινού με τις σχετικές επεξηγήσεις στην αιτιολογική σκέψη 53 έχουν κυρίως διευκρινιστικό χαρακτήρα. Αποσαφηνίζουν τον τρόπο λειτουργίας της μερικής εναρμονίσεως που επιδιώκει η οδηγία. Πράγματι, μια τέτοια διευκρίνιση μπορεί να είναι ιδιαιτέρως χρήσιμη όπως αναδεικνύει με εντυπωσιακό τρόπο η σκληρή αντιπαράθεση των μετεχόντων στη διαδικασία σχετικά με το αν επιτρέπεται η θέσπιση εθνικών κανόνων τυποποιήσεως των συσκευασιών.

Το δικαίωμα των κρατών μελών να απαγορεύουν συγκεκριμένες κατηγορίες προϊόντων (ερώτημα 1, σκέλος β)

121. Περαιτέρω, το ερώτημα 1, σκέλος β, θέτει υπό εξέταση το άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας και συγκεκριμένα το πρώτο εδάφιο. Κατά τη διάταξη αυτή, κράτος μέλος έχει τη δυνατότητα «να απαγορεύει μια ορισμένη κατηγορία προϊόντων καπνού ή συναφών προϊόντων, για λόγους που αφορούν τις ιδιαίτερες συνθήκες στο εν λόγω κράτος μέλος και εφόσον οι διατάξεις δικαιολογούνται από την ανάγκη προστασίας της δημόσιας υγείας, συνεκτιμώντας το υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας που επιτυγχάνεται μέσω της παρούσας οδηγίας».

122. Όπως επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, τα επιχειρήματα που προβάλλονται στο πλαίσιο της κύριας δίκης κατά του άρθρου 24, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο είναι, κατ' ουσίαν, τα ίδια που προβάλλονται και κατά του άρθρου 24, παράγραφος 2, της οδηγίας. Υποστηρίζεται δηλαδή και πάλι ότι η επίδικη διάταξη της οδηγίας δεν εξαλείφει, αλλά δημιουργεί εμπόδια στο εμπόριο.

74 — Συναφώς, απόφαση Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-376/98, EU:C:2000:544, σκέψεις 104 και 105).

75 — Απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 74).

123. Αντιθέτως προς τον ισχυρισμό του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, η αιτίαση αυτή δεν μπορεί να ανατραπεί με την προβολή του επιχειρήματος ότι η Ένωση δεν έχει αρμοδιότητα όσον αφορά την έκδοση μέτρων εναρμονίσεως στον τομέα της υγείας (άρθρο 168, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ) και ότι τα κράτη μέλη εξακολουθούν να ευθύνονται για τη διαμόρφωση της πολιτικής τους στον τομέα της υγείας (άρθρο 168, παράγραφος 7, ΣΛΕΕ). Συγκεκριμένα, η οδηγία 2014/40 δεν συνιστά μέτρο στον τομέα της υγείας, αλλά μέτρο εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς που εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Ένωσης βάσει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ[76]. Ειδάλλως, δεν θα μπορούσε να περιληφθεί στην οδηγία ούτε η έντονα αμφισβητούμενη στην προκειμένη υπόθεση απαγόρευση των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις[77].

124. Εξάλλου, όπως επισήμανα ήδη ανωτέρω[78], το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν μπορεί, καταρχήν, να χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση διατάξεως η οποία θα επέτρεπε τη μονομερή παρέκκλιση από το αποτέλεσμα εναρμονίσεως της οδηγίας. Τούτο ισχύει και για τυχόν μέτρα που ανάγονται σε υγειονομικά κίνητρα, τα οποία θα μπορούσαν να θεσπισθούν από μεμονωμένα κράτη μέλη «προκειμένου να ληφθούν υπόψη πιθανές μελλοντικές εξελίξεις της αγοράς», όπως αναφέρει η αιτιολογική σκέψη 54 της οδηγίας. Πράγματι, σε τέτοιες περιπτώσεις, το άρθρο 114, παράγραφος 8, ΣΛΕΕ, το οποίο ως διάταξη του πρωτογενούς δικαίου είναι υπέρτερης ισχύος σε σχέση με την οδηγία, προβλέπει ρητώς την ανάληψη δράσεως σε επίπεδο Ένωσης και όχι σε εθνικό επίπεδο: εάν ανακύψει «συγκεκριμένο πρόβλημα δημόσιας υγείας» σε τομέα που έχει ήδη εναρμονισθεί σε επίπεδο Ένωσης, το οικείο κράτος μέλος το θέτει υπόψη της Επιτροπής η οποία «αμέσως εξετάζει αν πρέπει να προτείνει κατάλληλα μέτρα στο Συμβούλιο». Από τον κανόνα αυτόν δεν χωρεί παρέκκλιση στο πλαίσιο πράξεως του παράγωγου δικαίου. Τα κράτη μέλη μπορούν, το πολύ, να εξουσιοδοτηθούν, μέσω οδηγίας, να λάβουν προσωρινά μέτρα προστασίας της υγείας κατά παρέκκλιση από τις λοιπές διατάξεις της ίδιας οδηγίας (άρθρο 114, παράγραφος 10, ΣΛΕΕ).

125. Κατόπιν τούτου, το άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας —αντιθέτως προς την εκτίμηση των οργάνων της Ένωσης που μετέχουν στη διαδικασία— δεν δύναται να ερμηνευθεί κατά τρόπο τόσο ευρύ, ώστε να λειτουργεί ως άδεια προς τα κράτη μέλη να απαγορεύουν μόνιμα, για λόγους υγείας, τη διάθεση στην αγορά συγκεκριμένων προϊόντων που καλύπτονται από την οδηγία και κατ' αυτόν τον τρόπο να καταργούν μονομερώς την ελεύθερη κυκλοφορία των εν λόγω προϊόντων. Επομένως, δεν ευσταθεί η θέση του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής ότι μεμονωμένα κράτη μέλη θα μπορούσαν, παραδείγματος χάρη, να απαγορεύσουν πλήρως τη διάθεση τσιγάρων στην αγορά κατ' επίκληση του άρθρου 24, παράγραφος 3, της οδηγίας. Τέτοιες μονομερείς εθνικές απαγορεύσεις είναι δυνατές μόνον όσον αφορά προϊόντα που δεν έχουν αποτελέσει αντικείμενο εναρμονίσεως στην οδηγία 2014/40[79].

126. Τούτο όμως δεν σημαίνει ότι το άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας θα έπρεπε να θεωρηθεί ως παράνομο και να ακυρωθεί. Όπως έγινε δεκτό ότι το άρθρο 24, παράγραφος 2, της οδηγίας είναι έγκυρο, μπορεί να γίνει δεκτό ότι και το άρθρο 24, παράγραφος 3, είναι έγκυρο, εφόσον η τελευταία αυτή διάταξη ερμηνευθεί συστολικώς, λαμβανομένης υπόψη της νομικής βάσεως που χρησιμοποιήθηκε για τη θέσπισή της —δηλαδή του άρθρου 114 ΣΛΕΕ[80].

76 — Συναφώς, αποφάσεις Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-376/98, EU:C:2000:544, σκέψη 88), British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 62), καθώς και Alliance for Natural Health κ.λπ. (C-154/04 και C-155/04, EU:C:2005:449, σκέψη 30).

77 — Βλ. σχετικά, ανωτέρω, σημεία 58 έως 86 των προτάσεών μου.

78 — Βλ., ανωτέρω, σημεία 108, 116 και 117 των προτάσεών μου.

79 — Βλ. και αιτιολογική σκέψη 55 της οδηγίας.

80 — Βλ. σχετικά, ανωτέρω, σημείο 109 των προτάσεών μου.

127. Πρώτον, κατά το άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας, οι μονομερείς εθνικές απαγορεύσεις προϊόντων τα οποία εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας επιτρέπονται μόνο στον βαθμό που τα μέτρα εναρμονίσεως της οδηγίας δεν εξασφαλίζουν αρκούντως την επίτευξη του επιδιωκόμενου σε εθνικό επίπεδο υγειονομικού σκοπού. Σε αυτό ακριβώς το συμπέρασμα κατατείνει το γράμμα του άρθρου 24, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας, κατά το οποίο ενδεχόμενες απαγορεύσεις προϊόντων εκ μέρους των κρατών μελών πρέπει να δικαιολογούνται «συνεκτιμώντας το υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας που επιτυγχάνεται μέσω της παρούσας οδηγίας».

128. Δεύτερον, το άρθρο 24, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας επιτρέπει, σε εθνικό επίπεδο, τέτοιες απαγορεύσεις προϊόντων αναγόμενες σε υγειονομικά κίνητρα μόνο «για λόγους που αφορούν τις ιδιαίτερες συνθήκες στο εν λόγω κράτος μέλος». Η αρχή της επικουρικότητας (άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 3, ΣΕΕ) επιτάσσει η επίλυση τέτοιων ζητημάτων να επαφίεται πρωτίστως στα κράτη μέλη [81]. Για την περίπτωση όπου ανακύψουν προβλήματα διασυνοριακής φύσεως, ο νομοθέτης της Ένωσης έχει μεριμνήσει στα επόμενα εδάφια του άρθρου 24, παράγραφος 3, της οδηγίας και έχει προβλέψει κατά το πρότυπο του άρθρου 114, παράγραφοι 5 και 6, ΣΛΕΕ διαδικασία εγκρίσεως, η οποία πρέπει να διεξαχθεί από την Επιτροπή.

129. Υπό αυτό το πρίσμα, το άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο που καλύπτεται από τη νομική βάση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ.

130. Οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης υποστηρίζουν ότι δεν υπάρχει συνοχή μεταξύ του άρθρου 24, παράγραφος 3, της οδηγίας, αφενός, και της απαγορεύσεως των τσιγάρων μινθόλης στο άρθρο 7 της οδηγίας, αφετέρου [82]. Η αιτίασή τους, κατ' ουσία, συνίσταται στο ότι η απαγόρευση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων, όπως την προβλέπει το άρθρο 7 της οδηγίας, δεν είναι αναγκαία εφόσον παρέχεται, ούτως ή άλλως, στα κράτη μέλη η δυνατότητα να απαγορεύουν μονομερώς συγκεκριμένες κατηγορίες προϊόντων καπνού. Επίσης, δεν είναι συνεπές να προβάλλεται ως αιτιολογία της απαγορεύσεως χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων στο άρθρο 7 η αποτροπή μελλοντικών διαφοροποιήσεων των εθνικών καθεστώτων, ενώ συγχρόνως προωθούνται τέτοιες διαφοροποιήσεις στο άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας.

131. Ούτε αυτό το επιχείρημα είναι πειστικό. Πιο συγκεκριμένα, αφενός, το άρθρο 7 της οδηγίας, όπως επισημάνθηκε ήδη [83], ρυθμίζει ζήτημα διασυνοριακής φύσεως το οποίο αφορά το σύνολο της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς, ενώ το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 24, παράγραφος 3, της οδηγίας περιορίζεται, σύμφωνα και με το γράμμα του, σε ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν σε μεμονωμένα κράτη μέλη. Αφετέρου, ο νομοθέτης της Ένωσης, στο πλαίσιο ασκήσεως της ευρείας ευχέρειας που διαθέτει βάσει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ [84], διατηρεί το δικαίωμα να επιλέξει μια σταδιακή εναρμόνιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών, ώστε να αντιμετωπίσει συγκεκριμένα προβλήματα της εσωτερικής αγοράς διά της θεσπίσεως μέτρου εναρμονίσεως, παραλείποντας —προσώρας— τη ρύθμιση άλλων ζητημάτων. Υπό αυτές τις συνθήκες, δεν μπορεί να θεωρηθεί ασυνεπές το ότι ο νομοθέτης της Ένωσης απαγορεύει προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις για το σύνολο της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς, ενώ επαφίεται προς το παρόν σε κάθε κράτος μέλος χωριστά για την απαγόρευση άλλων αμφίβολων, από απόψεως υγείας, προϊόντων.

81 — Βλ., σχετικά, σημερινές προτάσεις μου στην υπόθεση Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-358/14, σημεία 141 έως 171, ιδίως σημεία 152, 153 και 165).

82 — Η αιτίαση αυτή προβάλλεται σε σχέση τόσο με το άρθρο 24, παράγραφος 3, της οδηγίας όσο και με το άρθρο 7 της οδηγίας. Στο σημείο αυτό θα εξετάσω τα συναφή επιχειρήματα που αναπτύχθηκαν εκατέρωθεν.

83 — Βλ. σχετικά, ανωτέρω, σημεία 58 έως 86, καθώς και συμπληρωματικώς, κατωτέρω, σημεία 282 έως 284 των προτάσεών μου.

84 — Αποφάσεις REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, σκέψη 20), Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-66/04, EU:C:2005:743, σκέψη 45), Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-217/04, EU:C:2006:279, σκέψη 43) και Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 35).

Ενδιάμεσο συμπέρασμα

132. Επομένως, λοιπόν, βάσει των επιχειρημάτων που προβλήθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου, δεν υφίσταται καμία ένδειξη ότι το άρθρο 24, παράγραφος 2 ή 3, της οδηγίας στηρίχθηκε εσφαλμένως στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ.

4. Το καθεστώς των εξ αποστάσεως πωλήσεων (ερώτημα 1, σκέλος γ, σημείο iii)

133. Με το ερώτημα 1, σκέλος γ, σημείο iii, το αιτούν δικαστήριο θέτει υπό εξέταση το άρθρο 18 της οδηγίας, και πιο συγκεκριμένα την παράγραφο 1, η οποία παρέχει στα κράτη μέλη το δικαίωμα να απαγορεύουν τις διασυνοριακές εξ αποστάσεως πωλήσεις προϊόντων καπνού στους καταναλωτές και προωθεί τη συνεργασία μεταξύ τους για την πρόληψη των πωλήσεων αυτών.

134. Το ερώτημα τούτο ανάγεται σε αιτίαση που προέβαλε η BAT στο πλαίσιο της κύριας δίκης, υποστηρίζοντας ότι η εν λόγω διάταξη δεν διευκολύνει αλλά δυσχεραίνει τις διασυνοριακές συναλλαγές και, ως εκ τούτου, αντιβαίνει στους σκοπούς του άρθρου 114 ΣΛΕΕ. Η επιχείρηση εκτιμά επίσης ότι η δυνατότητα επιλογής που παρέχεται στα κράτη μέλη θα οδηγήσει σε διαφοροποιήσεις μεταξύ των εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων. Για αυτούς τους δύο λόγους, η BAT αμφισβητεί ότι το άρθρο 18 της οδηγίας επιτρέπεται να στηριχθεί στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ ως νομική βάση.

135. Συναφώς, επιβάλλεται, κατ' αρχάς, η διαπίστωση ότι έως τώρα —δηλαδή πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2014/40— τα κράτη μέλη είχαν ήδη τη δυνατότητα να απαγορεύουν ή να περιορίζουν τις διασυνοριακές εξ αποστάσεως πωλήσεις προϊόντων καπνού εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατ' επίκληση των προβλεπόμενων από τις Συνθήκες ορίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων [85]. Υπό αυτό το πρίσμα, το άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας συνιστά απλώς τυπική διάταξη που επιβεβαιώνει το status quo.

136. Επιπλέον όμως, όπως προκύπτει από το προοίμιο της οδηγίας [86], στο άρθρο 18, παράγραφος 1, λαμβάνεται υπόψη, αφενός, ότι οι διατάξεις της οδηγίας σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού θα μπορούσαν να καταστρατηγηθούν ευχερώς διά των εξ αποστάσεως πωλήσεων και, αφετέρου, ότι αυτός ο τρόπος πωλήσεως θα διευκόλυνε ενδεχομένως την πρόσβαση των νέων στα προϊόντα καπνού. Κατ' αυτόν τον τρόπο, λοιπόν, θα μπορούσε να υπονομευθεί εν γένει η νομοθεσία για τον έλεγχο του καπνού.

137. Στη νομολογία αναγνωρίζεται ότι πράξη της Ένωσης εκδιδόμενη βάσει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ επιτρέπεται να περιλαμβάνει και διατάξεις που σκοπούν στην αποτροπή καταστρατηγήσεως ορισμένων κανόνων μέσω απαγορεύσεων [87]. Ακριβώς αυτόν τον σκοπό εξυπηρετεί και το άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας.

138. Η απαγόρευση των διασυνοριακών εξ αποστάσεως πωλήσεων την οποία έχουν επιβάλει ή θα επιβάλουν ενδεχομένως ορισμένα κράτη μέλη, επικαλούμενα το άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας, αποτελεί, τρόπον τινά, το τίμημα για τη δυνατότητα κυκλοφορίας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά των προϊόντων καπνού που πληρούν τις απαιτήσεις της οδηγίας και πωλούνται σύμφωνα με τον επιδιωκόμενο από την οδηγία σκοπό της προστασίας της υγείας.

85 — Παραδείγματος χάρη, στη Γαλλία και στη Λιθουανία ισχύει γενική απαγόρευση διαδικτυακής πωλήσεως προϊόντων καπνού, ενώ ορισμένα κράτη μέλη προβλέπουν υποχρέωση εγκρίσεως ή ηλικιακά όρια για την εξ αποστάσεως πώληση τέτοιων προϊόντων. Βλ. σχετικά την επισκόπηση στην εκτίμηση επιπτώσεων («Impact Assessment»), η οποία υποβλήθηκε μαζί με την πρόταση της Επιτροπής στις 19 Δεκεμβρίου 2012, έγγραφο SWD(2012) 452 τελικό, ιδίως τμήμα 4, σ. 8.

86 — Αιτιολογική σκέψη 33 της οδηγίας.

87 — Αποφάσεις Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-376/98, EU:C:2000:544, σκέψη 100) και British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 82).

139. Κατόπιν τούτου, το άρθρο 114 ΣΛΕΕ μπορούσε κάλλιστα να χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση για τη θέσπιση του άρθρου 18, παράγραφος 1, της οδηγίας[88].

5. Η εξουσιοδότηση της Επιτροπής για την ενσωμάτωση διεθνώς συμφωνημένων προτύπων (ερώτημα 1, σκέλος γ, σημείο iv)

140. Το ερώτημα 1, σκέλος γ, σημείο iv, αφορά το άρθρο 3, παράγραφος 4, και το άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας όπου η Επιτροπή εξουσιοδοτείται να εκδίδει πράξεις για να ενσωματώσει στο δίκαιο της Ένωσης τα διεθνώς συμφωνημένα πρότυπα σχετικά με τα μέγιστα επίπεδα εκπομπών, τις εκπομπές και τις μεθόδους μετρήσεως. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο στηρίζεται σε αιτίαση της JTI, κατά την οποία με τις εν λόγω διατάξεις της οδηγίας ανατίθενται de facto κανονιστικές αρμοδιότητες στον ΠΟΥ και στα συμβαλλόμενα μέρη της συμβάσεως-πλαισίου του ΠΟΥ, κατά παράβαση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ.

141. Κατόπιν προσεκτικότερης εξετάσεως διαπιστώνεται ότι η κριτική που ασκείται ως προς αυτές τις δύο διατάξεις της οδηγίας έχει διπλή κατεύθυνση: αφενός, επικρίνεται η δήθεν ανάθεση κανονιστικών αρμοδιοτήτων σε διεθνείς οργανισμούς ή όργανα εκτός του θεσμικού πλαισίου της Ένωσης. Αφετέρου, αμφισβητείται ότι κάθε ενδεχόμενη προσαρμογή του δικαίου της Ένωσης στα διεθνή πρότυπα δύναται όντως να βελτιώσει τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

142. Κατωτέρω, σε σχέση με το πέμπτο ερώτημα, θα καταρρίψω το πρώτο σημείο της κριτικής αυτής[89]. Ως προς το δεύτερο σημείο της, αρκεί η επισήμανση ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ, κατά πάγια νομολογία, μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως βάση για την προσαρμογή υφιστάμενων μέτρων εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς στις νεότερες εξελίξεις[90]. Είναι αυτονόητο ότι τέτοια προσαρμογή δύναται να πραγματοποιηθεί και λόγω επιταγών του διεθνούς δικαίου ή λόγω συστάσεων διεθνών οργάνων (βλ. και άρθρο 3, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ).

143. Αυτό ακριβώς συμβαίνει εν προκειμένω: το άρθρο 3 της οδηγίας περιέχει ήδη κανόνες που διέπουν τα μέγιστα επίπεδα εκπομπών και τις εκπομπές των προϊόντων καπνού και το άρθρο 4 της οδηγίας προβλέπει κανόνες σχετικούς με τις μεθόδους μετρήσεως. Η Επιτροπή εξουσιοδοτείται να προσαρμόσει ή να συμπληρώσει τους κανόνες αυτούς υπό το φως των νεότερων εξελίξεων σε διεθνές επίπεδο. Κατ' αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται ότι τα νέα διεθνή πρότυπα θα εφαρμοσθούν ομοιόμορφα και ταυτόχρονα στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά, ώστε να βελτιωθεί η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

144. Συνεπώς, είναι αβάσιμη η αιτίαση ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να σταθεί ως νομική βάση του άρθρου 3, παράγραφος 4, και του άρθρου 4, παράγραφος 5, της οδηγίας.

Β— *Η αρχή της αναλογικότητας*

145. Το δεύτερο και το τρίτο ερώτημα αφορούν την αρχή της αναλογικότητας. Στο πλαίσιο αυτό, αφενός, τίθεται το ζήτημα της απαγορεύσεως των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις (ερώτημα 3, σκέλος α) —βάσει σχετικής αιτιάσεως της BAT— και, αφετέρου, αμφισβητούνται —βάσει αιτιάσεων πολλών επιχειρήσεων που μετέχουν στη διαδικασία— διάφορες απαιτήσεις που θέτει η οδηγία σε σχέση με την επισήμανση και τη συσκευασία των προϊόντων καπνού (ερώτημα 2, και ερώτημα 3, σκέλη β και γ).

88 — Στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δεν εξετάζεται αν το άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας είναι σύμφωνο προς την αρχή της αναλογικότητας.

89 — Βλ., κατωτέρω, σημεία 258 έως 263 των προτάσεών μου.

90 — Αποφάσεις British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψεις 77 έως 80) και Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 34)· βλ. σχετικά και ανωτέρω, σημεία 89 και 90 των προτάσεών μου.

146. Κατά πάγια νομολογία, η αρχή της αναλογικότητας καταλέγεται μεταξύ των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης. Η αρχή αυτή απαιτεί οι πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης να είναι πρόσφορες για την επίτευξη των νομίμως επιδιωκομένων από την οικεία ρύθμιση σκοπών και να μην υπερβαίνουν το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών αυτών [91]. Συναφώς, όταν υφίσταται δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσότερων πρόσφορων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο επαχθές. Επιπροσθέτως, οι συνακόλουθες επιβαρύνσεις δεν πρέπει να δυσανάλογες προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς [92].

147. Κατά τον δικαστικό έλεγχο πράξεων της Ένωσης ως προς την αναλογικότητά τους, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι, οσάκις πρόκειται για επεμβάσεις σε θεμελιώδη δικαιώματα, η έκταση της διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη της Ένωσης μπορεί να περιορίζεται από ορισμένα στοιχεία. Στα στοιχεία αυτά περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, ο οικείος τομέας, η φύση του εκάστοτε δικαιώματος, το είδος και η σοβαρότητα της επεμβάσεως, καθώς και ο επιδιωκόμενος από αυτήν σκοπός [93].

1. Οι επεμβάσεις στην επιχειρηματική ελευθερία

148. Τα περισσότερα ζητήματα που ανακύπτουν στο πλαίσιο του δεύτερου και του τρίτου ερωτήματος αφορούν το θεμελιώδες δικαίωμα της επιχειρηματικής ελευθερίας (άρθρο 16 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων). Κατά πάγια νομολογία, αυτό το θεμελιώδες δικαίωμα μπορεί να υπόκειται σε ευρύ φάσμα παρεμβάσεων της δημόσιας αρχής με τις οποίες μπορούν να τεθούν, προς το γενικό συμφέρον, περιορισμοί στην άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας [94], ενώ ο νομοθέτης της Ένωσης διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια σε τομείς όπου η δράση του ενέχει επιλογές τόσο πολιτικής όσο και οικονομικής ή κοινωνικής φύσεως, και όπου απαιτούνται σύνθετες αξιολογήσεις και εκτιμήσεις εκ μέρους του [95].

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

150. Η αναγνώριση τέτοιας ευρείας διακριτικής ευχέρειας σημαίνει ότι παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας εκ μέρους του νομοθέτη της Ένωσης νοείται μόνον όταν η σχετική πράξη της Ένωσης είναι *προδήλως δυσανάλογη*, δηλαδή όταν είναι προδήλως ακατάλληλη για την επίτευξη των νομίμως επιδιωκομένων σκοπών, υπερβαίνει προδήλως το αναγκαίο για την επίτευξη των εν λόγω σκοπών μέτρο ή προκαλεί προβλήματα προδήλως δυσανάλογα σε σχέση με τους σκοπούς αυτούς [96]. Αντιθέτως, δεν έχει σημασία αν το μέτρο που λαμβάνεται με τη συγκεκριμένη πράξη είναι το μόνο δυνατό ή το καταλληλότερο.

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

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

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

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

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

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

151. Με βάση το ανωτέρω κριτήριο, λοιπόν, πρέπει να πραγματοποιηθεί ο δικαστικός έλεγχος της αναλογικότητας της απαγορεύσεως των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις, καθώς και ορισμένων απαιτήσεων επισημάνσεως και συσκευασίας των προϊόντων καπνού τις οποίες θέτει υπό εξέταση το αιτούν δικαστήριο.

Η απαγόρευση των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις (ερώτημα 3, σκέλος α)

152. Η απαγόρευση των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις, ως προς την αναλογικότητα της οποίας ζητείται να λάβει θέση το Δικαστήριο με το ερώτημα 3, σκέλος α, απορρέει από το άρθρο 7, παράγραφοι 1 και 7, της οδηγίας.

153. Η εν λόγω απαγόρευση έχει ως σκοπό να συμβάλει στην εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά. Πράγματι, όλα τα χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις —είτε πρόκειται για μινθόλη είτε για άλλα— μπορούν, καταρχήν, να μετριάσουν ή να καλύψουν την κατά κανόνα αρκετά πικρή και δυνατή γεύση του καπνού. Με τον τρόπο αυτόν δημιουργείται ο σοβαρός κίνδυνος τα προϊόντα καπνού με άρωμα/γεύση να διευκολύνουν την έναρξη της καταναλώσεως καπνού για τους μη καπνιστές[97], καθώς και να δυσχεράνουν την απεξάρτηση των καθ' έξη καπνιστών —τουλάχιστον ορισμένων εξ αυτών— από τη νικοτίνη[98].

154. Στο πλαίσιο τούτο, έχει ιδιαίτερη πρακτική σημασία η απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης που θα ισχύσει από τις 20 Μαΐου 2020 δυνάμει της εν λόγω διατάξεως[99]. Μόνον όσον αφορά την απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης παρατίθενται στη διάταξη περί παραπομπής, όπως και στις παρατηρήσεις των επιχειρήσεων που μετέχουν στη διαδικασία, ουσιαστικές επισημάνσεις ως προς την αναλογικότητα. Κατά συνέπεια, κι εγώ θα επικεντρωθώ, στη συνέχεια, στην εξέταση των νομικών ζητημάτων που ανακύπτουν σε σχέση με την αναλογικότητα της απαγορεύσεως των τσιγάρων μινθόλης.

i) Η καταλληλότητα της απαγορεύσεως

155. Εν προκειμένω, υφίσταται διαφωνία ακόμη και ως προς την καταλληλότητα της απαγορεύσεως των τσιγάρων μινθόλης για να επιτευχθεί η επιδιωκόμενη με την οδηγία ενίσχυση της προστασίας της υγείας. Αντικείμενο διχογνωμίας είναι, ειδικότερα, το ζήτημα με ποιον τρόπο θα επηρεάσει η απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης την καταναλωτική συμπεριφορά υφιστάμενων και δυνητικών καπνιστών. Όλοι οι μετέχοντες στη διαδικασία στηρίζουν τις θέσεις τους σε επιστημονικές μελέτες ενώ προσάπτουν στους διαφωνούντες ότι οι εκτιμήσεις που προβάλλουν στερούνται επαρκούς επιστημονικής θεμελιώσεως.

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

157. Πράγματι, κατά την έκδοση της οδηγίας, ο νομοθέτης της Ένωσης όφειλε να λάβει υπόψη την αρχή της προφυλάξεως[100]. Η αρχή της προφυλάξεως δικαιολογεί τη λήψη περιοριστικών μέτρων ακριβώς όταν αποδεικνύεται αδύνατο να διαπιστωθεί με βεβαιότητα η ύπαρξη ή η έκταση του προβαλλόμενου κινδύνου επειδή από τις σχετικές μελέτες δεν έχουν προκύψει επαρκή, ολοκληρωμένα

97 — Βλ., σχετικά, και αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας.

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

99 — Η ημερομηνία της 20ής Μαΐου 2020 προκύπτει από το άρθρο 7, παράγραφος 14, της οδηγίας, καθόσον οι πωλήσεις τσιγάρων μινθόλης σε επίπεδο Ένωσης υπερβαίνουν το 3 % και τούτο δεν αμφισβητήθηκε από κανέναν μετέχοντα στη διαδικασία.

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

ή ακριβή πορίσματα, ενώ πιθανολογούμενη επέλευση ουσιαστικής βλάβης για τη δημόσια υγεία εξακολουθεί να υφίσταται στην υποθετική περίπτωση κατά την οποία ο κίνδυνος αυτός θα επαληθευόταν, υπό την προϋπόθεση ότι τα σχετικά μέτρα δεν εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις και είναι αντικειμενικά [101].

158. Η έκκληση που απευθύνθηκε στο πλαίσιο του ΠΟΥ για να περιορισθεί ή να απαγορευθεί, σε παγκόσμια κλίμακα, η χρησιμοποίηση στα προϊόντα καπνού συστατικών, όπως η μινθόλη [102], τα οποία μπορούν να βελτιώσουν τη γεύση των εν λόγω προϊόντων, συνιστά επίσης έκφραση της αρχής της προφυλάξεως.

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

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

ii) Η αναγκαιότητα της απαγορεύσεως

161. Περαιτέρω, ορισμένες εκ των επιχειρήσεων που μετέχουν στη διαδικασία και η Πολωνία υποστηρίζουν ότι η απαγόρευση κυκλοφορίας τσιγάρων μινθόλης δεν είναι αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου με την οδηγία υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά.

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

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

163. Όσον αφορά τον πρώτο εξ αυτών των θεματικών κύκλων, επισήμανα ήδη ανωτέρω —σε σχέση με το άρθρο 114 ΣΛΕΕ—, ότι τα επιχειρήματα ορισμένων επιχειρήσεων που μετέχουν στη διαδικασία για τη δήθεν ιδιαίτερη θέση των τσιγάρων μινθόλης στον τομέα της αγοράς για τα τσιγάρα με άρωμα/γεύση δεν είναι πειστικά [103].

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

102 — Βλ. σχετικά, ανωτέρω, σημεία 74 έως 76 των προτάσεών μου.

103 — Βλ. σχετικά, ανωτέρω, σημείο 65 των προτάσεών μου.

164. Αντιθέτως προς την άποψη της BAT, η αναγκαιότητα της απαγορεύσεως χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων για την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας στην εσωτερική αγορά δεν είναι δυνατό να αμφισβητηθεί απλώς και μόνο με τη λακωνική παρατήρηση ότι οι κίνδυνοι υγείας που συνδέονται με το κάπνισμα είναι ευρέως γνωστοί, ιδίως μάλιστα στους νέους.

165. Πιο συγκεκριμένα, το γεγονός και μόνον ότι πολλοί ενδιαφερόμενοι γνωρίζουν ήδη συγκεκριμένους κινδύνους δεν σημαίνει επ' ουδενί ότι η δημόσια Αρχή θα έπρεπε να περιορίσει τα υφιστάμενα μέτρα προστασίας ή να αποκλείσει τη λήψη νέων. Παραδείγματος χάρη, ουδείς θα διανοούνταν να καταργήσει την υποχρέωση των οδηγών μηχανοκίνητων δίτροχων να φορούν κράνος ή την υποχρέωση των επιβατών μηχανοκίνητων οχημάτων να φορούν ζώνη ασφαλείας απλώς και μόνον επειδή οι περισσότεροι χρήστες των οδών έχουν ενημερωθεί εν τω μεταξύ αρκούντως για τους κινδύνους της οδικής κυκλοφορίας και επιδεικνύουν αυτοβούλως υπεύθυνη συμπεριφορά.

166. Εξάλλου, με την απαγόρευση όλων των χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων, η οδηγία ευθυγραμμίζεται, όπως προκύπτει ιδίως από το άρθρο 1 και από το προοίμιό της[104], με τους κανόνες του ΠΟΥ. Ασφαλώς, οι κανόνες αυτοί δεν έχουν νομικώς δεσμευτικό χαρακτήρα, όπως ορθώς τονίζουν η BAT, η Mane και η Πολωνία, αλλά αναμφίβολα έχουν χαρακτήρα συστάσεως, ιδίως όσον αφορά τη ρύθμιση της μινθόλης[105]. Είναι αυτονόητο ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, στο πλαίσιο της ευρείας ευχέρειας που διαθέτει κατά τη θέσπιση μέτρων εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς δυνάμει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, μπορούσε να λάβει μέτρα τα οποία δεν υπαγορεύονται μεν στην Ένωση κατά τρόπο συγκεκριμένο σε διεθνές επίπεδο, αλλά συστήνονται.

167. Εάν ο νομοθέτης της Ένωσης δεν συμπεριελάμβανε τη μινθόλη στην απαγόρευση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων, η συμβολή της οδηγίας, όπως αναφέρθηκε ήδη[106], θα ήταν αισθητά μειωμένη ως προς την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας. Πράγματι, στην περίπτωση αυτή, οι υφιστάμενοι ή δυνητικοί καταναλωτές προϊόντων καπνού με άρωμα/γεύση θα εξακολουθούσαν να έχουν στη διάθεσή τους, ως εναλλακτική επιλογή, τα τσιγάρα μινθόλης και τούτο θα μπορούσε να διευκολύνει την έναρξη της καταναλώσεως καπνού για τους εφήβους και τους νέους και συγχρόνως να δυσχεράνει την απεξάρτηση των καθ' έξη καπνιστών από τη νικοτίνη[107].

168. Επίσης, εάν η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν απαγόρευε τα τσιγάρα μινθόλης όπως και τα άλλα τσιγάρα με άρωμα/γεύση, θα ήταν ενδεχομένως εκτεθειμένη στον κίνδυνο να κινηθούν εις βάρος της διαδικασίες στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (ΠΟΥ). Παραδείγματος χάρη, το όργανο επιλύσεως διαφορών του ΠΟΥ, σε έκθεση η οποία εκδόθηκε το 2012, θεώρησε ως παράβαση των κανόνων του ΠΟΥ το ότι οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής απαγόρευσαν την πώληση τσιγάρων με άρωμα/γεύση γαρίφαλου, ενώ εξακολουθούσαν να επιτρέπουν την εμπορία τσιγάρων μινθόλης[108]. Αντιθέτως προς την άποψη της BAT, όχι μόνο δεν αποκλείεται, αλλά είναι πολύ πιθανό αυτή η έκθεση του ΠΟΥ να έχει εφαρμογή και στην προκειμένη περίπτωση, ιδίως διότι στην έκθεση γίνεται ρητώς δεκτή η ομοιότητα μεταξύ τσιγάρων με άρωμα/γεύση γαρίφαλου και τσιγάρων με άρωμα/γεύση μινθόλης (καλούμενα ως «ομοειδή προϊόντα» κατά την έννοια της Συμφωνίας του ΠΟΥ για τα τεχνικά εμπόδια στο εμπόριο).

104 — Αιτιολογική σκέψη 7 της οδηγίας.

105 — Βλ. σχετικά, ανωτέρω, σημείο 76 των προτάσεών μου.

106 — Βλ., ανωτέρω, σημείο 69 των προτάσεών μου.

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

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

169. Λαμβανομένων υπόψη αυτών των περιστάσεων, η αναγκαιότητα απαγορεύσεως *όλων* των χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων, συμπεριλαμβανομένης της μινθόλης, δεν μπορεί να τεθεί, σοβαρά, εν αμφιβόλω[109]. Σε κάθε περίπτωση, τέτοια γενική απαγόρευση δεν υπερβαίνει *προδήλως* το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά.

170. Το συμπέρασμα αυτό ουδόλως μεταβάλλεται από το γεγονός ότι, δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 12, της οδηγίας, ορισμένα προϊόντα καπνού —συγκεκριμένα τα πούρα— εξαιρούνται προς το παρόν από την απαγόρευση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων. Πράγματι, η ευρεία ευχέρεια που διαθέτει ο νομοθέτης της Ένωσης στο πλαίσιο του άρθρου 114 ΣΛΕΕ[110], δεν αποκλείει σε καμία περίπτωση τη σταδιακή εναρμόνιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών. Άλλωστε, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μπορούσαν κάλλιστα να κρίνουν ότι, επί του παρόντος, οι κίνδυνοι υγείας που συνδέονται με τα χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις παρατηρούνται ιδίως σε σχέση με τα τσιγάρα και τον καπνό για στριφτά τσιγάρα, και μάλιστα λόγω της ιδιαίτερης ελκυστικότητας αυτών των προϊόντων καπνού για τους νέους[111].

– Επί των προβαλλόμενων ως λιγότερο επαχθών μέτρων

171. Ορισμένοι μετέχοντες στη διαδικασία, ιδίως η Von Eicken και η Πολωνία, προτείνουν δήθεν ηπιότερα μέτρα τα οποία, κατά την εκτίμησή τους, θα έπρεπε να ληφθούν από τον νομοθέτη της Ένωσης αντί της πλήρους απαγορεύσεως των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις: καθιέρωση ηλικιακών ορίων για την πώληση προϊόντων καπνού με άρωμα/γεύση, στοχευμένες ενημερωτικές εκστρατείες, καθώς και κατάρτιση καταλόγου επιτρεπόμενων ή απαγορευόμενων αρωματικών ουσιών σε επίπεδο Ένωσης (ένα είδος «θετικού» και «αρνητικού καταλόγου»).

172. Συναφώς, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι, κατά τον έλεγχο της αναλογικότητας, τυχόν ηπιότερα μέτρα σε σύγκριση με εκείνα τα οποία έλαβε ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούν να ληφθούν υπόψη μόνον εάν είναι κατάλληλα για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκεται με την επίμαχη πράξη της Ένωσης[112].

173. Τούτο δεν συμβαίνει στην περίπτωση των προτεινόμενων ηλικιακών ορίων. Όπως ανέλυσαν, με πειστικό τρόπο, τα όργανα της Ένωσης και αρκετά κράτη μέλη που μετέχουν στη διαδικασία, τα ηλικιακά όρια μπορούν να καμφθούν εύκολα στις συναλλαγές και ο έλεγχος τηρήσεώς τους είναι ιδιαιτέρως δυσχερής[113].

174. Ομοίως, ούτε τυχόν εκστρατείες ενημερώσεως για την επικινδυνότητα των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις μπορούν να θεωρηθούν εξίσου κατάλληλες με την απαγόρευση εμπορίας όλων των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις. Ούτως ή άλλως, τέτοιου είδους ενημερωτικές εκστρατείες, όπως πολύ ορθά υπενθυμίζει η Επιτροπή, δεν θα ήταν δυνατόν, στο πλαίσιο του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, να εξαλείψουν εμπόδια τα οποία ήδη υφίστανται ή συντρέχει κίνδυνος να δημιουργηθούν στο εμπόριο λόγω διαφορετικών εθνικών ρυθμίσεων σχετικά με τη χρησιμοποίηση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων.

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

110 — Αποφάσεις REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, σκέψη 20), Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-66/04, EU:C:2005:743, σκέψη 45), Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-217/04, EU:C:2006:279, σκέψη 43) και Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 35).

111 — Αιτιολογική σκέψη 19 της οδηγίας.

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

113 — Βλ. τις σημερινές προτάσεις μου στις υποθέσεις Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-358/14, σημεία 120 και 121) και Pillbox 38 (C-477/14, σημεία 144 και 145).

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

iii) Η stricto sensu αναλογικότητα

176. Τέλος, ορισμένοι μετέχοντες στη διαδικασία επικρίνουν την απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης υπό το πρίσμα της αναλογικότητας εν τη στενή εννοία. Συγκεκριμένα, προβάλλουν οικονομικές και κοινωνικές δυσχέρειες που συνδέονται με την απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης και πλήττουν ιδίως τους προμηθευτές της βιομηχανίας καπνού και τους κατασκευαστές εξειδικευμένων προϊόντων, αλλά και ορισμένους γεωργούς που δραστηριοποιούνται στην καλλιέργεια καπνού.

177. Κατ' αρχάς, στο πλαίσιο αυτό πρέπει να απορριφθεί η αιτίαση της Benkert ότι, στο προστάδιο της επεξεργασίας της σχετικής προτάσεως οδηγίας, η Επιτροπή δεν διαβουλεύθηκε αρκούντως με συγκεκριμένες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε προπαρασκευαστικές αγορές[114]. Πιο συγκεκριμένα, αφενός, ο νομοθέτης της Ένωσης δύναται μεν να στηριχθεί στην εκτίμηση επιπτώσεων εκ μέρους της Επιτροπής[115], πλην όμως δεν δεσμεύεται νομικώς από αυτήν[116]. Επομένως, τυχόν σφάλματα κατά τη διαδικασία διαβουλεύσεως στην οποία στηρίζεται η εκτίμηση επιπτώσεων, δεν καθιστούν κατ' ανάγκην την οδηγία παράνομη. Αφετέρου, συγκεκριμένα η Benkert παραδέχθηκε ότι η επιχείρηση ανέπτυξε πλήρως τη θέση της ενώπιον της Επιτροπής. Το γεγονός ότι η άποψη της Benkert δεν είχε αντικειμενικώς την προσδοκώμενη αποδοχή δεν μπορεί να θεωρηθεί σοβαρά ως ένδειξη σφάλματος κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες της νομοθετικής διαδικασίας.

178. Βεβαίως, επί της ουσίας, η απόσυρση των τσιγάρων μινθόλης από την αγορά λόγω της προβλεπόμενης από το δίκαιο της Ένωσης απαγορεύσεως προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις ενδέχεται να έχει προσωρινώς επιπτώσεις στην οικονομική κατάσταση ορισμένων γεωργών που δραστηριοποιούνται στην καλλιέργεια καπνού, ορισμένων προμηθευτών της βιομηχανίας καπνού, καθώς και ορισμένων επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην κατασκευή και εμπορία προϊόντων καπνού, έως και να επιφέρει απώλεια ορισμένων θέσεων εργασίας.

179. Ωστόσο, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, στην κλίμακα αξιών του δικαίου της Ένωσης, η προστασία της ανθρώπινης υγείας κατέχει πολύ υψηλότερη θέση από τέτοια, κατ' ουσίαν, οικονομικά συμφέροντα (βλ. σχετικά, άρθρο 9 ΣΛΕΕ, άρθρο 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, άρθρο 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και άρθρο 35, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων) και, ως εκ τούτου, η προστασία της υγείας μπορεί να δικαιολογήσει αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και σημαντικές, για ορισμένους επιχειρηματίες[117].

180. Εξάλλου, το ότι ορισμένες επιχειρήσεις ή και ολόκληρος οικονομικός κλάδος σε συγκεκριμένα κράτη μέλη ενδέχεται να υποστούν σοβαρότερο πλήγμα από άλλες επιχειρήσεις ή από τις οικονομίες των άλλων κρατών μελών λόγω της απαγορεύσεως των τσιγάρων μινθόλης δεν καθιστά δυσανάλογη την απαγόρευση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων στο πλαίσιο της οδηγίας. Δεδομένων των διαφορών στη διάρθρωση των οικονομιών των κρατών μελών, δεν υπάρχει περίπτωση μια νομοθετική πράξη της Ένωσης να έχει ακριβώς τις ίδιες επιπτώσεις σε όλες τις επιχειρήσεις και σε όλα τα κράτη

114 — Παρόμοια αιτίαση προβάλλει και η Tann σε σχέση με το άρθρο 114 ΣΛΕΕ.

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

116 — Απόφαση Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, σκέψη 57).

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

μέλη [118]. Όπως ορθώς υπογραμμίζουν τα όργανα της Ένωσης που μετέχουν στη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, η προσέγγιση των νομοθεσιών στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά θα στερούνταν πλήρως νοήματος, εάν μπορούσε να πραγματοποιηθεί μόνο στις περιπτώσεις στις οποίες, ούτως ή άλλως, οι συνθήκες είναι σε μεγάλο βαθμό παρόμοιες σε όλα τα κράτη μέλη και για όλες τις οικείες επιχειρήσεις.

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

182. Όσον αφορά την αύξηση του λαθρεμπορίου και την άνθιση της μαύρης αγοράς για τα τσιγάρα μινθόλης την οποία προδικάζουν ορισμένοι μετέχοντες στη διαδικασία, φρονώ ότι στο εν λόγω πλαίσιο το επιχείρημα αυτό είναι εξίσου αλυσιτελές όπως και ανωτέρω σε σχέση με το άρθρο 114 ΣΛΕΕ [119].

183. Κατόπιν των ανωτέρω, λοιπόν, ήταν εύλογο —και οπωσδήποτε δεν ήταν *προδήλως δυσανάλογο*— να δώσει ο νομοθέτης της Ένωσης προβάδισμα, κατά τη θέσπιση της οδηγίας, στο επιδιωκόμενο υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας έναντι των οικονομικών και κοινωνικών εκτιμήσεων τις οποίες ανέφεραν μεμονωμένοι μετέχοντες στην προκειμένη διαδικασία.

184. Συνεπώς, ο ισχυρισμός ότι απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας είναι αβάσιμος.

Οι προδιαγραφές για την επισήμανση και τη συσκευασία των προϊόντων καπνού (ερώτημα 3, σκέλη β και γ)

185. Τα σκέλη β και γ του τρίτου ερωτήματος αφορούν διάφορες απαιτήσεις επισημάνσεως και συσκευασίας των προϊόντων καπνού, οι οποίες προβλέπονται στα άρθρα 8, παράγραφος 3, 9, παράγραφος 3, 10, παράγραφος 1, στοιχεία α′, γ′, και ζ, καθώς και στο άρθρο 14 της οδηγίας. Σε συνέχεια σχετικής αιτιάσεως της BAT, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο διευκρινίσεις ως προς την αναλογικότητα των «μέτρων τυποποιήσεως της συσκευασίας» τα οποία απορρέουν από τις εν λόγω διατάξεις.

i) Επί του σχήματος, του μεγέθους και του ελάχιστου περιεχομένου των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων (ερώτημα 3, σκέλος β)

186. Από τον συνδυασμό των άρθρων 8, παράγραφος 3, 9, παράγραφος 3, 10, παράγραφος 1, στοιχείο ζ′, και του άρθρου 14 της οδηγίας προκύπτει, κατ' ουσίαν, ότι οι μονάδες συσκευασίας τσιγάρων έχουν σχήμα ορθογώνιου παραλληλεπιπέδου, συγκεκριμένες διαστάσεις, περιέχουν τουλάχιστον 20 τσιγάρα και πρέπει να φέρουν συνδυασμένες προειδοποιήσεις για την υγεία (που αποτελούνται από προκαθορισμένο κείμενο και σχετική έγχρωμη φωτογραφία) [120]. Οι εν λόγω προειδοποιήσεις πρέπει να

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

119 — Βλ. σχετικά, ανωτέρω, σημεία 84 και 85 των προτάσεών μου.

120 — Οι προδιαγραφές της συσκευασίας καπνού για στριφτά τσιγάρα δεν συνιστούσαν συγκεκριμένο αντικείμενο της διαφοράς στο πλαίσιο της προκειμένης διαδικασίας. Ως εκ τούτου, και χάριν οικονομίας, δεν θα τις εξετάσω διεξοδικότερα. Ωστόσο, είναι αυτονόητο ότι οι ακόλουθες παρατηρήσεις ισχύουν κατ' αναλογία και ως προς τον καπνό για στριφτά τσιγάρα.

έχουν συγκεκριμένες διαστάσεις και να είναι τυπωμένες κατά τρόπον ώστε να μην μπορούν να αφαιρεθούν, να είναι ανεξίτηλες και πλήρως ορατές, καθώς επίσης να παραμένουν ανέπαφες μετά το άνοιγμα της μονάδας συσκευασίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο μεγιστοποιείται το αποτέλεσμα των προειδοποιήσεων αυτών [121].

187. Οι μετέχοντες στη διαδικασία δεν διαφωνούν, κατ' ουσίαν, ότι οι ενιαίες προδιαγραφές επισημάνσεως και συσκευασίας των προϊόντων καπνού είναι κατάλληλες για την επίτευξη του γενικού σκοπού ο οποίος επιδιώκεται από την οδηγία και συνίσταται στη βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και στην παράλληλη εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας [122]. Δηλαδή, με πιο απλή διατύπωση, τα ενιαία πρότυπα επισημάνσεως και συσκευασίας ενός προϊόντος διευκολύνουν την κυκλοφορία του στην εσωτερική αγορά, ενώ οι ευκρινείς προειδοποιήσεις ενισχύουν την προστασία της υγείας.

188. Εντούτοις, η BAT βάλλει κατά των προδιαγραφών που ορίζει η οδηγία ως προς το σχήμα, το μέγεθος και το ελάχιστο περιεχόμενο των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων. Η επιχείρηση εκτιμά ότι για την προστασία της υγείας θα αρκούσε η πρόβλεψη ότι οι αναγκαίες προειδοποιήσεις επιβάλλεται να είναι πλήρως ορατές και να μην αλλοιώνονται από το σχήμα της συσκευασίας.

189. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι η απλή απαίτηση να είναι ορατές οι προειδοποιήσεις, όπως προτείνει η BAT, θα συνιστούσε λιγότερο παρεμβατικό μέτρο από τις πολύ λεπτομερείς απαιτήσεις που θέτει η οδηγία 2014/40 ως προς το σχήμα, το μέγεθος, και το ελάχιστο περιεχόμενο των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων. Ωστόσο, όπως ορθώς επισήμαναν τα όργανα της Ένωσης που μετέχουν στη διαδικασία, τέτοιου είδους γενική απαίτηση θα ήταν σχετικά αόριστη και θα εγκυμονούσε τον κίνδυνο μελλοντικών διενέξεων σε σχέση με την τήρηση και την εποπτεία της. Επομένως, θα ήταν πολύ λιγότερο αποτελεσματική από τη δέσμη μέτρων την οποία έλαβε εν τέλει ο νομοθέτης της Ένωσης και η οποία περιλαμβάνει, πέραν της γενικής αυτής απαιτήσεως, συγκεκριμένες προδιαγραφές ως προς το σχήμα, το μέγεθος και το ελάχιστο περιεχόμενο των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων.

190. Εν συντομία, οι προειδοποιήσεις επί των μεγαλύτερων συσκευασιών είναι πιο ευκρινείς από εκείνες που τοποθετούνται σε μικρότερες συσκευασίες και οι προειδοποιήσεις επί συσκευασιών με σχήμα ορθογώνιο παραλληλεπίπεδο είναι πιο ευανάγνωστες από εκείνες που τοποθετούνται σε συσκευασίες με διαφορετικό σχήμα. Συνεπώς, οι προδιαγραφές της οδηγίας ως προς το σχήμα, το μέγεθος και το ελάχιστο περιεχόμενο των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων συμβάλλουν σε σημαντικό βαθμό στο να είναι πιο ορατές οι προειδοποιήσεις για την υγεία και στη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητάς τους.

191. Συμπληρώνω, επίσης, ότι η τυποποίηση του σχήματος και του μεγέθους των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων δύναται ούτως ή άλλως —και εντελώς ανεξάρτητα από την εμφάνιση και την αναγνωσιμότητα των προειδοποιήσεων για την υγεία— να συμβάλει στην ενίσχυση της προστασίας της υγείας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά. Δηλαδή, όσο λιγότερο εξεζητημένη είναι η συσκευασία ενός προϊόντος τόσο λιγότερο προσελκύει τους καταναλωτές, κυρίως τους νέους καταναλωτές, να το αγοράσουν. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το στοιχείο της χαλαρής ή εύθυμης διαθέσεως που θα μπορούσε να συνδεθεί με ασυνήθιστες ή πολύ ιδιαίτερες συσκευασίες, αλλά και η περιέργεια την οποία θα μπορούσαν να εξάψουν νέου είδους ή πρωτότυπες συσκευασίες (παραδείγματος χάρη, η ενδεχόμενη έλξη των νέων γυναικών προς μονάδες συσκευασίας τσιγάρων με σχήμα όμοιο με κραγιόν), επηρεάζουν σε μικρότερο βαθμό την απόφαση αγοράς.

121 — Βλ. και αιτιολογική σκέψη 28 της οδηγίας.

122 — Σχετικά με τον σκοπό αυτόν, βλ. ιδίως άρθρο 1, in fine, καθώς και αιτιολογικές σκέψεις 5, 6, 8 και 36 της οδηγίας.

192. Τα ίδια ισχύουν και για το ελάχιστο περιεχόμενο των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων. Εάν τούτο καθορίζεται, όπως στο άρθρο 14 της οδηγίας, τουλάχιστον σε 20 τσιγάρα, ο ανασταλτικός παράγοντας αγοράς κυρίως για τους εφήβους και τους νέους ενισχύεται σε σύγκριση με τις μικρότερες συσκευασίες που διατίθενται μέχρι σήμερα σε πολλά σημεία πωλήσεως. Οι μικρότερες μονάδες συσκευασίας διευκολύνουν την έναρξη της καταναλώσεως καπνού, διότι, αφενός, είναι φθηνότερες και, αφετέρου, εξοικειώνουν τον καταναλωτή με το προϊόν κατά τρόπο πιο σταδιακό.

193. Ασφαλώς, η τυποποίηση του σχήματος, του μεγέθους και του ελάχιστου περιεχομένου των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων, την οποία καθιερώνει η οδηγία, συνεπάγεται μικρότερη ποικιλία και πιο περιορισμένες δυνατότητες εμπορικής προωθήσεως και ανταγωνιστικής δυναμικότητας για τους κατασκευαστές προϊόντων καπνού. Ωστόσο, το αμιγώς οικονομικό συμφέρον για την εξασφάλιση του μεγαλύτερου δυνατού ανταγωνισμού μεταξύ προϊόντων και σημάτων οφείλει να υποχωρήσει έναντι της προστασίας της ανθρώπινης υγείας η οποία, όπως επισημάνθηκε ήδη, κατέχει πολύ υψηλότερη θέση στην κλίμακα αξιών του δικαίου της Ένωσης (βλ., σχετικά, άρθρο 9 ΣΛΕΕ, άρθρο 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, άρθρο 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και άρθρο 35, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων).

ii) Επί του μεγέθους των συνδυασμένων προειδοποιήσεων για την υγεία (ερώτημα 3, σκέλος γ)

194. Επιπλέον, το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχεία α′ και γ′, της οδηγίας ορίζει ότι επί των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων πρέπει να εμφανίζονται συνδυασμένες προειδοποιήσεις για την υγεία που αποτελούνται από συγκεκριμένο προκαθορισμένο κείμενο και σχετική έγχρωμη φωτογραφία (στοιχείο α′), και καλύπτουν κατά 65 % την επιφάνεια τόσο της εξωτερικής εμπρόσθιας όσο και της εξωτερικής οπίσθιας πλευράς κάθε μονάδας συσκευασίας (στοιχείο γ′).

195. Η BAT θεωρεί ότι η εν λόγω υποχρέωση καλύψεως του 65 % της επιφάνειας με συνδυασμένες προειδοποιήσεις για την υγεία είναι αυθαίρετη και δυσανάλογη [123]. Η επιχείρηση, λοιπόν, και κατ' επέκταση το αιτούν δικαστήριο, στρέφεται κυρίως κατά της διατάξεως του άρθρου 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ′, της οδηγίας και όχι τόσο κατά του κανόνα των συνδυασμένων προειδοποιήσεων για την υγεία, ο οποίος προβλέπεται στο άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας.

– Επί της καταλληλότητας των εκτεταμένων προειδοποιήσεων για την προστασία της υγείας

196. Η BAT ισχυρίζεται πρωτίστως, υποστηριζόμενη από την Von Eicken, ότι δεν έχει αποδειχθεί επιστημονικώς ότι οι εκτεταμένες συνδυασμένες προειδοποιήσεις για την υγεία έχουν προστιθέμενη αξία όσον αφορά την επίτευξη του υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας που επιδιώκεται στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς.

197. Συναφώς, επιβάλλεται να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο έχει δεχθεί ήδη στο παρελθόν ότι η υποχρέωση αναγραφής προειδοποιήσεων για την υγεία επί των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων αποτελεί «αναγνωρισμένης αποτελεσματικότητας μέσο παρακινήσεως των καταναλωτών να μειώσουν την κατανάλωση προϊόντων καπνού ή να στραφούν στα προϊόντα εκείνα καπνού που είναι λιγότερο επιβλαβή για την υγεία» [124]. Η νομολογία αυτή είναι εύλογο να εφαρμοσθεί και στην προκειμένη περίπτωση, οπότε θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η αποτελεσματικότητα των προειδοποιήσεων αυξάνεται όσο πιο ορατές είναι αυτές και όσο μεγαλύτερη επιφάνεια καλύπτουν επί των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων.

123 — Αντιθέτως, δεν συνιστά αντικείμενο της διαδικασίας η επιπρόσθετη υποχρέωση που προβλέπει το άρθρο 9, παράγραφος 3, τελευταίο εδάφιο, της οδηγίας, κατά το οποίο, στις πλαϊνές επιφάνειες κάθε μονάδας συσκευασίας τσιγάρων πρέπει να εμφανίζονται, αφενός, μία γενική προειδοποίηση και, αφετέρου, ένα ενημερωτικό μήνυμα, τα οποία επιβάλλεται να καλύπτουν το 50 % των επιφανειών στις οποίες τυπώνονται.

124 — Απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 131).

198. Κατά τα λοιπά, είναι δεδομένο ότι, στο πλαίσιο θεσπίσεως της επίδικης διατάξεως, ο νομοθέτης της Ένωσης στηρίχθηκε σε «νέα επιστημονικά δεδομένα» και «στοιχεία», προκειμένου να αιτιολογήσει εν γένει την ανάγκη προσαρμογής των κανόνων επισημάνσεως, καθώς και ειδικότερα, την υποχρέωση εμφανίσεως «μεγάλων συνδυασμένων προειδοποιήσεων για την υγεία» [125]. Άλλες μελέτες, όπως αυτές που επικαλέστηκαν η BAT και η Von Eicken, ενδέχεται να οδηγούν σε διαφορετικά συμπεράσματα. Τούτο όμως δεν σημαίνει ότι οι απαιτήσεις που θέτει το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχεία α′ και γ′, της οδηγίας θα ήταν προδήλως ακατάλληλες να συμβάλουν στην επίτευξη του σκοπού της οδηγίας. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται, εάν ληφθεί υπόψη η αρχή της προφυλάξεως, καθώς και η ευρεία ευχέρεια που διαθέτει ο νομοθέτης της Ένωσης ως προς την επιλογή των μέτρων με τα οποία μπορεί να επιτευχθεί κατά τον βέλτιστο τρόπο το επιδιωκόμενο υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας στην εσωτερική αγορά [126].

199. Επιπλέον, με την απαίτηση εκτεταμένων συνδυασμένων προειδοποιήσεων, η οδηγία προσαρμόζεται, όπως προκύπτει ιδίως από το άρθρο 1 και από το προοίμιό της [127], στις συστάσεις οι οποίες εκπονήθηκαν στο πλαίσιο του ΠΟΥ και στηρίζονται ρητώς σε επιστημονικά τεκμήρια για την αποτελεσματικότητα των συνδυασμένων προειδοποιήσεων για την υγεία [128].

– Επί της αναγκαιότητας εκτεταμένων προειδοποιήσεων

200. Πέραν τούτου, η BAT και η Von Eicken τονίζουν ότι οι συνδυασμένες προειδοποιήσεις που καλύπτουν την επιφάνεια κατά 65 % δεν είναι αναγκαίες για να συμμορφωθεί η Ένωση προς τις διεθνείς υποχρεώσεις της στο πλαίσιο του ΠΟΥ. Αμφότερες οι επιχειρήσεις εκτιμούν ότι για τον σκοπό αυτόν αρκεί η διατήρηση του καθεστώτος που ισχύει έως σήμερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η εμφάνιση προειδοποιήσεων για την υγεία που καλύπτουν το 30 % της επιφάνειας της εμπρόσθιας πλευράς της συσκευασίας και το 40 % της επιφάνειας της οπίσθιας πλευράς της συσκευασίας [129].

201. Πράγματι, ούτε από τη σύμβαση-πλαίσιο του ΠΟΥ, ούτε από τις σχετικές κατευθυντήριες γραμμές προκύπτει συγκεκριμένη υποχρέωση να προβλεφθεί ειδικά κάλυψη επιφάνειας κατά 65 % όσον αφορά τις συνδυασμένες προειδοποιήσεις για την υγεία επί των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων. Αντιθέτως, το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο β′, σημείο iv, της συμβάσεως-πλαισίου ορίζει μόνον ότι οι προειδοποιήσεις «πρέπει οπωσδήποτε» να καλύπτουν τουλάχιστον το 30 % των κύριων επιφανειών μιας μονάδας συσκευασίας τσιγάρων. Συγχρόνως όμως η ίδια διάταξη περιέχει την επιπρόσθετη αναφορά ότι οι προειδοποιήσεις «θα πρέπει» να καλύπτουν το 50 % ή και περισσότερο των κύριων επιφανειών των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων. Κατά συνέπεια, το ποσοστό καλύψεως επιφάνειας 65 % που επιλέχθηκε εν τέλει στην οδηγία συμπίπτει πλήρως με την κατεύθυνση που επιδιώκεται και σε διεθνές επίπεδο.

202. Εξάλλου, είναι αυτονόητο ότι ο νομοθέτης της Ένωσης είχε τη δυνατότητα, στο πλαίσιο της ευρείας ευχέρειας την οποία διαθέτει κατά τη θέσπιση μέτρων εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς δυνάμει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, να επιβάλει στους κατασκευαστές και στους εισαγωγείς προϊόντων καπνού ευρύτερες υποχρεώσεις από εκείνες που προβλέπονται σε διεθνές επίπεδο. Σε κάθε περίπτωση, λαμβανομένου υπόψη του διεθνούς πλαισίου, το ποσοστό καλύψεως επιφάνειας 65 % που καθορίζεται στο άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ′, της οδηγίας όσον αφορά τις συνδυασμένες προειδοποιήσεις για την υγεία δεν υπερβαίνει προδήλως το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά.

125 — Αιτιολογική σκέψη 25 της οδηγίας.

126 — Βλ. σχετικά, ανωτέρω, σημεία 148 έως 151 και 157 των προτάσεών μου.

127 — Αιτιολογική σκέψη 24 της οδηγίας.

128 — Βλ., σχετικά, σημεία 12 και 14 των κατευθυντήριων γραμμών για την εφαρμογή του άρθρου 11 της συμβάσεως-πλαισίου του ΠΟΥ, που υιοθετήθηκαν από τη διάσκεψη των συμβαλλομένων μερών κατά την τρίτη συνεδρίαση στο Durban (2008), FCTC/COP/3(10).

129 — Άρθρο 5, παράγραφος 5, της οδηγίας 2001/37.

203. Η απαγόρευση πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανήλικους, η οποία προτείνεται από τις BAT και Von Eicken ως ηπιότερη εναλλακτική, δεν συνιστά εξίσου κατάλληλο μέσο για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας. Αφενός, τέτοια ρύθμιση θα αφορούσε μόνον τους εφήβους, ενώ οι εκτεταμένες συνδυασμένες προειδοποιήσεις επί των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων απευθύνονται σε όλους τους καταναλωτές. Αφετέρου, τα ηλικιακά όρια, όπως επισημάνθηκε ήδη ανωτέρω [130], μπορούν να καμφθούν εύκολα και ο έλεγχος τηρήσεώς τους είναι δυσχερής.

– Επί της stricto sensu αναλογικότητας και της αιτιάσεως περί αυθαιρεσίας

204. Τέλος, πρέπει να απορριφθεί και το επιχείρημα των BAT και Von Eicken ότι το προβλεπόμενο ποσοστό καλύψεως επιφάνειας 65 % όσον αφορά τις συνδυασμένες προειδοποιήσεις για την υγεία περιορίζει υπερβολικά τον ελεύθερο χώρο που διαθέτουν οι οικείες επιχειρήσεις για τη διαμόρφωση της συσκευασίας των προϊόντων καπνού και κατ' επέκταση τον ανταγωνισμό μεταξύ προϊόντων και σημάτων. Συγκεκριμένα, πρέπει να ληφθεί υπόψη, όπως αναφέρθηκε ήδη, ότι στην κλίμακα αξιών του δικαίου της Ένωσης η προστασία της ανθρώπινης υγείας κατέχει πολύ υψηλότερη θέση από τέτοια, κατ' ουσίαν, οικονομικά συμφέροντα (βλ. σχετικά, άρθρο 9 ΣΛΕΕ, άρθρο 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, άρθρο 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και άρθρο 35, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων) και, ως εκ τούτου, η προστασία της υγείας μπορεί να δικαιολογήσει αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και σημαντικές, για ορισμένους επιχειρηματίες [131].

205. Άλλωστε, εφόσον παραμένει διαθέσιμο σχεδόν ένα τρίτο της επιφάνειας για την εμφάνιση πληροφοριών που αφορούν το προϊόν και εξακολουθεί να είναι δυνατή η χρήση των σημάτων, καθαυτών, κατά την εμπορία των προϊόντων καπνού, το άρθρο 10, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας δεν θίγει στην ουσία τους ούτε την επιχειρηματική ελευθερία ούτε την πνευματική ιδιοκτησία των οικείων επιχειρήσεων [132].

206. Ασφαλώς, η ευρεία ευχέρεια που διαθέτει ο νομοθέτης της Ένωσης ως προς αυτά τα ζητήματα δεν απαλλάσσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο από την υποχρέωση να στηρίζουν την απόφασή τους σε αντικειμενικά κριτήρια [133]. Πάντως, το γεγονός και μόνον ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο καθόρισαν συγκεκριμένο αριθμητικά ποσοστό καλύψεως επιφάνειας —εν προκειμένω 65 %— για την εμφάνιση προειδοποιήσεων, αντιθέτως προς την άποψη της BAT, δεν συνιστά έκφραση αυθαιρεσίας. Αντιθέτως, είναι φυσικό και συνάδει επίσης με τις επιταγές της ασφάλειας δικαίου το ότι, κατόπιν σταθμίσεως όλων των αντικρουόμενων συμφερόντων και εννόμων αγαθών, καθώς και κατόπιν συνεκτιμήσεως όλων των κρίσιμων περιστάσεων, έπρεπε να καθορισθεί συγκεκριμένος αριθμός.

207. Εξάλλου, βάσει του ποσοστού καλύψεως επιφάνειας 65 % που καθορίσθηκε εν τέλει από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, η σχετική στάθμιση είχε ευνοϊκή έκβαση για τις οικείες επιχειρήσεις σε σύγκριση με την πρόταση της οδηγίας εκ μέρους της Επιτροπής, όπου προβλεπόταν ποσοστό 75 % [134].

208. Ιδίως με αυτήν τη μείωση του ποσοστού επιφάνειας που προορίζεται για προειδοποιήσεις, ο νομοθέτης της Ένωσης δεν ενήργησε αυθαίρετα, αλλά στο πλαίσιο της ευχέρειας που διαθέτει απέδωσε λίγο πιο αυξημένη σημασία, σε σύγκριση με την Επιτροπή, στα οικονομικά συμφέροντα των κατασκευαστών και εισαγωγέων προϊόντων καπνού έναντι των απαιτήσεων υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας, δηλαδή προσέγγισε τις θέσεις των οικείων επιχειρήσεων.

130 — Βλ., ανωτέρω, σημείο 173 των προτάσεών μου.

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

132 — Στο ίδιο πνεύμα, σε σχέση με το προγενέστερο καθεστώς, απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 132).

133 — Αποφάσεις Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ. (C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψη 58) και Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 53).

134 — Σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της προτάσεως της Επιτροπής **για οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων**, που υποβλήθηκε στις 19 Δεκεμβρίου 2012, COM(2012) 788 τελικό.

209. Επομένως, λοιπόν, δεν ήταν αυθαίρετο ούτε προδήλως δυσανάλογο το ότι, στο πλαίσιο της θεσπίσεως της οδηγίας, αναγνωρίσθηκε το προβάδισμα του επιδιωκόμενου υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας έναντι των οικονομικών εκτιμήσεων και ορίσθηκε ότι ποσοστό 65 % της επιφάνειας των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων πρέπει να προορίζεται για την εμφάνιση συνδυασμένων προειδοποιήσεων για την υγεία.

iii) Ενδιάμεσο συμπέρασμα

210. Συνολικά, λοιπόν, δεν διαπιστώνεται καμία παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας όσον αφορά τις απαιτήσεις επισημάνσεως και συσκευασίας των προϊόντων καπνού οι οποίες απορρέουν από τα άρθρα 8, παράγραφος 3, 9, παράγραφος 3, 10, παράγραφος 1, στοιχεία α′, γ′, και ζ′, καθώς και από το άρθρο 14 της οδηγίας.

2. Οι επεμβάσεις στην ελευθερία της εκφράσεως (ερώτημα 2)

211. Την ελευθερία εκφράσεως (άρθρο 11 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων) αφορά μόνο μία πτυχή αυτής της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, και συγκεκριμένα το δεύτερο ερώτημα σχετικά με το άρθρο 13 της οδηγίας. Είναι δε αξιοσημείωτο ότι το αιτούν δικαστήριο δεν ζήτησε να εξετασθεί υπό το πρίσμα της ελευθερίας εκφράσεως η υποχρέωση εμφανίσεως εκτεταμένων συνδυασμένων προειδοποιήσεων υγείας, η οποία θίγεται στο ερώτημα 3, σκέλος γ. Μόνο για λόγους πληρότητας επισημαίνω ότι οι ακόλουθες παρατηρήσεις επί της ελευθερίας εκφράσεως [135] μπορούν να καλύψουν και αυτό το ζήτημα [136].

212. Το άρθρο 13 της οδηγίας επιγράφεται «Παρουσίαση του προϊόντος». Δηλαδή, πιο απλά, η διάταξη αυτή απαγορεύει οι μονάδες συσκευασίας και κάθε εξωτερική συσκευασία των προϊόντων καπνού να φέρουν παραπλανητική διαφήμιση ή να δημιουργούν την εντύπωση ότι τα σχετικά προϊόντα καπνού είναι υγιεινά, πολύτιμα από βιολογικής απόψεως ή λιγότερο επιβλαβή από άλλα προϊόντα καπνού (άρθρο 13, παράγραφος 1). Επίσης, οι μονάδες συσκευασίας και κάθε εξωτερική συσκευασία δεν πρέπει να υποδηλώνουν οικονομικά οφέλη (άρθρο 13, παράγραφος 2).

213. Τα ερωτήματα που υποβλήθηκαν σε σχέση με το άρθρο 13 της οδηγίας θα μπορούσαν να οφείλονται στο ότι ορισμένες επιχειρήσεις που μετέχουν στην κύρια δίκη (συγκεκριμένα οι PMI, BAT και Von Eicken) εμπορεύονται ή θέλουν να εμπορευθούν νέου είδους προϊόντα καπνού ή εξειδικευμένα προϊόντα και επιθυμούν να ενημερώσουν τους καταναλωτές αναγράφοντας αντίστοιχες πληροφορίες επί των συσκευασιών των προϊόντων, ώστε να διευκολύνουν την εμπορική τους προώθηση. Συναφώς, μπορεί να πρόκειται, παραδείγματος χάρη, για προϊόντα καπνού (δήθεν) μειωμένης επικινδυνότητας [137], αλλά και για προϊόντα καπνού βιολογικής καλλιέργειας ή με φίλτρα βελτιωμένης βιοαποδομησιμότητας.

Επί της ερμηνείας του άρθρου 13 της οδηγίας (ερώτημα 2, σκέλος α)

214. Στο ερώτημα 2, σκέλος α, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν το άρθρο 13 της οδηγίας απαγορεύει «αληθείς και μη παραπλανητικές δηλώσεις σχετικά με προϊόντα καπνού επί της συσκευασίας του προϊόντος».

135 — Βλ., κατωτέρω, σημεία 226 έως 237 των προτάσεών μου.

136 — Στον βαθμό που ορισμένες εκ των επιχειρήσεων που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως προβάλλουν επιχειρήματα σχετικά με την ελευθερία εκφράσεως στο πλαίσιο άλλων ερωτημάτων, η απάντησή μου επ' αυτών προκύπτει επίσης από τις ακόλουθες παρατηρήσεις (σημεία 226 έως 237).

137 — Συναφώς, στο πλαίσιο της διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου, η PMI ανέφερε ένα νέο προϊόν στο οποίο ο καπνός δεν καίγεται, αλλά μόνο θερμαίνεται.

215. Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό αρκεί να εξετασθεί, αφενός, το άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο α′, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας και, αφετέρου, το υπόλοιπο τμήμα του εν λόγω άρθρου 13, παράγραφος 1. Δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο δεν κάνει καμία νύξη για το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας, παρέλκει η εξέταση αυτής της τελευταίας διατάξεως.

216. Κατ' αρχάς, όσον αφορά το άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο α′, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας, από το γράμμα της συγκεκριμένης διατάξεως προκύπτει ότι αυτή απαγορεύει αποκλειστικώς τα παραπλανητικά στοιχεία επί των μονάδων συσκευασίας και επί της εξωτερικής συσκευασίας, βάσει των οποίων προωθείται το προϊόν καπνού ή ενθαρρύνεται η κατανάλωσή του. Επομένως, αληθείς ή μη παραπλανητικές δηλώσεις δεν απαγορεύονται κατά την εν λόγω διάταξη.

217. Αντιθέτως, οι επόμενες απαγορεύσεις στο άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο α′, δεύτερο εδάφιο, καθώς και στοιχεία β′ έως ε′, της οδηγίας, λαμβανομένου υπόψη μόνον του γράμματός τους, δεν περιορίζονται ρητώς μόνο σε παραπλανητικά στοιχεία.

218. Ασφαλώς, όπως προκύπτει και από το προοίμιο της οδηγίας [138], οι διατάξεις αυτές σκοπούν επίσης στην προστασία των καταναλωτών από παραπλανητικά στοιχεία. Ωστόσο, τούτη η έννοια της παραπλανήσεως, αντιθέτως προς την άποψη ορισμένων επιχειρήσεων που μετέχουν στη διαδικασία, δεν μπορεί να ερμηνεύεται στενά. Η έννοια της παραπλανήσεως, όπως χρησιμοποιείται στην οδηγία, δεν σημαίνει, ιδίως, ότι οι αληθείς δηλώσεις σχετικά με τα προϊόντα καπνού θα επιτρέπονταν σε κάθε περίπτωση επί των συσκευασιών αυτών των προϊόντων.

219. Πράγματι, όπως ορθώς επισημαίνουν τα όργανα της Ένωσης που μετέχουν στη διαδικασία, αλλά και η Ιρλανδία και η Γαλλία, ο κίνδυνος παραπλανήσεως ή ανεπιθύμητης ενθαρρύνσεως των καταναλωτών μπορεί να προκύψει ακόμη και σε περίπτωση αληθών δηλώσεων λόγω του συνολικού πλαισίου στο οποίο εντάσσονται αυτές ή λόγω του συνδυασμού περισσότερων στοιχείων που εμφανίζονται επί της συσκευασίας του προϊόντος.

220. Ακόμη και μια δήλωση η οποία, καθεαυτή, είναι απολύτως ορθή —παραδείγματος χάρη η επισήμανση καπνού βιολογικής καλλιέργειας ή φίλτρων βελτιωμένης βιοαποδομησιμότητας— ενδέχεται να οδηγήσει ορισμένους καταναλωτές στο συμπέρασμα ότι θα άξιζε να αγοράσουν και να καταναλώσουν το σχετικό προϊόν καπνού. Στην περίπτωση αυτή, παρά τις προειδοποιήσεις επί της συσκευασίας του προϊόντος, οι σημαντικοί κίνδυνοι υγείας που συνδέονται με το κάπνισμα θα μπορούσαν να καταστούν δευτερεύοντες ή να μετριασθούν στο μυαλό του καταναλωτή [139].

221. Αντιθέτως, σκοπός του άρθρου 13, παράγραφος 1, της οδηγίας είναι να αποκλείσει κάθε κίνητρο για την αγορά προϊόντος καπνού το οποίο να συνδέεται με δήθεν θετικές ιδιότητες ή θετική εικόνα του προϊόντος, και κατ' αυτόν τον τρόπο να συμβάλει στο υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά. Ειδικά το άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχεία β′ έως ε′, της οδηγίας έχει ως σκοπό να αποτρέψει το ενδεχόμενο η αγορά και κατανάλωση προϊόντος καπνού να ενταχθεί σε ένα απατηλά θετικό πλαίσιο με τη συμβολή συγκεκριμένων στοιχείων επί της συσκευασίας του προϊόντος, και κατ' αυτόν τον τρόπο να δημιουργηθεί επιπρόσθετο κίνητρο αγοράς και καταναλώσεως.

138 — Αιτιολογικές σκέψεις 25, δεύτερο εδάφιο, και 27 της οδηγίας.

139 — Ομοίως, αποφάσεις British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψεις 137 και 138) και Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, σκέψεις 51 και 52).

222. Ένα «βιολογικό τσιγάρο» είναι και παραμένει προϊόν εξαιρετικά επιβλαβές για την υγεία. Ακόμη και ένας καταναλωτής πλήρως ενημερωμένος για τους κινδύνους υγείας που προκαλεί το κάπνισμα δεν πρέπει να υποβάλλεται, μέσω στοιχείων επί της συσκευασίας, στην ιδέα ότι θα ήταν ωφέλιμο για τον ίδιο ή για το περιβάλλον να καπνίζει «βιολογικά τσιγάρα» —έστω και αν αυτό υπάρχει μόνο στο υποσυνείδητό του. Ακόμη και οι ενδεχόμενες τύψεις του καπνιστή μήπως με την κατανάλωση προϊόντων καπνού διατρέχει κινδύνους υγείας, δεν πρέπει να μετριασθούν με το σκεπτικό ότι θα ωφελήσει τον ίδιο ή τον πλανήτη εάν επιλέξει «βιολογικά τσιγάρα» αντί των παραδοσιακών τσιγάρων.

223. Σε αυτήν τη σχετικά αυστηρή ερμηνεία του άρθρου 13, παράγραφος 1, στοιχεία β′ έως ε′, της οδηγίας δεν μπορεί να αντιταχθεί το ότι στο δίκαιο της Ένωσης κυριαρχεί, κατά κανόνα, το πρότυπο του σοβαρού και ενημερωμένου καταναλωτή. Συγκεκριμένα, όταν πρόκειται για προϊόντα που ενέχουν σοβαρούς κινδύνους για την υγεία είναι δικαιολογημένο η εμπορική επικοινωνία να ρυθμίζεται κατά τρόπο αυστηρότερο από τον συνήθη. Τούτο ενισχύεται όταν —όπως εν προκειμένω— η ρύθμιση επικεντρώνεται στην προστασία των εφήβων και των νέων[140].

224. Ασφαλώς, το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας δεν απαγορεύει να εμφανίζεται επί της συσκευασίας προϊόντος καπνού κάθε αντικειμενικώς ορθό στοιχείο που αφορά τις ιδιότητες του προϊόντος. Παραδείγματος χάρη, θα έπρεπε να διευκρινισθεί ότι το άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο γ′, της οδηγίας, ερμηνευόμενο περιοριστικώς, επιτρέπει την αναφορά αρωμάτων/γεύσεων επί της συσκευασίας κατά τρόπο ουδέτερο και όχι προωθητικό, εφόσον η χρησιμοποίηση τέτοιων αρωμάτων/γεύσεων επιτρέπεται κατ' εξαίρεση και βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 12, της οδηγίας. Με ποιον άλλον τρόπο θα μπορούσε, άλλωστε, ο καταναλωτής να επιλέξει μεταξύ προϊόντων καπνού με άρωμα/γεύση και προϊόντων καπνού χωρίς άρωμα/γεύση; Αντιθέτως, κατά το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας, απαγορεύεται η εμφάνιση επί της συσκευασίας προϊόντος κάθε στοιχείου ή δηλώσεως —ακόμη και αληθούς— που ενδέχεται, από αντικειμενικής απόψεως, να έχει ένα ή περισσότερα από τα αποτελέσματα τα οποία περιγράφονται στην εν λόγω διάταξη.

225. Συνοψίζοντας, λοιπόν, στο ερώτημα 2, σκέλος α, πρέπει να δοθεί η εξής απάντηση:

Το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/40 έχει την έννοια ότι απαγορεύει ακόμη και αληθείς δηλώσεις επί των μονάδων συσκευασίας του προϊόντος, εφόσον οι δηλώσεις αυτές ενδέχεται, από αντικειμενικής απόψεως, να έχουν ένα ή περισσότερα από τα αποτελέσματα τα οποία περιγράφονται στην εν λόγω διάταξη.

Επί του κύρους του άρθρου 13 της οδηγίας (ερώτημα 2, σκέλος β)

226. Στο ερώτημα 2, σκέλος β, το αιτούν δικαστήριο θέτει υπό την κρίση του Δικαστηρίου το ζήτημα του κύρους του άρθρου 13 της οδηγίας. Τούτο το επιμέρους ερώτημα υποβάλλεται μόνο για την περίπτωση που δοθεί καταφατική απάντηση στο ερώτημα 2, σκέλος α. Εάν στο ερώτημα 2, σκέλος α, δοθεί απάντηση σύμφωνη με την πρότασή μου, επιβάλλεται να εξετασθεί και το ερώτημα 2, σκέλος β.

227. Με αφετηρία τις αντίστοιχες αιτιάσεις που προέβαλαν οι επιχειρήσεις PMI και BAT στο πλαίσιο της κύριας δίκης, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, εν προκειμένω, να διευκρινισθεί κατ' ουσίαν αν το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας αντιβαίνει στην ελευθερία εκφράσεως και στην αρχή της αναλογικότητας.

228. Η ελευθερία εκφράσεως κατοχυρώνεται στο άρθρο 11 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Περιλαμβάνει την ελευθερία γνώμης και την ελευθερία λήψεως και μεταδόσεως πληροφοριών και ιδεών χωρίς την ανάμειξη δημοσίων αρχών και αδιακρίτως συνόρων.

140 — Άρθρο 1, in fine, καθώς και αιτιολογικές σκέψεις 8 και 9 της οδηγίας.

229. Μπορεί να θεωρηθεί ότι υφίσταται επέμβαση στο θεμελιώδες αυτό δικαίωμα όταν απαγορεύεται σε επιχείρηση να αναγράψει επί της συσκευασίας του προϊόντος της συγκεκριμένα στοιχεία τα οποία αφορούν τις ιδιότητές του, όπως συμβαίνει με το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας κατά τον τρόπο που ερμηνεύθηκε ανωτέρω. Τούτο δημιουργεί, αφενός, δυσχέρειες στην επιχείρηση να μεταδώσει απόψεις και πληροφορίες σχετικά με το προϊόν της στο πλαίσιο της εμπορικής επικοινωνίας της· αφετέρου, καθίσταται δυσχερές και για τους καταναλωτές να ενημερωθούν πλήρως για τα προϊόντα αυτά.

230. Τέτοια επέμβαση ενδέχεται να είναι δικαιολογημένη υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, καθώς και το άρθρο 52, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη σε συνδυασμό με το άρθρο 10, παράγραφος 2, της ΕΣΔΑ. Στην προκειμένη περίπτωση, είναι αμφίβολο μόνον αν η οδηγία —νομοθετική πράξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 289, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ) [141] — τηρεί την αρχή της αναλογικότητας.

231. Ασφαλώς, σε σχέση με τον περιορισμό της ελευθερίας εκφράσεως και της ελευθερίας πληροφορήσεως, δεδομένης της βασικής σημασίας αυτού του θεμελιώδους δικαιώματος σε μια δημοκρατική κοινωνία, ο νομοθέτης της Ένωσης δεν διαθέτει την ίδια ευρεία ευχέρεια που του παρέχεται, παραδείγματος χάρη, για τις επεμβάσεις στην επιχειρηματική ελευθερία [142]. Επίσης, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), η νομολογία του οποίου πρέπει να ληφθεί υπόψη εν προκειμένω δυνάμει του άρθρου 52, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, αναγνωρίζει καταρχήν ορισμένη ευχέρεια στον τομέα αυτόν [143]. Ωστόσο, λόγω της σημασίας της ελευθερίας εκφράσεως σε μια οικονομία αγοράς, το ΕΔΔΑ έχει ξεκινήσει να εξετάζει πλέον διεξοδικά τους περιορισμούς της εμπορικής επικοινωνίας των επιχειρήσεων και να σταθμίζει τα αντικρουόμενα συμφέροντα συνεκτιμώντας όλες τις κρίσιμες περιστάσεις κάθε μεμονωμένης περιπτώσεως [144]. Υπό αυτό το πρίσμα θα έπρεπε το Δικαστήριο να εξετάσει το ζήτημα της αναλογικότητας και στην προκειμένη περίπτωση.

232. Από την προκειμένη διαδικασία δεν προέκυψε καμία ένδειξη ότι οι απαιτήσεις επισημάνσεως των μονάδων συσκευασίας και της εξωτερικής συσκευασίας των προϊόντων καπνού τις οποίες προβλέπει το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας δεν είναι κατάλληλες ή αναγκαίες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από τον νομοθέτη της Ένωσης υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά. Πιο συγκεκριμένα, οι επιπρόσθετες προειδοποιήσεις τις οποίες προτείνουν ορισμένες επιχειρήσεις που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως (παραδείγματος χάρη διευκρινίσεις υπό την έννοια ότι τα «βιολογικά τσιγάρα» δεν είναι λιγότερο επικίνδυνα για την υγεία από τα υπόλοιπα) δεν μπορούν να θεωρηθούν εξίσου κατάλληλα μέσα με την πλήρη απαγόρευση των στοιχείων που προβλέπει το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας, προκειμένου να επιτευχθεί ο σκοπός του υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας [145].

141 — Η επιφύλαξη του νόμου καλύπτεται από το άρθρο 13 της οδηγίας, αφού πρόκειται για ρητή νομική διάταξη σε νομοθετική πράξη της Ένωσης. Βλ., σχετικά, και την απόφαση Digital Rights Ireland (C-293/12 και C-594/12, EU:C:2014:238, σκέψεις 38 επ.), στην οποία το Δικαστήριο εξέτασε τη συμφωνία οδηγίας προς τα θεμελιώδη δικαιώματα και δεν διαπίστωσε καμία παραβίαση της επιφυλάξεως του νόμου με βάση το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

142 — Το Δικαστήριο επισήμανε προσφάτως, στην απόφαση Digital Rights Ireland (C-293/12 και C-594/12, EU:C:2014:238, σκέψη 47), ότι εξαρτάται πάντοτε από το εκάστοτε θεμελιώδες δικαίωμα και από τις περιστάσεις κάθε μεμονωμένης περιπτώσεως. Επί της ευρείας ευχέρειας των οργάνων της Ένωσης ως προς τις παρεμβάσεις στην επιχειρηματική ελευθερία, βλ. ανωτέρω, σημεία 148 έως 151 των προτάσεών μου.

143 — ΕΔΔΑ, αποφάσεις markt intern Verlag και Beermann κατά Γερμανίας (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, σκέψη 33) και Casado Coca κατά Ισπανίας (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, σκέψη 50).

144 — ΕΔΔΑ, αποφάσεις Casado Coca κατά Ισπανίας (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, σκέψη 51) και Stambuk κατά Γερμανίας (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, σκέψη 39).

145 — Ομοίως, απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 140)· στο ίδιο πνεύμα, οι σημερινές προτάσεις μου στην υπόθεση Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-358/14, σημείο 122).

233. Ούτε η συνολική στάθμιση των αντικρουόμενων συμφερόντων δύναται να στηρίξει τις θέσεις των PMI, BAT και Von Eicken. Συγκεκριμένα, αφενός, η μετάδοση απόψεων και πληροφοριών με τις οποίες —όπως εν προκειμένω— εξυπηρετούνται μόνον επιχειρηματικά συμφέροντα, τυγχάνει εν γένει πιο περιορισμένης προστασίας ως θεμελιώδες δικαίωμα σε σύγκριση με την έκφραση άλλων απόψεων στον οικονομικό τομέα ή ακόμη και πολιτικών απόψεων. Αφετέρου, με το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας, ο νομοθέτης της Ένωσης επιδιώκει ένα γενικό συμφέρον —την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά— το οποίο αναγνωρίζεται ως ιδιαιτέρως υψηλής σημασίας (βλ., σχετικά, άρθρο 9 ΣΛΕΕ, άρθρο 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, άρθρο 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και άρθρο 35, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων).

234. Υπό τις συνθήκες αυτές, οι περιορισμοί της εμπορικής επικοινωνίας οι οποίοι επιβάλλονται στους κατασκευαστές προϊόντων καπνού, με βάση το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας, δεν είναι δυσανάλογοι προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς προστασίας της υγείας, ιδίως εφόσον πρόκειται για προϊόντα που συνδέονται με σοβαρούς κινδύνους.

235. Με σκοπό την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας, οι οικείες επιχειρήσεις οφείλουν να αποδεχθούν τον περιορισμό των δυνατοτήτων τους που προβλέπει το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας, να προωθούν τα προϊόντα τους βάσει αληθών δηλώσεων και με τα προϊόντα αυτά να ανταγωνίζονται τις λοιπές επιχειρήσεις[146]. Επίσης, όσον αφορά τους καταναλωτές, μπορεί να θεωρηθεί εύλογο ότι για λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας θα λαμβάνουν από τους κατασκευαστές προϊόντων καπνού μόνον πληροφορίες που δεν τους παραπλανούν και δεν δημιουργούν απατηλά θετική εντύπωση ως προς την αγορά τέτοιων προϊόντων.

236. Ούτε η ουσία της ελευθερίας εκφράσεως (άρθρο 52, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων) θίγεται όταν νομοθετική πράξη της Ένωσης περιορίζει την εμπορική επικοινωνία των επιχειρήσεων μόνο σε σχέση με την προώθηση των πωλήσεών τους.

237. Επομένως, λοιπόν, το Δικαστήριο θα έπρεπε εν προκειμένω να αποφανθεί, όπως και σε σχέση με την προγενέστερη διάταξη που αντικαταστάθηκε από το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας[147], ότι δεν υφίσταται παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας —και ως εκ τούτου, ούτε παραβίαση της ελευθερίας εκφράσεως και πληροφορήσεως.

Γ— *Η ανάθεση κανονιστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων*

238. Με τα ερωτήματα 4 έως 6 τίθεται, κατ' ουσίαν, το ζήτημα μήπως ο νομοθέτης της Ένωσης έχει αναγνωρίσει, με διάφορες διατάξεις της οδηγίας, υπερβολικά ευρείες αρμοδιότητες στην Επιτροπή για την έκδοση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και εκτελεστικών πράξεων. Δεδομένου ότι όπως επισήμανα ήδη θεωρώ απαράδεκτα τα εν λόγω ερωτήματα[148], θα περιορισθώ στη συνέχεια στη σύντομη εξέταση μόνον ορισμένων σημαντικών πτυχών αυτού του ιδιαιτέρως περίπλοκου ζητήματος.

239. Για την εξέταση του εν λόγω ζητήματος δεν έχει καθοριστική σημασία η εκτίμηση της επιτροπής νομικών υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου την οποία επικαλέσθηκαν in extenso αρκετοί μετέχοντες στη διαδικασία. Η επιτροπή αυτή μπορεί να έχει επικρίνει τις διατάξεις της οδηγίας, με τις οποίες παρασχέθηκε εν τέλει στην Επιτροπή η αρμοδιότητα εκδόσεως κατ' εξουσιοδότηση πράξεων

146 — Στο ίδιο πνεύμα, απόφαση Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, σκέψεις 52 και 53)· επί του περιορισμού αντικειμενικών αληθών διαφημιστικών μηνυμάτων, βλ. επίσης ΕΔΔΑ, αποφάσεις markt intern Verlag και Beermann κατά Γερμανίας (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, σκέψη 35), Casado Coca κατά Ισπανίας (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, σκέψη 51) και Stambuk κατά Γερμανίας (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, σκέψη 39).

147 — Απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψεις 133 έως 141).

148 — Βλ. σχετικά, ανωτέρω, σημεία 44 έως 47 των προτάσεών μου.

και εκτελεστικών πράξεων. Ωστόσο, η γνωμοδότηση μιας επιτροπής συνιστά μόνον προπαρασκευαστική πράξη η οποία δεν αντικατοπτρίζει κατ' ανάγκη την άποψη του Κοινοβουλίου ως συννομοθέτη και δεν μπορεί να προβληθεί εναντίον του στο πλαίσιο διαδικασίας ενώπιον δικαιοδοτικού οργάνου.

1. Οι προϋποθέσεις του άρθρου 290 ΣΛΕΕ για τις αρμοδιότητες εκδόσεως κατ' εξουσιοδότηση πράξεων (ερώτημα 4)

240. Το τέταρτο ερώτημα θέτει υπό εξέταση διάφορες διατάξεις δυνάμει των οποίων η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις, και συγκεκριμένα τα άρθρα 3, παράγραφοι 2 και 4, 4, παράγραφος 5, 7, παράγραφος 5, 7, παράγραφοι 11 και 12, 9, παράγραφος 5, 10, παράγραφος 1, στοιχείο στ', 10, παράγραφος 3, 11, παράγραφος 6, 12, παράγραφος 3, 15, παράγραφος 12, καθώς και 20, παράγραφοι 11 και 12, της οδηγίας. Αυτές αφορούν ποικίλα ζητήματα και ιδίως τις εκπομπές των προϊόντων καπνού και τη μέτρησή τους, τα συστατικά των προϊόντων καπνού, τις προειδοποιήσεις για την υγεία, καθώς και τα ηλεκτρονικά τσιγάρα.

241. Κατά το άρθρο 290, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, ο νομοθέτης της Ένωσης μπορεί να αναθέτει στην Επιτροπή την εξουσία εκδόσεως μη νομοθετικών πράξεων γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν βασική νομοθετική πράξη (κατ' εξουσιοδότηση πράξεις).

242. Τέτοια ανάθεση κανονιστικών αρμοδιοτήτων εξαρτάται, βάσει του άρθρου 290, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, από δύο προϋποθέσεις: αφενός, οι νομοθετικές πράξεις πρέπει να οριοθετούν σαφώς τους στόχους, το περιεχόμενο, την έκταση και τη διάρκεια της εξουσιοδοτήσεως. Αφετέρου, τα ουσιώδη στοιχεία ενός τομέα πρέπει να ρυθμίζονται αποκλειστικά με τη βασική νομοθετική πράξη και δεν μπορούν, συνεπώς, να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδοτήσεως. Εν τέλει, λοιπόν, η εξουσιοδότηση σκοπεί στη θέσπιση κανόνων που εντάσσονται στο κανονιστικό πλαίσιο όπως αυτό ορίζεται από τη βασική νομοθετική πράξη [149].

243. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει στις παρατηρήσεις των προσφευγουσών στο πλαίσιο της κύριας δίκης, κατά τις οποίες οι επίδικες εξουσιοδοτήσεις προς την Επιτροπή κάλυπταν ουσιώδεις πτυχές των υπό ρύθμιση ζητημάτων, αντιθέτως προς τις επιταγές του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, και ο σκοπός, το περιεχόμενο και η έκτασή τους δεν προσδιορίζονταν αρκούντως.

244. Επί της ουσίας, η διαφορά που ανακύπτει από το τέταρτο ερώτημα αφορά το αν οι αρμοδιότητες που ανατέθηκαν στην Επιτροπή καλύπτουν ουσιώδη στοιχεία του τομέα τον οποίο ρυθμίζει η οδηγία.

245. Με τη ρητή απαγόρευση εξουσιοδοτήσεως για τη ρύθμιση ουσιωδών στοιχείων, στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ, ενσωματώθηκε στις Συνθήκες η πάγια νομολογία, κατά την οποία η θέσπιση των ουσιωδών κανόνων του ρυθμιζόμενου θέματος ανήκει αποκλειστικώς στην αρμοδιότητα του νομοθέτη της Ένωσης [150]. Τέτοιοι ουσιώδεις κανόνες, λοιπόν, επιβάλλεται να περιλαμβάνονται στο σώμα του βασικού νομοθετήματος και δεν μπορούν να αποτελούν αντικείμενο εξουσιοδοτήσεως [151].

149 — Αποφάσεις Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-427/12, EU:C:2014:170, σκέψη 38) και Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-88/14, EU:C:2015:499, σκέψη 29)· στο ίδιο πνεύμα, από τον χρόνο ενάρξεως ισχύος του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, απόφαση Alliance for Natural Health κ.λπ. (C-154/04 και C-155/04, EU:C:2005:449, σκέψη 90), κατά την οποία, στον κοινοτικό νομοθέτη εναπόκειτο, όταν είχε την πρόθεση να μεταβιβάσει την εξουσία ελέγχου των στοιχείων της επίμαχης νομοθετικής πράξεως, να εξασφαλίζει ότι η εξουσία αυτή ήταν σαφώς οριοθετημένη και ότι η άσκησή της μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο αυστηρού ελέγχου βάσει των αντικειμενικών κριτηρίων που αυτός όριζε.

150 — Αποφάσεις Köster (25/70, EU:C:1970:115, σκέψη 6), Γερμανία κατά Επιτροπής (C-240/90, EU:C:1992:408, σκέψη 36), Atlanta κατά Ευρωπαϊκής Κοινότητας (C-104/97 P, EU:C:1999:498, σκέψη 76) και Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-355/10, EU:C:2012:516, σκέψη 64).

151 — Αποφάσεις Romkes (46/86, EU:C:1987:287, σκέψη 16), Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής (C-156/93, EU:C:1995:238, σκέψη 18), Söhl & Söhlke (C-48/98, EU:C:1999:548, σκέψη 34) και Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-355/10, EU:C:2012:516, σκέψη 64).

246. Οι πτυχές ενός ζητήματος οι οποίες πρέπει να θεωρούνται ουσιώδεις κρίνονται βάσει αντικειμενικών στοιχείων που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαιοδοτικού ελέγχου. Συναφώς, λαμβάνονται υπόψη τα χαρακτηριστικά και οι ιδιαιτερότητες του ρυθμιζόμενου θέματος [152].

247. Το Δικαστήριο ερμηνεύει πάντοτε συσταλτικώς την έννοια των ουσιωδών κανόνων. Παραδείγματος χάρη, έχει χαρακτηρίσει ως τέτοιους κανόνες μόνο διατάξεις που μεταφέρουν τις θεμελιώδεις κατευθύνσεις της πολιτικής της Ένωσης [153]. Στο ίδιο πνεύμα εφαρμόζονται ελαστικά κριτήρια κατά τον έλεγχο της αναθέσεως ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων προς την Επιτροπή και στο πλαίσιο τούτο, το Δικαστήριο —ακολουθώντας μια λειτουργική ερμηνεία— καθοδηγείται ιδίως από τις απαιτήσεις της πρακτικής [154].

248. Το Δικαστήριο, συνεχίζοντας και εξελίσσοντας αυτήν την προγενέστερη νομολογία, έκρινε προσφάτως ότι δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδοτήσεως οι διατάξεις των οποίων η έκδοση προϋποθέτει πολιτικές επιλογές που απαιτούν στάθμιση αποκλινόντων συμφερόντων και για τον λόγο αυτόν εμπίπτουν στην αποκλειστική ευθύνη του νομοθέτη της Ένωσης [155]. Συγχρόνως, σκιαγράφησε με μεγαλύτερη σαφήνεια την έννοια του ουσιώδους στοιχείου, εκτιμώντας ως επιβεβλημένη την επέμβαση του νομοθέτη της Ένωσης, όταν η παραχώρηση εξουσιών της δημόσιας αρχής ενδέχεται να θίξει σε μεγάλη κλίμακα τα θεμελιώδη δικαιώματα των ιδιωτών [156].

249. Εν τέλει, λοιπόν, οι προϋποθέσεις εξουσιοδοτήσεως που απορρέουν από το άρθρο 290 ΣΛΕΕ και τη σχετική νομολογία αποτελούν έκφραση της διακρίσεως των εξουσιών και της θεσμικής ισορροπίας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

250. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως για την προκειμένη υπόθεση δεν περιέχει καμία συγκεκριμένη ένδειξη ότι οι επίδικες διατάξεις της οδηγίας δεν πληρούν τις ανωτέρω προϋποθέσεις. Λαμβανομένων υπόψη, μάλιστα, των σχετικών γραπτών και προφορικών επιχειρημάτων που ανέπτυξαν οι μετέχοντες στη διαδικασία, δεν χωρεί αμφιβολία ότι ο νομοθέτης της Ένωσης ρύθμισε ο ίδιος τα ουσιώδη στοιχεία κάθε τομέα που καλύπτεται από την οδηγία και έλαβε ο ίδιος τυχόν αποφάσεις πολιτικής εμβέλειας ή υψηλής ευαισθησίας.

251. Εξάλλου, ο νομοθέτης της Ένωσης έχει ορίσει με σαφήνεια και τους σκοπούς των αρμοδιοτήτων που ανατέθηκαν στην Επιτροπή υπό το πρίσμα του επιδιωκόμενου υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας στην εσωτερική αγορά: η υποχρέωση περιορισμού και περαιτέρω μειώσεως των εκπομπών από τα προϊόντα καπνού, η τήρηση συγκεκριμένων προκαθορισμένων προτύπων για τη μέτρηση των εκπομπών, η ρύθμιση των συστατικών των προϊόντων καπνού και ιδίως η απαγόρευση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων αποτελούν βασικές επιλογές του ίδιου του νομοθέτη της Ένωσης, όπως και η απαίτηση εμφανίσεως προειδοποιήσεων για την υγεία επί των συσκευασιών των προϊόντων, συμπεριλαμβανομένης της ιδιαίτερης απαιτήσεως συνδυασμένων προειδοποιήσεων επί των μονάδων συσκευασίας τσιγάρων.

152 — Απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-355/10, EU:C:2012:516, σκέψεις 67 και 68).

153 — Αποφάσεις Γερμανία κατά Επιτροπής (C-240/90, EU:C:1992:408, σκέψη 37) και Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, EU:C:2000:364, σκέψη 21).

154 — Βλ., για παράδειγμα, σε σχέση με τη νομοθεσία για τις γεωργικές αγορές, αποφάσεις Rey Soda (23/75, EU:C:1975:142, σκέψεις 10 έως 14), Vreugdenhil (22/88, EU:C:1989:277, σκέψη 16) και Βέλγιο και Γερμανία κατά Επιτροπής (C-9/95, C-23/95 και C-156/95, EU:C:1997:50, σκέψη 36) ή σε σχέση με το δίκαιο του εξωτερικού εμπορίου, απόφαση Πορτογαλία κατά Επιτροπής (C-159/96, EU:C:1998:550, σκέψη 41).

155 — Απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-355/10, EU:C:2012:516, σκέψεις 65 και 76).

156 — Απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-355/10, EU:C:2012:516, σκέψη 77).

252. Στο πλαίσιο αυτό, οι κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικές αρμοδιότητες που απονέμει ο νομοθέτης της Ένωσης στην Επιτροπή με βάση το άρθρο 290 ΣΛΕΕ, έχουν ως κύριο σκοπό οι κανόνες που διέπουν τα προϊόντα καπνού και τα συναφή προϊόντα στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά να προσαρμόζονται διαρκώς στα νέα επιστημονικά δεδομένα όσον αφορά ορισμένους ιδιαιτέρως τεχνικούς τομείς, ώστε να υπηρετείται ο σκοπός του πρωτογενούς δικαίου που συνίσταται στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας [157].

253. Στον βαθμό που οι αρμοδιότητες οι οποίες ανατέθηκαν στην Επιτροπή καλύπτουν κατ' εξαίρεση λιγότερο τεχνικούς τομείς της οδηγίας, αυτές δεν παύουν να αφορούν πτυχές της βασικής νομοθετικής πράξεως που δεν έχουν ουσιώδη σημασία για το σύνολό της. Τούτο ισχύει ιδίως για την αρμοδιότητα που παρέχεται στην Επιτροπή, βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 12, της οδηγίας, προκειμένου να διευρύνει την υφιστάμενη απαγόρευση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων για τα τσιγάρα και τον καπνό για στριφτά τσιγάρα σε επιπρόσθετες κατηγορίες προϊόντων καπνού —παραδείγματος χάρη στα πούρα. Πράγματι, ο ίδιος ο νομοθέτης της Ένωσης έχει λάβει ήδη, στο πλαίσιο της οδηγίας, τη βασική πολιτική απόφαση περί απαγορεύσεως των χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων, κυρίως για τους νέους, με σκοπό την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας [158]. Με το άρθρο 7, παράγραφος 12, της οδηγίας, λοιπόν, δεν παρέχεται στην Επιτροπή ευχέρεια πολιτικής φύσεως, αλλά της ανατίθεται καθήκον κυρίως τεχνικής φύσεως το οποίο συνίσταται στη συνεπή περαιτέρω εξέλιξη της απαγορεύσεως χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων, βάσει της διαρκούς παρακολουθήσεως των συνθηκών της αγοράς, οποτεδήποτε η χρήση τέτοιων αρωμάτων/γεύσεων σε άλλα προϊόντα καπνού θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την υγεία των καταναλωτών και κυρίως των νέων.

254. Το γεγονός και μόνον ότι ορισμένα τεχνικά ζητήματα που πρέπει να ρυθμίσει η Επιτροπή μπορεί να έχουν στην πράξη ιδιαίτερη ή και ζωτική σημασία για μεμονωμένες επιχειρήσεις (παραδείγματος χάρη το ζήτημα σχετικά με τα μέγιστα επίπεδα εκπομπών που ισχύουν για τα προϊόντα καπνού, τα επιτρεπόμενα συστατικά και τον ακριβή τρόπο που πρέπει να εμφανίζονται οι προειδοποιήσεις επί της συσκευασίας των προϊόντων) δεν καθιστά τα ζητήματα αυτά ουσιώδη στοιχεία της νομοθεσίας κατά την έννοια του άρθρου 290, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, αντιθέτως προς την εκτίμηση των PMI, BAT και Mane. Δηλαδή, όπως επισημάνθηκε ήδη, δεν είναι κρίσιμη η υποκειμενική αντίληψη μιας καταστάσεως από τους ενδιαφερόμενους, αλλά η αντικειμενική της θεώρηση [159].

255. Επίσης, πρέπει να απορριφθεί και η αιτίαση της JTI, κατά την οποία οι σχετικές εξουσιοδοτήσεις στερούνται θεμελιωδών διαδικαστικών εγγυήσεων. Συναφώς, αρκεί η εξέταση του άρθρου 27 της οδηγίας το οποίο ρυθμίζει αναλυτικώς για κάθε αρμοδιότητα που ανατίθεται τις λεπτομέρειες ασκήσεώς της. Από τη διάταξη αυτή προκύπτουν επίσης οι αρμοδιότητες οι οποίες μπορούν να ανακληθούν από τους συννομοθέτες (άρθρο 27, παράγραφος 3, της οδηγίας σε συνδυασμό με το άρθρο 290, παράγραφος 2, στοιχείο α', ΣΛΕΕ), καθώς και εκείνες που μπορούν να ασκηθούν μόνον εάν δεν διατυπωθούν αντιρρήσεις ούτε από το Κοινοβούλιο ούτε από το Συμβούλιο εντός καθορισμένης προθεσμίας (άρθρο 27, παράγραφος 5, της οδηγίας σε συνδυασμό με το άρθρο 290, παράγραφος 2, στοιχείο β', ΣΛΕΕ).

256. Ειδικά το δικαίωμα ανακλήσεως των συννομοθετών, βάσει του άρθρο 27, παράγραφος 3, της οδηγίας, και το δικαίωμα αντιρρήσεων, βάσει του άρθρου 27, παράγραφος 5, της οδηγίας, εξασφαλίζουν επίσης ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δύνανται να παρέμβουν, εάν εκτιμήσουν στο μέλλον ότι η Επιτροπή επιδιώκει να καθορίσει τόσο αυστηρά μέγιστα επίπεδα εκπομπών που θα ισοδυναμούσαν ή θα εξομοιούνταν σχεδόν προς την «απόλυτη απαγόρευση των τσιγάρων» για την οποία ανησυχεί η BAT.

157 — Βλ. και αιτιολογική σκέψη 51 της οδηγίας.

158 — Βλ., επίσης, αιτιολογικές σκέψεις 19 και 26 της οδηγίας.

159 — Βλ., ανωτέρω, σημείο 246 των προτάσεών μου.

257. Τέλος, η PMI υποστηρίζει, επίσης, ότι ειδικά στο άρθρο 7, παράγραφοι 5 και 11 της οδηγίας, που αφορά τη ρύθμιση των συστατικών, καθώς και στο άρθρο 10, παράγραφος 3, στοιχείο β', της οδηγίας, που αφορά τον καθορισμό της βιβλιοθήκης εικόνων για τις συνδυασμένες προειδοποιήσεις για την υγεία, δεν μπορούσαν να προβλεφθούν κατ' εξουσιοδότηση πράξεις κατά την έννοια του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, αλλά έπρεπε να προβλεφθούν εκτελεστικές πράξεις κατά την έννοια του άρθρου 291 ΣΛΕΕ. Συναφώς, αρκεί να επισημανθεί η ευχέρεια που διαθέτει ο νομοθέτης της Ένωσης κατά την επιλογή μεταξύ των δύο αυτών ειδών εξουσιοδοτήσεως προς την Επιτροπή [160]. Τόσο το αιτούν δικαστήριο όσο και η PMI δεν ανέπτυξαν τεκμηριωμένα κατά πόσον ο νομοθέτης της Ένωσης υπερέβη τα όρια της διακριτικής του ευχέρειας και υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως, στην προκειμένη περίπτωση, λόγω της εξουσιοδοτήσεως που παρέσχε στην Επιτροπή για την έκδοση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων.

2. Η προβαλλόμενη ανάθεση αρμοδιοτήτων σε διεθνή όργανα εκτός της Ένωσης (ερώτημα 5)

258. Το πέμπτο ερώτημα αφορά το άρθρο 3, παράγραφος 4, και το άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας στα οποία η Επιτροπή εξουσιοδοτείται να εκδίδει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις κατά την έννοια του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, προκειμένου να ενσωματώσει στο δίκαιο της Ένωσης συγκεκριμένα διεθνώς συμφωνημένα πρότυπα σχετικά με τα μέγιστα επίπεδα εκπομπών, τις εκπομπές και τις μεθόδους μετρήσεως. Με βάση τις αιτιάσεις των προσφευγουσών της κυρίας δίκης, τις οποίες υιοθετεί η JTI, προβάλλεται ότι το γράμμα των εν λόγω διατάξεων είναι αόριστο και κατ' αυτόν τον τρόπο ανατίθενται, παρανόμως, κανονιστικές αρμοδιότητες σε διεθνείς οργανισμούς ή όργανα εκτός του θεσμικού πλαισίου της Ένωσης.

259. Κατ' αρχάς, όσον αφορά την αιτίαση περί αοριστίας, αυτή στρέφεται κατά των «προτύπων που συμφωνούν» τα συμβαλλόμενα μέρη της συμβάσεως-πλαισίου του ΠΟΥ ή ο ΠΟΥ, τα οποία αναφέρονται στο άρθρο 3, παράγραφος 4, και στο άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας και πρέπει να μεταφερθούν στο δίκαιο της Ένωσης από την Επιτροπή. Οι BAT και JTI εκτιμούν ότι δεν είναι σαφές αν με τη διατύπωση αυτή εννοούνται και κατευθυντήριες γραμμές ή ενδεχομένως και δηλώσεις προθέσεων μεμονωμένων συμβαλλομένων μερών ή του ΠΟΥ.

260. Η αιτίαση αυτή πρέπει να απορριφθεί. Τα «συμφωνημένα πρότυπα» δεν δύναται να καλύπτουν μονομερείς δηλώσεις προθέσεων, διότι αυτές, ως εκ της φύσεώς τους, δεν έχουν αποτελέσει αντικείμενο συμφωνίας. Αντιθέτως, στην έννοια των «συμφωνημένων προτύπων» μπορούν και πρέπει να εμπίπτουν επίσης οι κατευθυντήριες γραμμές οι οποίες έχουν ιδιαίτερη σημασία σε σχέση με τη σύμβαση-πλαίσιο του ΠΟΥ. Το γεγονός ότι τέτοιες κατευθυντήριες γραμμές δεν παράγουν δεσμευτικά αποτελέσματα, αλλά έχουν μόνο χαρακτήρα συστάσεως [161], δεν αποκλείει επ' ουδενί το να περιλαμβάνονται σε αυτές «πρότυπα που συμφωνούν» τα συμβαλλόμενα μέρη σύμφωνα με τους διαδικαστικούς κανόνες της συμβάσεως-πλαισίου του ΠΟΥ, βάσει των οποίων πρέπει να προσανατολίζονται η Ένωση και τα κράτη μέλη της [162].

261. Αντιθέτως προς την άποψη των PMI, BAT και JTI, η εν λόγω αναφορά σε διεθνώς «συμφωνημένα πρότυπα» δεν συνεπάγεται καμία παράνομη ανάθεση αρμοδιοτήτων σε διεθνή όργανα εκτός της Ένωσης [163]. Συγκεκριμένα, οι πράξεις μεταφοράς τέτοιων προτύπων στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά εξακολουθούν να εκδίδονται από όργανα της Ένωσης —στην περίπτωση των άρθρων 3, παράγραφος 4, και 4, παράγραφος 5, της οδηγίας, από την Επιτροπή.

160 — Αποφάσεις Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-427/12, EU:C:2014:170, σκέψη 40) και Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-88/14, EU:C:2015:499, σκέψη 28).

161 — Βλ. σημεία 76 και 166 των προτάσεών μου.

162 — Συναφώς και αιτιολογική σκέψη 7, τελευταίο εδάφιο, της οδηγίας, όπου ο νομοθέτης της Ένωσης επισημαίνει ρητώς τη σημασία των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών.

163 — Επί της απαγορεύσεως τέτοιας αναθέσεως, βλ. κυρίως απόφαση Meroni κατά Ανώτατης Αρχής (9/56, EU:C:1958:7), επίσης πρόσφατη απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου και Κοινοβουλίου (C-270/12, EU:C:2014:18, ιδίως σκέψεις 42 και 43).

262. Άλλωστε, τα άρθρα 3, παράγραφος 4, και 4, παράγραφος 5, της οδηγίας που περιέχουν την κατηγορηματική διατύπωση «[η] Επιτροπή εκδίδει» δεν πρέπει να παρερμηνευθούν υπό την έννοια ότι το εν λόγω όργανο της Ένωσης δεσμεύεται επί της ουσίας και θα όφειλε να μεταφέρει άνευ ετέρου και χωρίς προηγούμενο έλεγχο τα συμφωνημένα πρότυπα στο δίκαιο της Ένωσης. Αντιθέτως, τα άρθρα 3, παράγραφος 4, και 4, παράγραφος 5, της οδηγίας πρέπει να ερμηνεύονται κατά τέτοιον τρόπο, ώστε να μην τίθεται εν αμφιβόλω η συμφωνία τους προς το πρωτογενές δίκαιο [164]. Τούτο προϋποθέτει ότι η Επιτροπή ανταποκρίνεται πλήρως στα καθήκοντα που τις ανατίθενται στη ΣΕΕ και στη ΣΛΕΕ και ιδίως στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ, όσον αφορά την ουσιαστική διαμόρφωση των πράξεων της Ένωσης και εν γένει στον ρόλο της ως θεματοφύλακα των Συνθηκών.

263. Κατά συνέπεια, η διατύπωση «[η] Επιτροπή εκδίδει» πρέπει να εκλαμβάνεται, κατά τρόπο σύμφωνο προς το πρωτογενές δίκαιο, ως ανάθεση καθήκοντος εκ μέρους του νομοθέτη της Ένωσης, στο πλαίσιο του οποίου, ασφαλώς, η Επιτροπή πρέπει να μεταφέρει κατά κανόνα τα διεθνώς συμφωνημένα πρότυπα στο δίκαιο της Ένωσης. Ωστόσο, κατά την εκπλήρωση αυτού του καθήκοντος, η Επιτροπή οφείλει να διασφαλίσει ότι τα εν λόγω πρότυπα θα μεταφερθούν κατά τρόπο σύμφωνο προς το υπόλοιπο σύστημα του δικαίου της Ένωσης. Τούτο υποδηλώνει και το γράμμα των άρθρων 3, παράγραφος 4, και 4, παράγραφος 5, της οδηγίας, κατά το οποίο η Επιτροπή αναλαμβάνει να «ενσωματώσει» τα διεθνώς συμφωνημένα πρότυπα. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή πρέπει να λάβει υπόψη το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης, κυρίως τα θεμελιώδη δικαιώματα της Ένωσης (άρθρο 6 ΣΕΕ) και τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, καθώς και την υποχρέωση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας (άρθρο 9 ΣΛΕΕ, άρθρο 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, άρθρο 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και άρθρο 35, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων).

3. Οι προϋποθέσεις του άρθρου 291 ΣΛΕΕ για τις αρμοδιότητες εκδόσεως εκτελεστικών πράξεων (ερώτημα 6)

264. Τέλος, με το έκτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο εκθέτει στο Δικαστήριο την κριτική που ασκούν ορισμένες επιχειρήσεις που μετέχουν στην κύρια δίκη σε σχέση με τα άρθρα 6, παράγραφος 1, 7, παράγραφοι 2 έως 4, 7, παράγραφος 10, 9, παράγραφος 6, και 10, παράγραφος 4, της οδηγίας. Όλες αυτές οι διατάξεις εξουσιοδοτούν την Επιτροπή να εκδώσει συγκεκριμένες εκτελεστικές πράξεις κατά την έννοια του άρθρου 291 ΣΛΕΕ. Συναφώς, προσάπτεται στον νομοθέτη της Ένωσης, αφενός, ότι δεν καθόρισε με αρκετή σαφήνεια τις αναγκαίες νομικές προϋποθέσεις για την έκδοση εκτελεστικών πράξεων και, αφετέρου, ότι προέβλεψε τέτοιες πράξεις και σε τομείς στους οποίους η ενιαία εκτέλεση δεν είναι «ούτε αναγκαία ούτε δικαιολογημένη».

265. Κατ' αρχάς, όσον αφορά την ανάγκη λήψεως εκτελεστικών μέτρων, ο νομοθέτης της Ένωσης διαθέτει την ευχέρεια να κρίνει αν και σε ποιους τομείς μιας νομοθετικής πράξεως της Ένωσης επιβάλλεται η εξουσιοδότηση της Επιτροπής για την έκδοση εκτελεστικών πράξεων κατά την έννοια του άρθρου 291 ΣΛΕΕ, ώστε να εξασφαλισθεί η ενιαία εκτέλεση. Η άσκηση αυτής της ευχέρειας ελέγχεται από τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης μόνο για τυχόν πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως [165].

266. Στην υπό κρίση υπόθεση, τόσο το αιτούν δικαστήριο όσο και οι επιχειρήσεις που μετέχουν στη διαδικασία δεν προέβαλαν οποιαδήποτε αντικειμενικά στοιχεία ως προς τον λόγο για τον οποίο οι επίδικοι τομείς της οδηγίας δεν χρήζουν εκτελεστικών μέτρων. Η αμιγώς υποκειμενική εκτίμηση ότι οι εκτελεστικές πράξεις δεν είναι «ούτε αναγκαίες ούτε δικαιολογημένες» οπωσδήποτε δεν αρκεί για να ακυρωθούν οι εν λόγω διατάξεις της οδηγίας [166].

164 — Αποφάσεις Επιτροπή κατά Συμβουλίου (218/82, EU:C:1983:369, σκέψη 15), Ordre des barreaux francophones et germanophone κ.λπ. (C-305/05, EU:C:2007:383, σκέψη 28), επανεξέταση Επιτροπή κατά Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, σκέψη 40) και Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-540/13, EU:C:2015:224, σκέψη 39).

165 — Αποφάσεις Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-427/12, EU:C:2014:170, σκέψη 40) και Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-88/14, EU:C:2015:499, σκέψη 28).

166 — Επί της αναγκαιότητας αντικειμενικής θεωρήσεως, βλ. και απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-355/10, EU:C:2012:516, σκέψη 67).

267. Έπειτα, όσον αφορά τις συγκεκριμένες νομικές προϋποθέσεις για την έκδοση των εν λόγω εκτελεστικών πράξεων, στη νομολογία έχει διευκρινισθεί ήδη ότι η βασική νομοθετική πράξη που εκδίδεται από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ως συννομοθέτες, —στην προκειμένη περίπτωση η οδηγία— πρέπει να ορίζει ένα πλήρες νομικό πλαίσιο το οποίο χρήζει, για την εφαρμογή του, μόνο διευκρινίσεως[167]. Η Επιτροπή, στο πλαίσιο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που τις απονέμονται, εξουσιοδοτείται να λάβει όλα τα αναγκαία ή πρόσφορα εκτελεστικά μέτρα για την εφαρμογή της σχετικής πράξεως, αρκεί τα εν λόγω μέτρα να μην αντιβαίνουν στην πράξη αυτή[168]. Κατά τα λοιπά, η Επιτροπή δεν επιτρέπεται να τροποποιήσει ούτε να συμπληρώσει τη νομοθετική πράξη κατά την άσκηση της εκτελεστικής της αρμοδιότητας[169].

268. Δεν καθίσταται πρόδηλο κατά πόσον οι επίδικες διατάξεις της οδηγίας παραβιάζουν τις εν λόγω αρχές. Τόσο ως προς τον κατάλογο ιεραρχήσεως προσθέτων (άρθρο 6 της οδηγίας) όσο και σε σχέση με τη ρύθμιση των συστατικών (άρθρο 7 της οδηγίας) και τις προειδοποιήσεις (άρθρα 9 και 10 της οδηγίας), ο νομοθέτης της Ένωσης όρισε ο ίδιος την κατευθυντήρια αρχή και έλαβε όλες τις ουσιώδεις για τον σκοπό αυτόν αποφάσεις, καθώς και τις πολιτικές αποφάσεις[170]. Καθόρισε ιδίως ότι τα χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις πρέπει να απαγορεύονται και ότι (συνδυασμένες) προειδοποιήσεις συγκεκριμένου είδους και μεγέθους πρέπει να εμφανίζονται επί των συσκευασιών των προϊόντων. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή εξουσιοδοτήθηκε μόνο, σύμφωνα με το άρθρο 291 ΣΛΕΕ, να εκδώσει διευκρινιστικές διατάξεις επί μεμονωμένων τεχνικών λεπτομερειών της εκτελέσεως.

4. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

269. Επομένως, λοιπόν, από τα ζητήματα που τίθενται στα ερωτήματα 4 έως 6 δεν προκύπτει κανένα στοιχείο που να θέτει εν αμφιβόλω τη νομιμότητα της οδηγίας 2014/40 ή μεμονωμένων διατάξεών της.

Δ— *Η αρχή της επικουρικότητας*

270. Τέλος, με το έβδομο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν η οδηγία στο σύνολό της και ειδικότερα τα άρθρα 7, 8, παράγραφος 3, 9, παράγραφος 3, και 10, παράγραφος 1, στοιχείο ζ′, καθώς και τα άρθρα 13 και 14 είναι ανίσχυρα λόγω παραβιάσεως της αρχής της επικουρικότητας.

271. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνον εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσεως δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσεως, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης (άρθρο 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ).

167 — Απόφαση Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-427/12, EU:C:2014:170, σκέψεις 40 και 48)· βλ. και απόφαση Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής (C-65/13, EU:C:2014:2289, σκέψη 46).

168 — Απόφαση Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής (C-65/13, EU:C:2014:2289, σκέψεις 43 και 44).

169 — Απόφαση Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής (C-65/13, EU:C:2014:2289, σκέψη 45).

170 — Επί των κριτηρίων αυτών, βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-427/12, EU:C:2014:170, ιδίως σκέψεις 38 και 43), καθώς και συμπληρωματικώς, απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-355/10, EU:C:2012:516, σκέψη 65).

272. Δεδομένου ότι η Ένωση δεν διαθέτει γενική αρμοδιότητα για τη ρύθμιση της εσωτερικής αγοράς[171] και η εσωτερική αγορά συγκαταλέγεται στους τομείς που εμπίπτουν στις συντρέχουσες αρμοδιότητες μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της (άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο α', ΣΛΕΕ), ως προς τα μέτρα εναρμονίσεως με βάση το άρθρο 114 ΣΛΕΕ —δηλαδή και ως προς την εξεταζόμενη οδηγία— εφαρμόζεται η αρχή της επικουρικότητας[172].

273. Η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας υπόκειται στον νομικό έλεγχο των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης[173]. Ο έλεγχος αυτός αφορά ιδίως δύο ζητήματα: αφενός, τη συμβατότητα του περιεχομένου των πράξεων της Ένωσης με την αρχή της επικουρικότητας και, αφετέρου, την αιτιολογία τους υπό το πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας. Αμφότερα αυτά τα σημεία αναφέρονται μόνον ακροθιγώς στη διάταξη περί παραπομπής και στηρίζονται κυρίως στις αιτιάσεις που προέβαλαν οι προσφεύγουσες της κύριας δίκης και δύο παρεμβαίνοντες υπέρ αυτών, οι Benkert και Mane. Κατά συνέπεια, οι παρατηρήσεις μου επί της αρχής της επικουρικότητας θα προσανατολισθούν, στην προκειμένη περίπτωση, με βάση τα επιχειρήματα που προβλήθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου σε σχέση με το έβδομο ερώτημα και κατά τα λοιπά, θα ήθελα να παραπέμψω στις δύο άλλες προτάσεις μου που θα αναπτυχθούν σήμερα στις οποίες περιέχονται ορισμένες περαιτέρω παρατηρήσεις επί του ζητήματος της επικουρικότητας, της σημασίας των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης και του κριτηρίου δικαιοδοτικού ελέγχου[174].

1. Συμβατότητα του περιεχομένου της οδηγίας με την αρχή της επικουρικότητας

274. Πρώτον, το αιτούν δικαστήριο αναπαράγει, ως φερέφωνο, διάφορα σημεία κριτικής εκ μέρους των μετεχόντων στην κύρια δίκη, με τα οποία αμφισβητείται αν το περιεχόμενο της οδηγίας και ιδίως η «απαγόρευση της μινθόλης» που απορρέει από το άρθρο 7 συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας.

275. Όσον αφορά την πρακτική εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας κατά το άρθρο 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ είναι κρίσιμος ένας έλεγχος δύο επιπέδων:

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

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

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

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

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

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

174 — Βλ. σημερινές προτάσεις μου στις υποθέσεις Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-358/14, σημεία 137 έως 188) και Pillbox 38 (C-477/14, σημεία 156 έως 180).

276. Ουδεμία όμως αξιόλογη αναφορά γίνεται στα ως άνω δύο στοιχεία του ελέγχου επικουρικότητας ούτε από το αιτούν δικαστήριο στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως ούτε από τις προσφεύγουσες της κύριας δίκης και τους υπέρ αυτών παρεμβαίνοντες [175]. Επιπλέον: οι παρατηρήσεις τους είναι, ως επί το πλείστον, τόσο γενικές, ώστε ακόμη και στο πλαίσιο ευμενούς προσεγγίσεως στερούνται της αναγκαίας τεκμηριώσεως για να υποβληθούν σε δικαιοδοτικό έλεγχο [176]. Για τον λόγο αυτόν, θα εξετάσω ακολούθως μόνον τα τρία κυριότερα επιχειρήματα τα οποία άπτονται στο σύνολό τους της απαγορεύσεως της μινθόλης ως χαρακτηριστικού αρώματος/γεύσεως σε προϊόντα καπνού.

277. Το πρώτο και σημαντικότερο εξ αυτών των επιχειρημάτων συνίσταται στο ότι ο νομοθέτης της Ένωσης όφειλε να εκτιμήσει το ζήτημα της επικουρικότητας ειδικά ως προς τη χρησιμοποίηση της μινθόλης στα προϊόντα καπνού.

278. Το επιχείρημα αυτό δεν ευσταθεί. Η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας πρέπει να ελέγχεται όσον αφορά την οδηγία στο σύνολό της και όχι για κάθε ένα εκ των άρθρων της χωριστά [177]. Συναφώς, όπως συνάγεται και από το γράμμα του άρθρου 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ, τα *μέτρα* που περιέχονται στην οδηγία επιβάλλεται να εκτιμώνται με βάση τους σκοπούς που επιδιώκουν. Κατά συνέπεια, στην υπό κρίση υπόθεση, το ζήτημα της επικουρικότητας δεν πρέπει να εξετασθεί μόνον ως προς τα *τσιγάρα μινθόλης*, καθόσον η απαγόρευση αυτού του συγκεκριμένου είδους τσιγάρων δεν μπορεί να θεωρηθεί —όπως αναλύθηκε ανωτέρω [178] — ως ανεξάρτητο και χωριστό μέτρο σε σχέση με την απαγόρευση όλων των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις.

279. Κατά το δεύτερο επιχείρημα, ο δήθεν υγειονομικός σκοπός που επιδιώκεται με την απαγόρευση της μινθόλης θα μπορούσε να επιτευχθεί καλύτερα σε εθνικό επίπεδο.

280. Το επιχείρημα αυτό δεν είναι πειστικό, διότι τόσο η οδηγία, εν γένει, όσο και η επίδικη απαγόρευση των τσιγάρων μινθόλης, ειδικότερα, δεν συνιστούν μέτρα αμιγώς υγειονομικής φύσεως. Αντιθέτως, έχουν ως σκοπό την εξάλειψη των εμποδίων στο εμπόριο προϊόντων καπνού και την παράλληλη εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας.

281. Όπως προεκτέθηκε [179], η απαγόρευση όλων των χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων είναι το τίμημα για τη δυνατότητα κυκλοφορίας προϊόντων καπνού στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά, με παράλληλη διατήρηση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας. Αμφότεροι αυτοί οι σκοποί, λοιπόν, —αντιθέτως προς την άποψη των Benkert και Mane— έχουν στενή σχέση και αλληλεπίδραση μεταξύ τους. Όταν όμως, όπως συμβαίνει εν προκειμένω, μια οδηγία επιδιώκει συγχρόνως δύο σκοπούς, μεταξύ των οποίων μάλιστα υφίσταται αλληλεπίδραση, οι σκοποί αυτοί δεν μπορούν να εξετασθούν χωριστά στο πλαίσιο του ελέγχου επικουρικότητας, αλλά οφείλουν να εκτιμηθούν από κοινού [180].

282. Τέλος, το τρίτο επιχείρημα συνίσταται στο ότι τα δεδομένα της αγοράς —ιδίως τα μερίδια αγοράς— σε σχέση με τα τσιγάρα μινθόλης διαφέρουν από κράτος μέλος σε κράτος μέλος και για τον λόγο αυτόν δεν υφίσταται ζήτημα διασυνοριακής φύσεως και απόκειται στα κράτη μέλη να λάβουν τυχόν αναγκαία μέτρα.

175 — Μόνον η Tann αναφέρει ότι ο έλεγχος επικουρικότητας έχει δύο στοιχεία, αλλά δεν αναπτύσσει τεκμηριωμένες παρατηρήσεις ούτε ως προς το πρώτο ούτε ως προς το δεύτερο.

176 — Βλ., σχετικά, απόφαση Λουξεμβούργο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-176/09, EU:C:2011:290, σκέψη 80).

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

178 — Βλ., ανωτέρω, σημεία 62 έως 66 των προτάσεών μου.

179 — Βλ., ανωτέρω, σημείο 83 των προτάσεών μου.

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

283. Το επιχείρημα αυτό είναι εξίσου άστοχο με τα προηγούμενα. Πράγματι, το γεγονός ότι τα δεδομένα της αγοράς διαφέρουν από κράτος μέλος σε κράτος μέλος δεν αρκεί από μόνο του για να αποκλειστεί η ύπαρξη διασυνοριακής διαστάσεως. Κρίσιμο είναι, αντιθέτως, αν στον εκάστοτε τομέα σημειώνονται ή αναμένονται αξιόλογες διασυνοριακές συναλλαγές και αν τα υφιστάμενα ή αναμενόμενα εμπόδια για τις εν λόγω συναλλαγές μπορούν να εξαλειφθούν αποτελεσματικά μόνον από τα κράτη μέλη.

284. Στην προκειμένη περίπτωση είναι δεδομένο ότι η αγορά προϊόντων καπνού χαρακτηρίζεται από έντονες διασυνοριακές συναλλαγές[181], ότι οι ρυθμίσεις που ισχύουν στα κράτη μέλη για τη χρησιμοποίηση χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό και ότι αναμένονται νέες αποκλίσεις[182]. Υπό αυτές τις συνθήκες, δεν μπορεί να προσαφθεί στον νομοθέτη της Ένωσης ότι υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως[183] δεχόμενος ότι υφίσταται ζήτημα με διασυνοριακή διάσταση, το οποίο δεν είναι δυνατό να επιλυθεί μόνο με τις ενέργειες των κρατών μελών, αλλά απαιτεί δράση σε επίπεδο Ένωσης[184].

285. Συνολικώς, λοιπόν, με βάση τις επισημάνσεις του αιτούντος δικαστηρίου και τις παρατηρήσεις των επιχειρήσεων που μετέχουν στη διαδικασία, δεν διαπιστώνεται παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας σε σχέση με το περιεχόμενο της οδηγίας. Για τον λόγο αυτόν, το Δικαστήριο θα πρέπει, εν τέλει, να αποφανθεί επί του ζητήματος επικουρικότητας για την επίδικη, εν προκειμένω, οδηγία όπως ακριβώς και σε σχέση με την προϊσχύσασα οδηγία[185].

2. Επαρκής αιτιολογία της οδηγίας υπό το πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας

286. Δεύτερον, στη διάταξη περί παραπομπής επικρίνεται το ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν εξέτασε αρκούντως, στο πλαίσιο της οδηγίας, τις απαιτήσεις της αρχής της επικουρικότητας, αλλά αρκέσθηκε στην τυπική δήλωση ότι τηρήθηκε η αρχή της επικουρικότητας. Με την κριτική αυτή, υποδηλώνεται εν τέλει ότι η οδηγία πάσχει έλλειψη αιτιολογίας.

287. Κατά πάγια νομολογία, η επιβαλλόμενη από το άρθρο 296, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ αιτιολογία πρέπει να είναι προσαρμοσμένη στη φύση της οικείας πράξεως και να διαφαίνεται από αυτήν σαφώς και χωρίς περιθώριο αμφιβολίας η συλλογιστική του οργάνου της Ένωσης που εξέδωσε την πράξη, ώστε να καθίσταται δυνατό στους μεν ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου, στο δε αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο να ασκεί τον έλεγχό του[186].

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

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

182 — Βλ., ανωτέρω, σημεία 67 και 68, καθώς και 74 έως 80 των προτάσεών μου.

183 — Επί του κριτηρίου της πρόδηλης πλάνης εκτιμήσεως, βλ. συμπληρωματικώς τις σημερινές προτάσεις μου στην υπόθεση Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-358/14, σημεία 146 έως 148).

184 — Βλ., σχετικά, ιδίως αιτιολογική σκέψη 60 της οδηγίας.

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

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

289. Η αιτιολογική σκέψη 60 περιορίζεται στη λακωνική διαπίστωση ότι «οι στόχοι της παρούσας οδηγίας, δηλαδή η προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση καπνού και συναφών προϊόντων, δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας και των αποτελεσμάτων τους, να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης» και, ως εκ τούτου, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι «η Ένωση μπορεί να λάβει μέτρα, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας του άρθρου 5 ΣΕΕ».

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

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

292. Εντούτοις, τέτοιου είδους τυπική διατύπωση, όπως η περιεχόμενη, εν προκειμένω, στην αιτιολογική σκέψη 60 της οδηγίας, δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην ότι η προσβαλλόμενη πράξη της Ένωσης πρέπει να ακυρωθεί. Κρίσιμα στοιχεία ως προς το ζήτημα της επικουρικότητας ενδέχεται να υφίστανται και σε άλλες αιτιολογικές σκέψεις του προοιμίου, ακόμη και αν στα σημεία εκείνα δεν γίνεται ρητή αναφορά στην αρχή της επικουρικότητας [187].

293. Αυτό ακριβώς συμβαίνει εν προκειμένω: οι ανεπάρκειες μιας δράσεως σε εθνικό επίπεδο, καθώς και τα οφέλη της θεσπίσεως μέτρου εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς σε επίπεδο Ένωσης περιγράφονται κυρίως στις αιτιολογικές σκέψεις 4 έως 7, 15, 16 και 36 της οδηγίας. Μολονότι οι επισημάνσεις που περιέχονται στις εν λόγω σκέψεις αφορούν πρωτίστως τις προϋποθέσεις χρησιμοποιήσεως του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως, μπορούν να αξιοποιηθούν συγχρόνως και σε σχέση με την αρχή της επικουρικότητας. Άλλωστε, οι εκτιμήσεις στις οποίες επιβάλλεται να προβεί ο νομοθέτης της Ένωσης στο πλαίσιο τόσο του άρθρου 114 ΣΛΕΕ όσο και του άρθρου 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ συμπίπτουν σε σημαντικό βαθμό.

294. Πέραν τούτου, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, κατά πάγια νομολογία, η αιτιολογία πράξεως της Ένωσης, ούτως ή άλλως, δεν απαιτείται να διευκρινίζει όλα τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία. Επιπλέον, η τήρηση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως πρέπει να εκτιμάται από πλευράς όχι μόνον του γράμματος της πράξεως, αλλά και του πλαισίου της, καθώς και του συνόλου των νομικών κανόνων που διέπουν το σχετικό θέμα [188]. Τούτο ισχύει ιδίως σε περίπτωση —όπως η προκειμένη— όπου επιδιώκεται η θέσπιση κανόνων γενικής ισχύος, η αιτιολογία των οποίων μπορεί να περιορίζεται σε μια μάλλον γενική περιγραφή των βασικών χαρακτηριστικών της εκάστοτε ρυθμίσεως, καθώς και των σκοπών που επιδιώκονται με αυτήν [189].

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

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

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

295. Στην προκειμένη περίπτωση, είναι σημαντικό ότι ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε να στηριχθεί, αφενός, στην αιτιολογική έκθεση της προτάσεως οδηγίας της Επιτροπής [190] και, αφετέρου, στην εκτενή έκθεση που εκπόνησαν οι υπηρεσίες της Επιτροπής στο πλαίσιο της εκτιμήσεως των επιπτώσεων [191] για την προσβαλλόμενη πλέον οδηγία. Τόσο στο τμήμα που αφορά ειδικά την αρχή της επικουρικότητας όσο και σε πολυάριθμα άλλα σημεία των δύο ανωτέρω κειμένων αναλύονται διεξοδικά τα μειονεκτήματα της παράλληλης ισχύος διαφορετικών εθνικών ρυθμίσεων, καθώς και τα οφέλη μιας ενιαίας δράσεως σε επίπεδο Ένωσης.

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

297. Εξάλλου, ούτε από το άρθρο 5 του πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας [192] μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι στο προοίμιο της πράξεως που εκδίδουν εν τέλει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα έπρεπε να περιέχεται καθεαυτή η «εμπεριστατωμένη έκθεση», την οποία η Συνθήκη της Λισσαβώνας έθεσε, προσφάτως, ως προϋπόθεση για τα ζητήματα επικουρικότητας όσον αφορά τη νομοθεσία σε επίπεδο Ένωσης. Λαμβανομένης υπόψη, μάλιστα, της περιπλοκότητας των εκτιμήσεων που επιβάλλονται για τον σκοπό αυτόν, τέτοια απαίτηση δεν θα ήταν καθόλου πρακτική και θα μπορούσε να αυξήσει υπέρμετρα την έκταση του προοιμίου.

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

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

3. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

300. Κατά συνέπεια, λοιπόν, δεν διαπιστώνεται παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας ούτε από ουσιαστικής ούτε από τυπικής απόψεως.

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

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

191 — «Impact Assessment» η οποία υποβλήθηκε μαζί με την πρόταση της Επιτροπής στις 19 Δεκεμβρίου 2012, έγγραφο SWD(2012) 452 τελικό.

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

V – **Πρόταση**

302. Βάσει των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί επί της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως του High Court of Justice (Administrative Court) ως εξής:

1) Το ερώτημα 1, σκέλος α, σκέλος β και σκέλος γ, σημεία iii και iv, καθώς και τα ερωτήματα 4 έως 6 είναι απαράδεκτα. Το ερώτημα 7 είναι απαράδεκτο κατά το μέρος που αφορά άλλες διατάξεις πέραν του άρθρου 7 της οδηγίας 2014/40.

2) Στα λοιπά προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να δοθεί η εξής απάντηση:

   α) Το άρθρο 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/40 έχει την έννοια ότι απαγορεύει και αληθείς δηλώσεις επί των μονάδων συσκευασίας του προϊόντος, εφόσον οι δηλώσεις αυτές δύνανται, από αντικειμενικής απόψεως, να παράγουν ένα ή περισσότερα από τα αποτελέσματα που περιγράφονται στην εν λόγω διάταξη.

   β) Από την εξέταση των προδικαστικών ερωτημάτων δεν προέκυψε κανένα στοιχείο που θα μπορούσε να θίξει το κύρος της οδηγίας 2014/40.