Teismo praktikos rinkinys

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

**Byla C-547/14**

**Philip Morris Brands SARL ir kt.**

(High Court of Justice [England and Wales], Queen's Bench Division [Administrative Court] (Jungtinė Karalystė) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Teisės aktų derinimas — Direktyva 2014/40/ES — Tabako ir susijusių gaminių gamyba, pateikimas ir pardavimas — SESV 114 straipsnis kaip teisinis pagrindas — Proporcingumo principas — Subsidiarumo principas — Sąjungos pagrindinės teisės — Saviraiškos laisvė — Pagrindinių teisių chartijos 11 straipsnis — SESV 290 ir 291 straipsniai — Teisėkūros ir įgyvendinimo įgaliojimų delegavimas Europos Komisijai"

Turinys

I – Įvadas ..... 3

II – Ginčas pagrindinėje byloje ir prejudicinio sprendimo procedūra ..... 4

III – Prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtinumas ..... 7

A – Galimybė teikti klausimus tik dėl atskirų direktyvos straipsnių galiojimo ..... 7

B – Aplinkybės, kuriomis buvo kreiptasi į Teisingumo Teismą ..... 8

1. Dėl kreipimosi į Teisingumo Teismą momento ..... 8

2. Galimas paties prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo abejonių dėl direktyvos galiojimo nebuvimas ..... 9

3. Apie kelis kitus prašymo priimti prejudicinį sprendimą trūkumus ..... 10

a) Dėl nurodytų faktinių aplinkybių ..... 11

b) Dėl atskirų prejudicinių klausimų svarbos sprendimui priimti ..... 11

i) Dėl 1 klausimo a ir b punktų bei c punkto iii papunkčio ..... 11

1 — Originalo kalba: vokiečių.

ii) Dėl 1 klausimo c punkto iv papunkčio ir 4–6 klausimų ..... 12

iii) Dėl 7 klausimo ..... 13

C – Tarpinė išvada ..... 13

IV – Prejudicinių klausimų vertinimas iš esmės ..... 13

A – SESV 114 straipsnis kaip direktyvos teisinis pagrindas ..... 13

1. Būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių draudimas (1 klausimo c punkto ii papunktis) . 14

a) Dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų skirtumų panaikinimo ..... 14

i) Dėl esamų prekybos kliūčių pašalinimo ..... 15

ii) Dėl skirtingos nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų raidos pavojaus ..... 16

b) Dėl geresnių vidaus rinkos veikimo sąlygų sudarymo ..... 17

c) Tarpinė išvada ..... 18

2. Tabako gaminių ženklinimas ir pakuotės (1 klausimo c punkto i papunktis) ..... 18

3. Laisvas tabako gaminių judėjimas (1 klausimo a ir b punktai) ..... 20

a) Valstybių narių teisė taikyti papildomus tabako gaminių pakuočių standartizavimo reikalavimus (1 klausimo a punktas) ..... 21

b) Valstybių narių teisė uždrausti tam tikros rūšies gaminius (1 klausimo b punktas) ... 23

c) Tarpinė išvada ..... 25

4. Nuostatos dėl nuotolinio pardavimo (1 klausimo c punkto iii papunktis) ..... 25

5. Komisijos įgaliojimas įgyvendinti tarptautiniu mastu sutartus standartus (1 klausimo c punkto iv papunktis) ..... 26

B – Proporcingumo principas ..... 27

1. Laisvės užsiimti verslu ribojimas ..... 27

a) Būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių draudimas (3 klausimo a punktas) ..... 28

i) Draudimo tinkamumas ..... 28

ii) Draudimo būtinumas ..... 29

– Būtinumas uždrausti visas būdingo kvapo ar skonio medžiagas ..... 29

– Dėl tariamai ne tokių griežtų priemonių ..... 31

iii) Proporcingumas siaurąja prasme ..... 31

b) Tabako gaminių ženklinimo ir pakuočių reikalavimas (3 klausimo b ir c punktai) .... 32

i) Dėl cigarečių pakelio formos, dydžio ir minimalaus reikalaujamo ant jo pateikiamo turinio (3 klausimo b punktas) ..... 33

ii) Dėl kombinuotų įspėjimų apie galimą žalą sveikatai dydžio (3 klausimo c punktas) ..... 34

– Didelio ploto tinkamumas sveikatos apsaugai skirtiems įspėjimams ..... 34

– Didelio ploto būtinumas įspėjimams ..... 35

– Proporcingumas siaurąja prasme ir tariama savivalė ..... 35

iii) Tarpinė išvada ..... 36

2. Saviraiškos laisvės ribojimas (2 klausimas) ..... 36

a) Dėl direktyvos 13 straipsnio išaiškinimo (2 klausimo a punktas) ..... 37

b) Dėl direktyvos 13 straipsnio galiojimo (2 klausimo b punktas) ..... 38

C – Teisėkūros ir įgyvendinimo įgaliojimų delegavimas ..... 40

1. SESV 290 straipsnio reikalavimai dėl įgaliojimų priimti deleguotuosius aktus (4 klausimas) ..... 41

2. Tariamas įgaliojimų delegavimas tarptautinėms institucijoms už Sąjungos ribų (5 klausimas) ..... 43

3. SESV 291 straipsnio reikalavimai dėl įgaliojimų priimti įgyvendinimo aktus (6 klausimas). 44

4. Tarpinė išvada ..... 45

D – Subsidiarumo principas ..... 45

1. Direktyvos turinio suderinamumas su subsidiarumo principu ..... 46

2. Pakankamas direktyvos pagrindas, ypač atsižvelgiant į subsidiarumo principą ..... 48

3. Tarpinė išvada ..... 50

V – Išvada ..... 50

## I – **Įvadas**

1. Po įtemptų diskusijų ir audringos teisėkūros procedūros Sąjungos teisės aktų leidėjas 2014 m. balandžio mėn. priėmė Direktyvą 2014/40/ES [2] – naująsias tabako ir susijusių gaminių gamybos, pateikimo ir pardavimo Europos vidaus rinkoje taisykles.

2 — 2014 m. balandžio 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/40/ES dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių tabako ir susijusių gaminių gamybą, pateikimą ir pardavimą, suderinimo ir kuria panaikinama Direktyva 2001/37/EB (OL L 127, p. 1), toliau – Direktyva 2014/40 arba tiesiog direktyva.

2. Ši direktyva, kaip ir jos pirmtakės [3], tapo nuožmaus bylinėjimosi objektu. Teisingumo Teisme šiuo metu nagrinėjamos trys su ja susijusios bylos; šioje koncernų Philip Morris International (PMI)ir British American Tobacco (BAT)iniciatyva Jungtinės Karalystės teismo pateiktoje byloje labai detaliai ginčijamas minėtos vidaus rinkos derinimo priemonės teisėtumas ir siekiama, kad būtų persvarstyta ypač daug jos nuostatų.

3. Tiesa, šioje byloje klausimas, ar SESV 114 straipsnis (anksčiau – EB 95 straipsnis arba EEB sutarties 100a straipsnis) yra tinkamas direktyvos teisinis pagrindas, nebeatlieka pagrindinio vaidmens, kaip ankstesniais metais, nors dėl kelių atskirų jo tinkamumo aspektų ir toliau nesutariama. Dabar dėmesio centre atsiduria kiti teisiniai klausimai, konkrečiai – klausimai, susiję su proporcingumo ir teisinio saugumo principais, subsidiarumo principu ir Sąjungos pagrindinėmis teisėmis. Be to, šioje byloje pateiktas klausimas susijęs su galimybe deleguoti teisėkūros ir įgyvendinimo įgaliojimus Europos Komisijai pagal SESV 290 ir 291 straipsnius.

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

5. Be šios bylos, šiuo metu nagrinėjamos dar dvi bylos dėl Direktyvos 2014/40 teisėtumo, kuriose ginčijami konkretūs atskiri Sąjungos teisės aktų leidėjo priimtų nuostatų aspektai. Viena iš šių bylų [4] susijusi tik su direktyvos 20 straipsnyje įtvirtintomis naujomis taisyklėmis dėl elektroninių cigarečių; joje nagrinėjamas to paties teismo (bet ne to paties teisėjo), kuris kreipiasi į Teisingumo Teismą ir šioje byloje, inicijuotas procesas dėl prejudicinio sprendimo priėmimo. Kitoje byloje [5] nagrinėjamas Lenkijos Respublikos pateiktas ieškinys dėl panaikinimo, kuriuo ši valstybė konkrečiai skundžia Sąjungos teisės aktų leidėjo įtvirtintą cigarečių su mentoliu draudimą. Šiandien pateikiu savo išvadas abiejose bylose.

## II – **Ginčas pagrindinėje byloje ir prejudicinio sprendimo procedūra**

6. PMI ir BAT užsiima tabako gaminių gamyba ir prekyba. Philip Morris Brands SARL bei Philip Morris Limited ir British American Tobacco UK Limited pareiškė High Court of Justice (England and Wales) Queen's Bench Division (Administrative Court) – prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui – ieškinius Secretary of State for Health [6], jais siekia užkirsti kelią Direktyvos 2014/40 įgyvendinimui Jungtinėje Karalystėje. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas sujungė abi bylas.

3 — Šiuo klausimu visų pirma žr. sprendimus Vokietija / Parlamentas ir Taryba (C-376/98, EU:C:2000:544), British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), Vokietija / Parlamentas ir Taryba (C-380/03, EU:C:2006:772) ir Komisija / Danija (C-468/14, EU:C:2015:504).

4 — Byla C-477/14 (Pillbox 38).

5 — Byla C-358/14 (Lenkija / Parlamentas ir Taryba).

6 — Jungtinės Karalystės sveikatos apsaugos ministras.

7. Pagrindinėje byloje pareiškėjų pusėje buvo leista įstoti į bylą šioms bendrovėms: Imperial Tobacco Limited, JT International SA ir Gallaher Limited [7], Tann UK Limited ir Tannpapier GmbH [8], Deutsche Benkert GmbH & Co. KG ir Benkert UK Limited [9], V. Mane Fils [10] ir Joh. Wilh. Von Eicken GmbH [11]. Kai kurios iš šių įmonių pačios gamina tabako gaminius, kitos tiekia įvairius tabako pramonei skirtus produktus, kaip antai kandiklio popierių arba kvapiąsias medžiagas.

8. Secretary of State pagrindinėje byloje tvirtina, kad direktyva galioja, bet kartu pareiškia, jog geriausiai direktyvos nuostatas apginti gali teisėkūros procese dalyvavusios Sąjungos institucijos ir kad jų vertinti jų galiojimą turi jurisdikciją tik Teisingumo Teismas. Todėl, jo nuomone, šioje byloje reikia pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą.

9. Tokiomis aplinkybėmis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nutarė nereikalauti iš Secretary of State pastabų dėl bylos ir įrodymų, bet iš karto pasiteirauti Teisingumo Teismo dėl direktyvos galiojimo. 2014 m. lapkričio 7 d. nutartimi (ji buvo gauta 2014 m. gruodžio 1 d.) šis teismas, remdamasis SESV 267 straipsniu, pateikė Teisingumo Teismui tokius prejudicinius klausimus:

Teisinis pagrindas

1. Ar dėl to, kad SESV 114 straipsnis nėra tinkamas teisinis pagrindas, visa direktyva arba jos dalis negalioja? Visų pirma:

   a) dėl direktyvos 24 straipsnio 2 dalies:

      i) kiek tai susiję su jos tinkamu aiškinimu, kiek pagal šią nuostatą valstybės narės gali patvirtinti griežtesnes taisykles, susijusias su tabako gaminių pakuotės „standartizavimu“, ir

      ii) atsižvelgiant į šį aiškinimą, ar 24 straipsnio 2 dalis negalioja, nes SESV 114 straipsnis nėra tinkamas teisinis pagrindas?

   b) Ar dėl to, kad SESV 114 straipsnis nėra tinkamas teisinis pagrindas, negalioja direktyvos 24 straipsnio 3 dalis, pagal kurią tam tikromis aplinkybėmis valstybės narės gali uždrausti tam tikros kategorijos tabako ar susijusius gaminius?

   c) Ar dėl to, kad SESV 114 straipsnis nėra tinkamas teisinis pagrindas, negalioja šios nuostatos:

      i) direktyvos II antraštinės dalies II skyriaus nuostatos, susijusios su pakuotėmis ir etiketėmis;

      ii) direktyvos 7 straipsnis, kuriuo draudžiamos mentolio cigaretės ir būdingo kvapo ar skonio tabako gaminiai;

      iii) direktyvos 18 straipsnis, pagal kurį valstybės narės gali uždrausti tarpvalstybinį nuotolinį tabako gaminių pardavimą;

      iv) direktyvos 3 straipsnio 4 dalis ir 4 straipsnio 5 dalis, pagal kurias Komisijai suteikiami įgaliojimai, susiję su iš cigarečių išsiskiriančių medžiagų kiekiais?

7 — Toliau bendrai – JTI.
8 — Toliau bendrai – Tann.
9 — Toliau bendrai – Benkert.
10 — Toliau – Mane.
11 — Toliau – Von Eicken.

Proporcingumas ir pagrindinės teisės

2. Dėl direktyvos 13 straipsnio:

   a) teisingai aiškinant šią nuostatą, ar pagal ją draudžiama gaminio pakuotėje spausdinti teisingus ir neklaidinančius teiginius apie tabako gaminius?

   b) jei taip, ar jis negalioja todėl, kad juo pažeidžiamas proporcingumo principas ir (arba) Pagrindinių teisių chartijos 11 straipsnis?

3. Ar kurios nors arba visos šios direktyvos nuostatos negalioja dėl to, kad jomis pažeidžiamas proporcingumo principas:

   a) 7 straipsnio 1 ir 7 dalys, kuriomis draudžiama pateikti į rinką būdingo mentolio kvapo ar skonio tabako gaminius ir pateikti į rinką tabako gaminius, kurių bet kokiuose komponentuose yra kvapiųjų medžiagų;

   b) 8 straipsnio 3 dalis, 9 straipsnio 3 dalis, 10 straipsnio l dalies g punktas ir 14 straipsnis, kuriais nustatomi įvairūs pakuočių standartizavimo reikalavimai;

   c) 10 straipsnio l dalies a ir c punktai, pagal kuriuos reikalaujama, kad įspėjimais apie galimą žalą sveikatai būtų padengta vienetinio pakelio ir bet kokios išorinės pakuotės tiek priekinio, tiek užpakalinio paviršiaus 65 % išorės ploto?

Delegavimas / įgyvendinimas

4. Ar kurios nors arba visos šios direktyvos nuostatos negalioja, nes jomis pažeidžiamas SESV 290 straipsnis:

   a) 3 straipsnio 2 ir 4 dalys, susijusios su didžiausiais leistinais iš cigarečių išsiskiriančių medžiagų kiekiais;

   b) 4 straipsnio 5 dalis, susijusi su iš cigarečių išsiskiriančių medžiagų kiekio matavimo metodais;

   c) 7 straipsnio 5, 11 ir 12 dalys, susijusios su sudedamųjų dalių reglamentavimu;

   d) 9 straipsnio 5 dalis, 10 straipsnio l dalies f punktas, 10 straipsnio 3 dalis, 11 straipsnio 6 dalis, 12 straipsnio 3 dalis ir 20 straipsnio 12 dalis, susijusios su įspėjimais apie galimą žalą sveikatai;

   e) 20 straipsnio 11 dalis dėl elektroninių cigarečių arba pildomųjų talpyklų draudimo;

   f) 15 straipsnio 12 dalis, susijusi su sutartimis dėl duomenų saugojimo?

5. Ar direktyvos 3 straipsnio 4 dalis ir 4 straipsnio 5 dalis negalioja, nes jomis pažeidžiamas teisinio tikrumo principas ir (arba) netinkamai deleguojami įgaliojimai išorės įstaigoms, kurioms netaikomos pagal ES teisę reikalaujamos procedūrinės apsaugos priemonės?

6. Ar kai kurios arba visos šios direktyvos nuostatos negalioja, nes jomis pažeidžiamas SESV 291 straipsnis:

   a) 6 straipsnio 1 dalis, susijusi su prievolėmis teikti pranešimus;

b) 7 straipsnio 2–4 dalys ir 7 straipsnio 10 dalis, susijusios su įgyvendinimo aktais, priimamais siekiant tam tikromis aplinkybėmis uždrausti tabako gaminius, ir (arba)

c) 9 straipsnio 6 dalis ir 10 straipsnio 4 dalis, susijusios su įspėjimais apie galimą žalą sveikatai?

Subsidiarumas

7. Ar direktyva, visų pirma jos 7 straipsnis, 8 straipsnio 3 dalis, 9 straipsnio 3 dalis, 10 straipsnio l dalies g punktas, 13 ir 14 straipsniai, negalioja, nes neatitinka subsidiarumo principo?“

10. Be šių prejudicinių klausimų, nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimo pateikiama tik ieškovių pagrindinėje byloje ir jų pusėje į bylą įstojusių šalių pareikštų prieštaravimų dėl direktyvos santrauka. Kadangi šie prieštaravimai, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, „gali būti pagrįsti“, teismas mano, kad „būtina ir tinkama“ pateikti Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą.

11. Prejudicinio sprendimo priėmimo procedūros rašytinėje dalyje savo pastabas, be pareiškėjų pagrindinėje byloje ir jų pusėje į bylą įstojusių šalių, pateikė Jungtinės Karalystės, Airijos, Prancūzijos, Lenkijos, Portugalijos ir Norvegijos vyriausybės, taip pat Europos Parlamentas, Europos Sąjungos Taryba ir Europos Komisija [12]. Tos pačios suinteresuotosios šalys, taip pat Italija ir Vengrija dalyvavo teismo posėdyje 2015 m. spalio 1 d.

## III – **Prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtinumas**

12. Prieš pradedant iš esmės nagrinėti prejudicinius klausimus, tikslinga pateikti kelias pastabas dėl šio prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtinumo. Pirmiausia reikia atsakyti į klausimą, ar kelių direktyvos nuostatų galiojimas gali būti ginčijamas ir nagrinėjamas atskirai nuo likusių jos nuostatų. Antra, reikia išnagrinėti, ar aplinkybės, kuriomis šioje byloje kreipiamasi į Teisingumo Teismą, atitinka proceso dėl prejudicinio sprendimo priėmimo dvasią ir veikimo principus pagal SESV 267 straipsnį.

### A – *Galimybė teikti klausimus tik dėl atskirų direktyvos straipsnių galiojimo*

13. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas išsamiai teiraujasi Teisingumo Teismo ne dėl visos Direktyvos 2014/40, o tik dėl konkrečių jos nuostatų galiojimo.

12 — Dalyvaujančios valstybės narės, kaip ir kai kurios iš suinteresuotųjų šalių, rašytines pastabas pateikė tik dėl tam tikrų prašymo priimti prejudicinį sprendimą aspektų. Lenkijos rašytinės pastabos, kaip ir lygiagrečiai nagrinėjamoje byloje Lenkija / Parlamentas ir Taryba (C-358/14), susijusios tik su mėtinių cigarečių draudimu.

14. Remiantis nusistovėjusia teismo praktika, Sąjungos teisės aktą panaikinti iš dalies galima tik tuo atveju, jei prašomos panaikinti jo dalys gali būti atskirtos nuo likusios teisės akto dalies (atskyrimo reikalavimas)[13]. Šis atskyrimo reikalavimas neįvykdytas, jei iš dalies panaikinus ginčijamą teisės aktą pasikeičia jo esmė[14]. Šią teismo praktiką galima tiesiogiai pritaikyti nagrinėjant prejudicinį klausimą dėl Sąjungos teisės akto galiojimo[15].

15. Nagrinėjamose direktyvos nuostatose įtvirtinti įvairūs reikalavimai dėl tabako ir susijusių gaminių gamybos, pateikimo ir pardavimo. Teisingumo Teismui nenurodytos jokios priežastys, kuriomis remiantis būtų galima teigti, kad direktyvos nuostatos yra tarpusavyje taip glaudžiai susijusios, kad turėtų būti panaikintos arba paliktos galioti kartu. Net jei Teisingumo Teismas šioje byloje kai kurias iš ginčijamų direktyvos nuostatų pripažintų visiškai arba iš dalies negaliojančiomis, likusios direktyvos normos liktų teisėtai galioti ir jų taikymo sritis nepasikeistų. Tai visų pirma taikoma nuostatoms, kuriomis Komisija buvo įgaliota priimti deleguotuosius aktus arba įgyvendinimo aktus, bet ne tik šioms nuostatoms.

16. Atsižvelgiant į tai, galima teigti, kad visos nagrinėjamos Direktyvos 2014/40 nuostatos yra atskiriama jos dalis, ir galimas jų panaikinimas nepakeistų šios direktyvos esmės.

## B – *Aplinkybės, kuriomis buvo kreiptasi į Teisingumo Teismą*

17. Tačiau kur kas išsamesnio vertinimo reikalauja klausimas, ar aplinkybės, kuriomis buvo kreiptasi į Teisingumo Teismą, šiuo atveju gali turėti įtakos prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtinumui.

### 1. Dėl kreipimosi į Teisingumo Teismą momento

18. Visų pirma nėra blogai, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dar nepasibaigus direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę terminui ir dar neįsigaliojus jokiam direktyvą perkeliančiam nacionalinės teisės aktui[16]. Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnyje įtvirtintas ir ESS 19 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje atsispindintis veiksmingos teisminės gynybos principas reikalauja suteikti asmenims galimybę kreiptis į teismą su prašymu peržiūrėti su jais susijusius Sąjungos teisės aktus, kad būtų išvengta situacijų, kai asmuo jau priverstas juos pažeisti[17]. Atsižvelgiant į tai, iš principo yra sveikintina Jungtinės Karalystės teisės aktuose numatyta teisėtumo kontrolės („judicial review“) galimybė Europos Sąjungos direktyvų perkėlimo į nacionalinę teisę etapu, kuria jau ne kartą buvo pasinaudota, kartu, jei reikia, kreipiantis į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą.

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

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

15 — Taip pat žr. generalinės advokatės V. Trstenjak išvadą byloje AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2010:500, 112 punktas ir 69 išnaša). Be to, žr. sprendimus Eurotunnel ir kt. (C-408/95, EU:C:1997:532), Intertanko ir kt. (C-308/06, EU:C:2008:312), Schecke ir Eifert (C-92/09 ir C-93/09, EU:C:2010:662), Association belge des Consommateurs Test-Achats ir kt. (C-236/09, EU:C:2011:100) ir AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), kuriuose Teisingumo Teismas, remdamasis nacionalinių teismų prašymais priimti prejudicinius sprendimus, pateikė savo nuomonę dėl atskirų Sąjungos teisės aktų nuostatų galiojimo, tačiau aiškiai neišreiškė nuomonės dėl nagrinėjamo priimtinumo klausimo.

16 — Sprendimai British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 33 punktas) ir Intertanko ir kt. (C-308/06, EU:C:2008:312, 33–35 punktai).

17 — Šiuo klausimu dėl SESV 263 straipsnio 4 dalies žr. sprendimus Telefónica / Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 27 punktas) ir T & L Sugars ir Sidul Açúcares / Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 29 punktas).

19. Priešingai, nei teigia Parlamentas, Taryba, Komisija ir Prancūzija, šiuo atveju negalima teigti, kad ginčas yra tik hipotetinis [18]. Tiesa, pagrindinėje byloje atsakovas Secretary of State iki šiol nepateikė beveik jokių pagrįstų gynybos argumentų. Vis dėlto tik nacionalinis teismas sprendžia, kokioje pagrindinės bylos stadijoje jam kreiptis į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą [19]; tai gali būti padaryta ir prieš išklausant šalis pagrindinėje byloje [20].

20. Be to, būtent tokiomis aplinkybėmis, kaip nagrinėjamos šioje byloje, Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad nesutarimai, taigi ir tikras ginčas tarp šalių, gali būti laikomi kilusiais jau tuomet, kai atitinkamos valstybės narės valdžios institucijos paskelbia apie savo ketinimą įgyvendinti ginčijamą direktyvą [21]. Tokį ketinimą šioje byloje galima įžvelgti dėl to, kad Secretary of State pagrindinėje byloje aiškiai nurodė laikąs visą direktyvą galiojančia. Tokiomis aplinkybėmis ginčas, kuriuo grindžiami prejudiciniai klausimai, akivaizdžiai nėra tik hipotetinis.

## 2. Galimas paties prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo abejonių dėl direktyvos galiojimo nebuvimas

21. Vis dėlto Parlamento, Tarybos, Komisijos ir Prancūzijos tvirtinimas, kad prašymą priimti prejudicinį pateikęs teismas neišreiškė jokių savo abejonių dėl direktyvos galiojimo, o Teisingumo Teismui pateiktame prašyme priimti prejudicinį sprendimą nurodė tik ieškovių pagrindinėje byloje ir jų pusėje į bylą įstojusių šalių pastabas, yra daug svaresnis.

22. Iš tiesų nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą apsiribojama tik pagrindinėje byloje pateiktos teisinės kritikos dėl direktyvos santrauka, siekiant ją pateikti Teisingumo Teismui.

23. Reikėtų pažymėti, kad nacionaliniam teismui nedera tiesiog perduoti atskirų asmenų skundus toliau nagrinėti Teisingumo Teismui, priešingai, Teisingumo Teismui pateikti prejudiciniai klausimai privalo atspindėti paties nacionalinio teismo abejones [22]. Remiantis nusistovėjusia teismo praktika, prejudicinio sprendimo procedūra pagal SESV 267 straipsnį nėra nacionalinio teismo nagrinėjamos bylos šalims suteikiama individuali kreipimosi į teismą priemonė, ji veikiau skirta nacionalinio teismo ir Teisingumo Teismo bendradarbiavimui ir dialogui [23].

24. Vadinasi, nacionalinis teismas pats privalo įvertinti, ar jam iškeltas klausimas dėl Sąjungos teisės akto galiojimo yra būtinas sprendimui pagrindinėje byloje priimti [24]. Tik galimo Sąjungos teisės akto galiojimo užginčijimo nacionaliniame teisme nepakanka pagrįsti prejudicinio klausimo pateikimą Teisingumo Teismui [25]. Juk būtent iš nacionalinių teismų tikimasi pagalbos įgyvendinant Sąjungos teisę – vadinasi, ir Direktyvą 2014/40 [26].

18 — Daugiausia žr. Sprendimą Foglia / Novello (104/79, EU:C:1980:73).

19 — Sprendimai Irish Creamery Milk Suppliers Association ir kt. (36/80 ir 71/80, EU:C:1981:62, 5 punktas), AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, 45 punktas, siejamas su 42 punktu) ir Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, 29 punktas).

20 — Sprendimas Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, 12 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

21 — Sprendimas Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, 15 punktas); taip pat Sprendimas British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 36 punktas).

22 — Šiuo klausimu žr. nutartį Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, 22 ir 32 punktus); taip pat žr. Sprendimą IATA ir ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, 30 ir 31 punktus).

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

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

25 — Sprendimas IATA ir ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, 28 punktas) ir Nutartis Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, 17 punktas).

26 — Šiuo klausimu žr. Nuomonę 1/09 (EU:C:2011:123, 68 punktas).

25. Be to, bendradarbiavimo dvasia, kuri turi vyrauti per procesą dėl prejudicinio sprendimo priėmimo, reikalauja, kad nacionalinis teismas savo sprendime pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą nurodytų priežastis, dėl kurių mano esant būtina pateikti tokį prašymą [27] (taip pat žr. Teisingumo Teismo procedūros reglamento 94 straipsnio c punktą).

26. Be abejonės, atsižvelgiant į šiuos reikalavimus, nutartis dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, su kuria Teisingumo Teismas susidūrė šioje byloje, toli gražu nėra sektinas pavyzdys. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodė Teisingumo Teismui išsamius svarstymus, kodėl kai kurioms įmonėms leista įstoti į pagrindinę bylą, o kitoms ne. Vis dėlto, kiek tai susiję su prejudicinio sprendimo būtinumu sprendimui nacionalinio teismo nagrinėjamoje byloje priimti, prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvai skurdūs.

27. Vis dėlto nacionalinis teismas leido suprasti manąs, kad pagrindinėje byloje pateiktos pastabos „gali būti pagrįstos“, todėl Teisingumo Teismo prejudicinis sprendimas esąs „būtinas ir tinkamas“.

28. Tiesa, tokie teiginiai yra mažiausia, ką turėtų nurodyti nacionalinis teismas, siekdamas patenkinti su priimtinumu susijusius prejudicinio sprendimo priėmimo proceso reikalavimus. Kartu su nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą išdėstytais ieškovių pagrindinėje byloje ir jų pusėje į bylą įstojusių šalių argumentais jie vis dėlto – nepaisant tam tikrų išimčių, kurios bus išnagrinėtos vėliau [28], – sudaro pakankamą pagrindą Teisingumo Teismui ir suinteresuotiems asmenims, turintiems teisę dalyvauti procese pagal Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnį, pateikti pastabas dėl šioje byloje iškeltų teisinių problemų.

29. Atsižvelgiant į veiksmingos teisminės gynybos principo (Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis) svarbą Sąjungos teisės sistemoje [29], negali būti keliami pernelyg griežti prašymų priimti prejudicinį sprendimą dėl Sąjungos teisės aktų galiojimo priimtinumo reikalavimai. Juo labiau tai galioja tokiais atvejais kaip šis, kai procesas dėl prejudicinio sprendimo priėmimo, suinteresuotoms bendrovėms neturint teisės pareikšti tiesioginį ieškinį, lieka vienintelė galimybė inicijuoti teisminę kontrolę Sąjungos lygmeniu ir pateikti Sąjungos teismui savo argumentus [30].

30. Taigi šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą, nepaisant nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą trūkumų, vis dar gali būti laikomas priimtinu.

### 3. Apie kelis kitus prašymo priimti prejudicinį sprendimą trūkumus

31. Galiausiai kelios proceso šalys išsamiai išdėsto kitus argumentus, kuriais visiškai ar iš dalies prieštaraujama prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtinumui. Šie prieštaravimai iš esmės gali būti suskirstyti į dvi pagrindines sritis: viena vertus, teigiama, kad nepakankamai aiškiai išdėstytos faktinės aplinkybės pagrindinėje byloje, kita vertus, pažymima, kad Teisingumo Teismui pateikti prejudiciniai klausimai nėra svarbūs sprendimui pagrindinėje byloje priimti.

27 — Sprendimas IATA ir ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, 31 punktas) ir Nutartis Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, 21, 22, 27 ir 32 punktai).

28 — Žr. šios išvados 35–51 punktus.

29 — Sprendimai Les Verts / Parlamentas (294/83, EU:C:1986:166, 23 punktas), Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 90 ir 91 punktai) ir Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, 60 punktas).

30 — Dėl prejudicinio sprendimo procedūros reikšmės tokiais atvejais žr. sprendimus Unión de Pequeños Agricultores / Taryba (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 38–40 punktai), Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 92–96 punktai), Telefónica / Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 27–29 punktai) ir T & L Sugars ir Sidul Açúcares / Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 29–31 punktai).

a) Dėl nurodytų faktinių aplinkybių

32. Pirmiausia, kalbant apie pagrindinės bylos faktines aplinkybes, kurias būtina nurodyti prašyme priimti prejudicinį sprendimą, kad Teisingumo Teismas į jį atsakytų, reikia konstatuoti, jog šiuo atveju nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, priešingai nei byloje C-477/14, pateikiama tik labai trumpa pagrindinės bylos pareiškėjų ir jų pusėje į bylą įstojusių šalių argumentų santrauka. Be to, nacionalinis teismas nuolatos remiasi byloje asmenų, kuriuos pagrindinės bylos pareiškėjos arba jų pusėje į bylą įstojusios šalys nurodė kaip liudytojus ar ekspertus, pareiškimais, nepateikdamas jų turinio ar bent santraukos. Reikia pridurti, kad tokie pareiškimai negalėtų būti laikomi savaime teisingais net ir tokiu atveju, jei būtų žinomas jų turinys, nes nacionaliniame teisme dar nebuvo jokio rungtyniškumo principu grindžiamo proceso; tai pabrėžė ir keli proceso Teisingumo Teisme dalyviai.

33. Kaip teisingai pažymi Parlamentas, Taryba, Komisija ir Prancūzija, dėl tokio nacionalinio teismo pasirinkimo Teisingumo Teismui ir kitoms suinteresuotosioms šalims, pagal Statuto 23 straipsnį turinčioms teisę dalyvauti nagrinėjant prejudicinę bylą, yra sunkiau pateikti naudingas pastabas atsakant į prejudicinius klausimus.

34. Nepaisant faktinių aplinkybių, kuriomis pagrįsti pateikti klausimai, išdėstymo trūkumų, prašymas priimti prejudicinį sprendimą, atsižvelgiant į jo dalyką ir tikslą, man atrodo pakankamai suprantamas, kad Teisingumo Teismas ir teisę dalyvauti nagrinėjant prejudicinę bylą turinčios šalys galėtų tinkamai pareikšti savo poziciją. Todėl, atidžiai apsvarsčiusi, manau, kad, nepaisant minėtų labai rimtų pateikimo trūkumų, vis dėlto nederėtų pripažinti nepriimtinu viso prašymo priimti prejudicinį sprendimą.

b) Dėl atskirų prejudicinių klausimų svarbos sprendimui priimti

35. Kiek tai susiję su atskirų prejudicinių klausimų svarba sprendimui priimti, Parlamentas, Taryba ir Komisija susiduria su dviem klausimų grupėmis: viena iš jų yra 1 klausimo a ir b punktai bei c punkto iii papunktis, kita – 1 klausimo c punkto iv papunktis ir 4–6 klausimai. Taip pat dėl nepakankamos svarbos sprendimui priimti pirmiausia Parlamentas ir Komisija abejoja 7 klausimo priimtinumu tiek, kiek jis susijęs su kitomis nuostatomis, o ne direktyvos 7 straipsniu.

36. Atskaitos taškas nagrinėjant šį aspektą turėtų būti tai, kad prejudiciniams klausimams dėl Sąjungos teisės išaiškinimo taikoma reikšmingumo prezumpcija. Teisingumo Teismas gali atsisakyti priimti sprendimą dėl nacionalinio teismo pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą, tik jeigu akivaizdu, kad prašomas Sąjungos teisės išaiškinimas neturi jokio ryšio su pagrindinės bylos faktais arba dalyku, jeigu problema hipotetinė arba jeigu Teisingumo Teismas neturi faktinės ir teisinės informacijos, būtinos siekiant naudingai atsakyti į jam pateiktus klausimus [31].

i) Dėl 1 klausimo a ir b punktų bei c punkto iii papunkčio

37. 1 klausimo a ir b punktai bei c punkto iii papunktis susiję su diskrecija, kuri pagal direktyvą suteikiama valstybėms narėms, 18 straipsnyje ir 24 straipsnio 2 ir 3 dalyse numatant galimybę priimti griežtesnes nacionalines priemones nei tos, kurias nustatė Sąjungos teisės aktų leidėjas.

31 — Sprendimas Gauweiler ir kt. (C-62/14, EU:C:2015:400, 25 punktas); taip pat žr. sprendimus British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 34 ir 35 punktai), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, 13 ir 14 punktai) ir Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, 28 ir 29 punktai); be to, apie svarbumo prezumpciją taip pat žr. Sprendime Beck ir Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, 22 punktas).

38. Tiesa, Teisingumo Teismo procese dalyvaujančios šalys intensyviai diskutavo dėl direktyvos 24 straipsnio 2 dalies ir svarstė, ar pagal šią nuostatą valstybėms narėms leidžiama nacionalinės teisės aktuose nustatyti paprastas bendras tabako gaminių pakuotes (vadinamąsias „plain packaging“). Tačiau tokių taisyklių dėl tabako gaminių pakuočių priėmimas šiuo atveju nėra ginčo pagrindinėje byloje dalykas; bet kuriuo atveju prašymą pateikęs teismas savo nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nėra pateikęs jokių argumentų šiuo klausimu.

39. Be to, nei prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, nei jokia kita šalis dėl direktyvos 24 straipsnio 3 dalyje minėto nacionalinio tam tikrų tabako gaminių ar susijusių gaminių draudimo nenurodė, ar Jungtinė Karalystė ketina pasinaudoti šia specialia nuostata, ir, jei taip, kokia forma.

40. Tas pats pasakytina apie direktyvos 18 straipsnį, kuriame valstybėms narėms numatoma galimybė uždrausti tarpvalstybinę nuotolinę prekybą. Šiuo klausimu taip pat neaišku, ar Jungtinė Karalystė planuoja pasinaudoti šia nuostata.

41. Reikėtų pažymėti, kad valstybės narės jokiu būdu neprivalo vadovaudamosi pirma nurodytomis direktyvos nuostatomis įtraukti į savo nacionalinę teisę tam tikrų taisyklių, taip pat nėra būtina sąlyga, kad iš prašyme priimti prejudicinį sprendimą pateiktos informacijos būtų galima spręsti, jog konkrečios taisyklės greičiausiai bus priimtos.

42. Tokiomis aplinkybėmis manau, kad būtų viršytos SESV 267 straipsnyje nustatytos Teisingumo Teismo ir nacionalinio teismo bendradarbiavimo ribos, jei Teisingumo Teismas teiktų atsakymą į 1 klausimo a ir b punktus bei c punkto iii papunktį. Akivaizdu, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą šiuo aspektu nėra pakankamai svarbus siekiant išspręsti bylą, todėl Teisingumo Teismas rizikuotų pateikti savo nuomonę vien hipotetiniu klausimu [32].

43. Be abejonės, atėjus atitinkamam laikui, kai reikės spręsti konkretų ginčą dėl šių nuostatų, nacionaliniai teismai galės pakartotinai kreiptis į Teisingumo Teismą su prašymu išaiškinti direktyvos 18 straipsnį ir 24 straipsnio 2 ir 3 dalis ir atsakyti į klausimą dėl šių nuostatų galiojimo.

ii) Dėl 1 klausimo c punkto iv papunkčio ir 4–6 klausimų

44. 1 klausimo c punkto iv papunktis ir 4–6 klausimai yra susiję su direktyvos nuostatomis, kuriose Sąjungos lygmeniu numatomi tam tikri įgaliojimai priimti deleguotuosius aktus arba įgyvendinimo aktus, būtent: direktyvos 3 straipsnio 2 ir 4 dalimis, 4 straipsnio 5 dalimi, 6 straipsnio 1 dalimi, 7 straipsnio 2–5 dalimis ir 10–12 dalimis, 9 straipsnio 5 ir 6 dalimis, 10 straipsnio 1 dalies f punktu, 3 ir 4 dalimis, 11 straipsnio 6 dalimi, 12 straipsnio 3 dalimi, 15 straipsnio 12 dalimi ir 20 straipsnio 11 ir 12 dalimis.

45. Visos šios direktyvos nuostatos taikomos tik Komisijai. Nė vienoje iš šių nuostatų valstybėms narėms nenustatoma jokių įpareigojimų dėl nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų kūrimo.

46. Atsižvelgiant į tai, kad nacionaliniame teisme nagrinėjama byla susijusi tik su Jungtinės Karalystės ketinimu ir pareiga įgyvendinti direktyvą, visi teisiniai klausimai dėl Komisijos įgaliojimų pagal minėtas direktyvos nuostatas neturi jokio ryšio su pagrindinės bylos faktais ir dalyku. Taigi akivaizdu, kad jie nepakankamai svarbūs siekiant išspręsti bylą.

32 — Kitokia situacija yra byloje Pillbox 38 (C-477/14), kurioje direktyvos 20 straipsnio 6 dalis, siejama su 18 straipsniu, ginčijama visiškai kitu aspektu: teigiama, kad direktyva – taigi, ir pats Sąjungos teisės aktų leidėjas – neproporcingai numato tokias pačias nuotolinės prekybos taisykles elektroninėms cigaretėms kaip ir tradiciniams tabako gaminiams; šiuo klausimu žr. mano šios dienos išvados toje byloje 134–148 punktus.

47. Komisijai pasinaudojus nurodytais įgaliojimais ir priėmus deleguotuosius teisės aktus ar įgyvendinimo aktus, visos suinteresuotosios šalys turės teisę į teisių gynimo priemones, numatytas sutarčių teisinės apsaugos sistemoje.

iii) Dėl 7 klausimo

48. 7 klausimu, atsižvelgiant į subsidiarumo principą, ginčijamas visos direktyvos ir atskirų jos nuostatų, t. y. 7 straipsnio, 8 straipsnio 3 dalies, 9 straipsnio 3 dalies, 10 straipsnio 1 dalies g punkto, 13 straipsnio ir 14 straipsnio, galiojimas.

49. Tačiau, kaip teisingai nurodo Parlamentas ir Komisija, nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikiami tik keli labai paviršutiniški argumentai dėl direktyvos 7 straipsnyje nustatyto mėtinių cigarečių draudimo, paaiškinantys klausimą dėl direktyvos suderinamumo su subsidiarumo principu. O nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nė vienu žodžiu neužsimenama, kodėl visa direktyva ir likusios 7 klausime aiškiai nurodytos jos nuostatos turėtų kelti abejonių dėl subsidiarumo principo.

50. Toks elgesys akivaizdžiai prieštarauja nacionalinių teismų ir Teisingumo Teismo bendradarbiavimo dvasiai, vykstant prejudicinio sprendimo priėmimo procesui. Be to, tai neatitinka Procedūros reglamento 94 straipsnio c punkte nustatyto reikalavimo nacionaliniam teismui nurodyti priežastis, kurios verčia jį abejoti dėl Sąjungos teisės aktų galiojimo. Nepriimtina, kad Teisingumo Teismas ir šalys, pagal Statuto 23 straipsnį turinčios teisę dalyvauti nagrinėjant prejudicinę bylą, turėtų spėlioti, kodėl turi būti vertinamas tam tikrų Sąjungos teisės nuostatų galiojimas.

51. Dėl šios priežasties ir siekiant užtikrinti, kad Teisingumo Teismas neteiktų pastabų dėl vien hipotetinių klausimų, 7 klausimas gali būti laikomas priimtinu tik tiek, kiek jis susijęs su direktyvos 7 straipsniu. Likusi 7 klausimo dalis turi būti laikoma nepriimtina.

C – *Tarpinė išvada*

52. Taigi, 1 klausimo a ir b punktus, c punkto iii bei iv papunkčius ir 4–6 klausimus reikia pripažinti nepriimtinais. 7 klausimas nepriimtinas tiek, kiek jis susijęs su kitomis nuostatomis negu direktyvos 7 straipsnis. Likusi prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalis yra priimtina.

## IV – **Prejudicinių klausimų vertinimas iš esmės**

53. Kaip matyti iš pareiškėjų pagrindinėje byloje ir jų pusėje į bylą įstojusių šalių argumentų, šiuo prašymu priimti prejudicinį sprendimą bendrai kritikuojama Direktyva 2014/40 ir prašoma persvarstyti visas esmines šio Sąjungos teisės akto nuostatas įvairiausiais aspektais. Be SESV 114 straipsnio, kaip tam tikrų direktyvos nuostatų teisinio pagrindo, tinkamumo, keliami visų pirma proporcingumo ir subsidiarumo, taip pat Komisijai suteiktų įgaliojimų priimti įgyvendinimo ir deleguotuosius aktus klausimai. Kalbant apie klausimus, kurie, mano nuomone, yra visiškai ar iš dalies nepriimtini (žr. pirmiau [33]), toliau dėl iškeltų teisinių problemų pateiksiu tik papildomas pastabas.

A – *SESV 114 straipsnis kaip direktyvos teisinis pagrindas*

54. 1 klausimu įvairiais aspektais abejojama, ar priimant Direktyvą 2014/40 pagrįstai remtasi SESV 114 straipsniu kaip teisiniu pagrindu. Atskirus prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo iškeltus klausimus nagrinėsiu šiek tiek pakeista tvarka.

33 — Šios išvados 35–51 punktai.

55. Šiuo klausimu reikėtų priminti, kad SESV 114 straipsnio pagrindu priimtas teisės aktas turi, pirma, apimti priemones, skirtas valstybių narių įstatymams ir kitoms teisės aktų nuostatoms suderinti, ir, antra, juo turi būti siekiama, kad būtų sukurta ir veiktų vidaus rinka [34]. Be to, tokiomis SESV 114 straipsnyje numatytomis vidaus rinkos derinimo priemonėmis iš tiesų turi būti siekiama pagerinti vidaus rinkos kūrimo ir veikimo sąlygas [35].

56. Galiausiai įvykdžius rėmimosi SESV 114 straipsniu, kaip teisiniu pagrindu, sąlygas, Sąjungos teisės aktų leidėjui neturėtų būti kliudoma remtis šiuo teisiniu pagrindu motyvuojant, kad pasirinkimą lemiantis veiksnys yra visuomenės sveikatos apsauga [36].

57. Vadinasi, rėmimasis SESV 114 straipsniu, kaip Direktyvos 2014/40 teisiniu pagrindu, negali būti kvestionuojamas vien todėl, kad pagal šią direktyvą siekiama ne tik tabako ir susijusių gaminių vidaus rinkos veikimo sąlygų gerinimo, bet ir aukšto lygio sveikatos apsaugos. Priešingai, būtent šis tikslas atitinka Sąjungos teisės aktų leidėjo užduotį pagal pirminę teisę, aiškiai numatytą SESV 9 straipsnyje, SESV 114 straipsnio 3 dalyje, SESV 168 straipsnio 1 dalyje ir Pagrindinių teisių chartijos 35 straipsnio antrame sakinyje.

1. Būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių draudimas (1 klausimo c punkto ii papunktis)

58. 1 klausimo c punkto ii papunktis susijęs su direktyvos 7 straipsnio 1 ir 7 dalyse visos Sąjungos mastu įtvirtintu būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių draudimu. Būtent cigarečių su mentoliu draudimas, išplaukiantis iš šios nuostatos, yra kertinis pareiškėjų pagrindinėje byloje ir kai kurių jų pusėje į bylą įstojusių šalių pasipriešinimo akmuo. Jos tvirtina, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas neturėjo teisės nustatyti tokio draudimo vadovaudamasis SESV 114 straipsniu.

59. Remdamasi labai glaustais paaiškinimais nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą ir gana paviršutiniškais prejudicinio sprendimo priėmimo procese dalyvaujančių šalių argumentais šiuo klausimu taip pat pateiksiu tik palyginti trumpas pastabas; išsamiau šiais klausimais žr. mano svarstymus byloje C-358/14 [37], kurioje šiuo klausimu buvo daug platesnė diskusija.

60. Iš esmės, ginčijant direktyvos 7 straipsnį, nurodoma, kad cigarečių su mentoliu draudimas nėra tinkama priemonė siekiant panaikinti valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų (šiuo klausimu žr. a skirsnį) skirtumus ar pagerinti vidaus rinkos veikimo sąlygas (šiuo klausimu žr. b skirsnį).

a) Dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų skirtumų panaikinimo

61. Remiantis nusistovėjusia teismo praktika, Sąjungos teisės aktų leidėjas gali remtis SESV 114 straipsniu, be kita ko, tuomet, kai nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų skirtumai gali pažeisti pagrindines laisves ir turėti tiesioginę įtaką vidaus rinkos veikimui [38] arba pastebimai iškreipti konkurenciją [39].

34 — Sprendimas Jungtinė Karalystė / Taryba irParlamentas (C-270/12, EU:C:2014:18, 100 punktas).

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

36 — Sprendimai Vokietija / Parlamentas ir Taryba (C-376/98, EU:C:2000:544, 88 punktas), British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 62 punktas) ir Alliance for Natural Health ir kt. (C-154/04 ir C-155/04, EU:C:2005:449, 30 punktas).

37 — Žr. mano šios dienos išvadą byloje Lenkija / Parlamentas ir Taryba (C-358/14, 37–83 punktai ir 105–108 punktai).

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

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

62. Daugelis prašymo priimti prejudicinį sprendimą procedūroje dalyvaujančių įmonių ir Lenkija tvirtina, kad tuo metu, kai buvo priimta direktyva, nebuvo jokių neatitikimų tarp valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių cigaretes su mentoliu.

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

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

65. Cigaretės su mentoliu taip pat neužima ypatingos padėties [40], kuri skirtų jas nuo kitų būdingo kvapo cigarečių ir dėl kurios joms turėtų būti taikoma direktyvoje įtvirtinto bendro draudimo prekiauti Sąjungoje šios tabako grupės gaminiais išimtis [41].

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

i) Dėl esamų prekybos kliūčių pašalinimo

67. Visų pirma, kaip nurodė procese dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalyvaujančios Sąjungos institucijos ir kai kurios jame dalyvaujančios valstybės narės, vienos valstybės narės jau buvo reglamentavusios būdingų kvapiųjų medžiagų naudojimą, kitos – ne. Jau priimtų valstybių narių nuostatų turinys labai skyrėsi, jos buvo nebūtinai buvo taikomos tiems patiems kvapams [42]. Toks nacionalinių taisyklių kratinys galėjo sukurti rimtų kliūčių prekybai tabako gaminiais vidaus rinkoje, pasižyminčioje intensyvia tarpvalstybine prekyba [43].

68. Net jei nebuvo didelių prekybos būtent mėtinėmis cigaretėmis kliūčių, tai netrukdė remtis SESV 114 straipsniu. Siekiant taikyti SESV 114 straipsnį, nėra būtina, kad kiekviena šiuo teisiniu pagrindu grindžiamos vidaus rinkos derinimo priemonės nuostata šalintų konkretų neatitikimą tarp valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų. Priešingai, visų pirma yra svarbi taisyklių visuma [44].

40 — Šiuo klausimu išsamiau žr. mano išvadą byloje Lenkija / Parlamentas ir Taryba (C-358/14, 48–57 punktus).

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

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

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

44 — Teisingumo Teismo žodžiais tariant, norint remtis SESV 114 straipsniu, kaip teisiniu pagrindu, nereikia veiksmingo ryšio su laisvu judėjimu tarp valstybių narių, esant situacijai, numatytai remiantis šiuo pagrindu priimtame akte. Daug svarbiau, kad remiantis SESV 114 straipsniu, kaip teisiniu pagrindu, priimtas aktas turėtų aiškų tikslą pagerinti vidaus rinkos sukūrimo ir veikimo sąlygas (žr. Sprendimą Vokietija / Parlamentas ir Taryba, C-380/03, EU:C:2006:772, 80 punktas).

69. Be to, Sąjungos teisės aktų leidėjas šiuo atveju gali pagrįstai tvirtinti, jog būdingo kvapo ar skonio cigarečių draudimo indėlis siekiant aukšto lygio sveikatos apsaugos būtų gerokai mažesnis, jei esami ar potencialūs aromatizuotų tabako gaminių vartotojai vidaus rinkoje ir toliau galėtų rinktis cigaretes su mentoliu kaip alternatyvą kitoms aromatizuotoms cigaretėms [45].

70. Bet kuriuo atveju tuo metu, kai buvo priimta direktyva, bent dvi valstybės narės (Belgija ir Vokietija) jau buvo uždraudusios tam tikras mentolio kapsules cigaretėse, todėl bent jau jose buvo draudžiama tiekti rinkai šią konkrečią cigarečių su mentoliu rūšį [46]. Tačiau kitose valstybėse narėse analogiškų draudimų, kaip matyti, tuo metu nebuvo. Todėl kelių nagrinėjant bylą dalyvaujančių įmonių ir Lenkijos prieštaravimas, kad tarp nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų nebuvo neatitikimų būtent dėl cigarečių su mentoliu, ne tik iš esmės nereikšmingas, kiek tai susiję su SESV 114 straipsnio taikymu, bet ir neatitinka konkrečių faktinių aplinkybių.

ii) Dėl skirtingos nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų raidos pavojaus

71. Be to, kelios prejudicinio sprendimo priėmimo procese dalyvaujančios įmonės ir Lenkija nesutinka su teiginiu, kad ateityje, atskiroms šalims uždraudus cigaretes su mentoliu, Europos vidaus rinkoje kils prekybos kliūčių.

72. Šį klausimą nagrinėsiu tik papildydama tai, kas jau buvo išdėstyta. Iš ankstesnių svarstymų paaiškėjo, kad tuo metu, kai buvo priimta direktyva, jau egzistavo reikšmingų prekybos kliūčių dėl esamų būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių reglamentavimo valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose skirtumų. Taigi klausimo dėl prekybos kliūčių atsiradimo ateityje nelieka.

73. Kad ir kaip būtų, iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, kad nuoroda į SESV 114 straipsnį, kaip į teisinį pagrindą, galima siekiant užkirsti kelią naujoms prekybos kliūtims, kylančioms dėl skirtingos nacionalinių įstatymų raidos, jei šios kliūtys atrodo įtikinamos ir atitinkama derinimo priemonė yra skirta joms išvengti [47].

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

75. Procese dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalyvaujančios Sąjungos institucijos ir kai kurios jame dalyvaujančios valstybės narės įtikinamai paaiškino, kad Sąjunga ir jos valstybės narės PSO tabako kontrolės pagrindų konvencijoje [48] buvo paragintos apriboti arba uždrausti tabako gaminių sudedamąsias dalis, kurios gali pagerinti tabako gaminių skonį, tarp jų ir mentolį. Tiesa, tai neatsispindi pačiame šios konvencijos tekste, tačiau tai matyti iš jos 9 ir 10 straipsnių įgyvendinimo gairių, prieš kelerius metus priimtų konvencijos šalių konferencijoje [49].

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

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

47 — Sprendimai Alliance for Natural Health ir kt. (C-154/04 ir C-155/04, EU:C:2005:449, 29 punktas), Vokietija / Parlamentas ir Taryba (C-380/03, EU:C:2006:772, 38 ir 41 punktai) ir Airija / Parlamentas ir Taryba (C-301/06, EU:C:2009:68, 64 punktas).

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

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

76. Nors šios gairės pačios savaime ir nėra teisiškai privalomos, jose pasauliniu mastu patariama konvencijos šalims, kaip įgyvendinti PSO tabako kontrolės pagrindų konvenciją [50]. Vadinasi, jomis vadovaujasi ir Europos Sąjungos valstybės narės, kurios taip pat yra susitariančiosios konvencijos šalys.

77. Tokiomis aplinkybėmis Sąjungos teisės aktų leidėjas galėjo pagrįstai manyti, kad, vienodai nesureguliavus šio klausimo Sąjungos lygiu, artimiausiu metu bus patvirtintos taisyklės dėl mentolio ir kitų būdingų kvapiųjų medžiagų naudojimo tabako gaminiuose nacionaliniu lygiu.

78. Proceso dalyviai pabrėžė, kad iš tiesų Europos Sąjungos valstybėse narėse ilgą laiką nebuvo priimami jokie teisės aktai šiuo klausimu, tačiau taip greičiausiai buvo tik dėl to, kad Komisija [51] Sąjungos lygmeniu maždaug panašiu metu, kai buvo priimtos PSO gairės, buvo parengusi ir inicijavusi teisėkūros procedūrą, skirtą ginčijamai direktyvai priimti [52].

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

80. Atsižvelgiant į tai, daugelio byloje dalyvaujančių įmonių ir Lenkijos išreikštos abejonės dėl esamų ir būsimų valstybių narių teisės aktų ir administracinių nuostatų skirtumų iš esmės yra nepagrįstos.

b) Dėl geresnių vidaus rinkos veikimo sąlygų sudarymo

81. Be to, pagrindinės bylos pareiškėjos ir kai kurios jų pusėje į bylą įstojusios šalys neigia, kad cigarečių su mentoliu draudimas galėtų pagerinti vidaus rinkos veikimo sąlygas.

82. Be abejonės, būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių draudimas nėra skirtas šių produktų vidaus rinkos veikimui pagerinti. Tačiau teismo praktikoje pripažinta, kad pagal SESV 114 straipsnį Sąjungos teisės aktų leidėjui leidžiama uždrausti tiekti į visos Europos vidaus rinką tam tikrą produktą, jei taip pagerinamos prekybos tam tikra kitų gaminių grupe sąlygos [53].

83. Nagrinėjamų tabako gaminių pavyzdys rodo, kad Sąjungos teisėje numatytu tam tikrų rūšių tabako draudimu siekiama sukurti vienodas prekybos tabako gaminiais sąlygas visoje Europos Sąjungoje. Taigi Sąjungos mastu įtvirtintas būdingo kvapo tabako ar skonio gaminių draudimas tam tikra prasme yra kaina už laisvą „įprastų“ tabako gaminių, tenkinančių direktyvos sąlygas, apyvartą Europos vidaus rinkoje, kartu užtikrinant aukšto lygio sveikatos apsaugą [54]. Kitaip tariant, tabako gaminiai iš esmės gali būti teikiami rinkai Europos Sąjungoje, bet be būdingų kvapiųjų medžiagų.

50 — Ten pat, 1.1 punktas.

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

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

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

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

84. Daugelis prejudicinio sprendimo priėmimo procese dalyvaujančių įmonių tvirtina, kad išaugs kontrabanda ir suklestės juodoji mėtinių cigarečių rinka. Tačiau tai tėra paprasčiausias teiginys, be to, menkai pagrįstas.

85. Tačiau svarbiausia yra ne tai, ar direktyvoje numatytomis priemonėmis galima veiksmingai kovoti su kontrabanda ir prekyba juodojoje rinkoje [55]. Svarbiau yra tai, kad įsigaliojus draudimui pateikti rinkai būdingo kvapo ar skonio tabako gaminius, vartotojams taps sunkiau apsirūpinti cigaretėmis su mentoliu ir kitomis aromatizuotomis cigaretėmis. Jau vien ši aplinkybė savaime pateisina prielaidą, kad toks draudimas leis padėti užtikrinti aukšto lygio žmonių sveikatos apsaugą. Gali pasitaikyti pavienių atvejų, kai draudimai bus apeiti, tačiau iš esmės tai nereiškia, kad jie nėra tinkami numatytam tikslui pasiekti.

c) Tarpinė išvada

86. Taigi galima konstatuoti, kad SESV 114 straipsniu, kaip būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių, ypač mėtinių cigarečių draudimo teisiniu pagrindu, remtasi teisėtai.

2. Tabako gaminių ženklinimas ir pakuotės (1 klausimo c punkto i papunktis)

87. 1 klausimo c punkto i papunktis yra susijęs su direktyvos II antraštinės dalies II skyriumi. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar SESV 114 straipsniu galima remtis kaip tinkamu teisiniu pagrindu nurodytoje direktyvos dalyje (t. y. 8–16 straipsniuose) nustatytiems Sąjungos teisės aktų reikalavimams „dėl tabako gaminių ženklinimo ir pakuočių“. Pareiškėjos pagrindinėje byloje ir kai kurios jų pusėje į bylą įstojusios šalys tai neigia. Jos ginčija, kad yra didelių prekybos kliūčių šioje srityje, ir pabrėžia, jog galimi tabako gaminių pakavimo ir pateikimo skirtumai, nelygu nacionalinė rinka, pirmiausia yra gamintojų rinkodaros strategijos ir vartotojų pasirinkimo skirtumų atskirose valstybėse narėse padarinys.

88. Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad daugelis tabako gaminių ženklinimo ir pakavimo aspektų Sąjungos teisės aktuose buvo įtvirtinti dar Direktyvoje 2001/37/EB [56], kurią vėliau pakeitė ginčijama Direktyva 2014/40.

89. Jei dėl tam tikro klausimo jau yra priimta vidaus rinkos derinimo priemonė, teisėtai grindžiama SESV 114 straipsniu, Sąjungos teisės aktų leidėjui iš esmės turi būti suteikta diskrecija pakartotinai remtis tuo pačiu teisiniu pagrindu, kad ankstesnės nuostatos būtų iš naujo politiškai įvertintos ir pritaikytos prie pasikeitusių aplinkybių atsižvelgiant į naujausius mokslo duomenis [57].

90. Sąjungos teisės aktų leidėjas gali, viena vertus, pakeisti ankstesnes nuostatas visiškai naujomis, kurios jam, iš naujo įvertinus padėtį, atrodo labiau tinkamos prisidedant prie vidaus rinkos veikimo. Kita vertus, jis gali, kaip ir šiuo atveju, iš esmės laikytis ankstesnių nuostatų, jas tik patobulindamas ir taip pagal SESV 114 straipsnio 3 dalį prisidėdamas siekiant aukšto sveikatos apsaugos lygio, kurio nebuvo siekta ankstesnėmis nuostatomis [58]. Taip pat šiuo klausimu gali būti priimamos naujos taisyklės, kuriomis būtų didinamas esamų teisės aktų veiksmingumas ir sudaroma kliūčių juos apeiti [59].

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

56 — 2001 m. birželio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2001/37/EB dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, taikomų tabako gaminių gamybai, pateikimui ir pardavimui, suderinimo (OL L 194, p. 26), žr. visų pirma jos 5–7 straipsnius.

57 — Sprendimai British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 77–80 punktai) ir Vodafone ir kt. (C-58/08, EU:C:2010:321, 34 punktas).

58 — Sprendimas British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, visų pirma 79 punktas).

59 — Sprendimai Vokietija / Parlamentas ir Taryba (C-376/98, EU:C:2000:544, 100 punktas) ir British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 82 punktas).

91. Vien atsižvelgus į šias aplinkybes nekyla abejonių, kad SESV 114 straipsnis yra tinkamas direktyvos II antraštinės dalies II skyriuje numatytų naujų Sąjungos teisės tabako gaminių ženklinimo ir pakavimo normų plėtojimo nuostatų teisinis pagrindas.

92. Be to, šiuo atveju prisideda ir tai, kad ankstesnėmis taisyklėmis nebuvo pašalintos visos tabako gaminių prekybos kliūtys Europos vidaus rinkoje [60]. Kaip teisingai pažymėjo prejudicinio sprendimo priėmimo procese dalyvaujančios Sąjungos institucijos, taip pat Airija ir Prancūzija, priimant Direktyvą 2014/40 dar buvo esminių skirtumų tarp valstybių narių taisyklių dėl tabako gaminių ženklinimo ir pakuočių [61].

93. Pavyzdžiui, vienose valstybėse narėse buvo reikalaujami kombinuoti įspėjimai apie galimą žalą sveikatai (kuriuos sudaro tekstas ir nuotrauka), o kitose – pagal to meto būtinuosius reikalavimus, nurodytus Direktyvos 2001/37 5 straipsnyje – tik tekstiniai įspėjimai. Be to, skyrėsi nacionalinėje teisėje numatyti reikalavimai, susiję su cigarečių pakelių dydžiu, jų būtiniausiu turiniu, taip pat ant šių pakuočių leidžiamu pateikti reklaminiu tekstu ir informacija apie gaminio savybes.

94. Akivaizdu, kad valstybių narių teisės aktų nuostatos dėl gaminių ženklinimo ir pakuočių galėjo kliudyti prekybai, tai pripažinta ir nusistovėjusioje teismo praktikoje [62]. Taigi šioje byloje ir šiuo aspektu egzistavo erdvė, leidžianti priimti vidaus rinkos derinimo priemones pagal SESV 114 straipsnį, siekiant pašalinti tokias prekybos kliūtis.

95. Tam neprieštarauja tai, kad kelios byloje dalyvaujančios įmonės nacionalinės teisės aktų dėl tabako gaminių ženklinimo ir pateikimo esamų skirtumų nesuvokia kaip prekybos kliūčių, nes jų gaminių pakuotės, kaip jos pačios nurodo, šiaip ar taip skiriasi, nelygu valstybės narės ir vartojimo įpročiai.

96. Nors subjektyvi atitinkamų įmonių nuomonė vertinant esamas prekybos kliūtis vaidina tam tikrą vaidmenį, ji negali būti laikoma vieninteliu lemiamu veiksniu, visų pirma kai, kaip šioje byloje, yra įtarimų, kad tam tikros įmonės sumenkina esamas prekybos kliūtis, siekdamos išvengti bendrų Sąjungos teisės normų, kuriomis nustatomi griežtesni sveikatos apsaugos reikalavimai [63].

97. Visuomet daug svarbiau vertinti objektyviai. Šiomis aplinkybėmis Sąjungos teisės aktų leidėjas visų pirma galėjo atsižvelgti į didėjančią tendenciją tabako gaminių gamintojams sutelkti gamybą, skirtą vidaus rinkai, tik keliose Sąjungoje esančiose gamybos įmonėse, todėl natūralu, kad dėl šios priežasties didėja tarpvalstybinės prekybos mastas ir kartu poreikis nustatyti vienodas taisykles Sąjungos lygmeniu [64]. Kita vertus, iš tarptautinio konteksto, visų pirma iš PSO pagrindų konvencijos 11 straipsnio nuostatų, atrodė tikėtina, kad atskiros valstybės narės būtų priėmusios naujas, tikėtina, skirtingas taisykles dėl tabako gaminių ženklinimo ir pakuočių, jei Sąjungos teisės aktų leidėjas nebūtų ėmęsis jokių veiksmų [65].

60 — Tuo pačiu klausimu Sprendime British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 65–66 punktai).

61 — Šiuo klausimu žr. direktyvos 22, 23 ir 28 konstatuojamąsias dalis. Daugiau informacijos galima rasti 2012 m. gruodžio 19 d. Komisijos pateiktuose dokumentuose, konkrečiai – siūlomos direktyvos aiškinamajame memorandume, COM(2012) 788 final, p. 6–8, taip pat Komisijos tarnybų poveikio vertinime („Impact Assessment“), dok. SWD (2012) 452 final, 1 dalis, p. 29 ir paskesni.

62 — Sprendimas British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 64 punkto antras sakinys); be to, žr. sprendimus Rau Lebensmittelwerke (261/81, EU:C:1982:382, 15 punktas), Keck ir Mithouard (C-267/91 ir C-268/91, EU:C:1993:905, 15 punktas) ir Schwarz (C-366/04, EU:C:2005:719, 29 punktas).

63 — Šiuo klausimu žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Komisijos tarnybų pateiktą poveikio vertinimą („Impact Assessment“), dok. SWD (2012) 452 final, 1 dalis, p. 33.

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

65 — Šiuo klausimu taip pat žr. šios išvados 74–77 punktus ir šios išvados 201 punktą.

98. Beje, negalima teigti, jog ginčijamos direktyvos nuostatos yra netinkamos siekiant panaikinti prekybos kliūtis dėl tos priežasties, kad ir ateityje bus nacionalinių skirtumų tarp tabako gaminių pakuočių, pradedant įspėjimų kalba ir baigiant banderolėmis. SESV 114 straipsnis veikia ne pagal principą „viskas arba nieko“. SESV 114 straipsnis veikiau leidžia iš dalies suderinti valstybių narių įstatymus ir kitus teisės aktus ir taip sukurti galimybę pašalinti kliūtis prekiauti, visų pirma kai atitinkamos įmonės dėl to sutaupo lėšų. Sąjungos teisės aktų leidėjas galėjo tuo pagrįstai remtis suvienodindamas cigarečių pakelių dydžius ir jų būtiniausią turinį, taip pat ant šių pakuočių privalomus pateikti įspėjimus ir leidžiamą informaciją apie gaminio savybes.

99. Kiek tai susiję su kai kurių proceso dalyvių prognozuojamu kontrabandos augimu ir juodosios rinkos suklestėjimu, šį argumentą šiuo klausimu laikau tiek pat mažai pagrįstu, kaip ir dėl prieš tai nagrinėto būdingo kvapo ar skonio draudimo [66].

100. Galiausiai kelios prejudicinio sprendimo priėmimo procese dalyvaujančios įmonės kritikuoja gaminių pakuočių suvienodinimą tvirtindamos, kad tai sumažins gaminių įvairovę ir galimybes tabako gaminių gamintojams konkuruoti tarpusavyje, tačiau iš tikrųjų šis kaltinimas susijęs ne su kompetencijos stoka, o su neproporcingumu ir jį paneigsiu toliau, nagrinėdama 3 klausimą [67].

101. Taigi prieštaravimai dėl rėmimosi SESV 114 straipsniu, kaip direktyvos II antraštinės dalies II skyriaus nuostatų teisiniu pagrindu, turi būti atmesti, kaip Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs dėl ankstesnių nuostatų [68].

3. Laisvas tabako gaminių judėjimas (1 klausimo a ir b punktai)

102. 1 klausimo a ir b punktuose prašoma įvertinti direktyvos 24 straipsnio nuostatas dėl tabako gaminių „laisvo judėjimo“. Remdamasis pareiškėjų pagrindinėje byloje ir kai kurių jų pusėje į bylą įstojusių šalių pateiktais skundais, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar SESV 114 straipsnis yra tinkamas šios direktyvos nuostatos, visų pirma jos 2 ir 3 dalių, teisinis pagrindas.

103. Pirmiausia norėčiau atkreipti dėmesį į tai, kad įvairių Sąjungos institucijų teisės tarnybų pastabos, kuriomis remiasi kai kurios byloje dalyvaujančios įmonės, neturi jokios reikšmės sprendžiant dėl šio klausimo. Šios pastabos tėra vidaus proceso dalis, nebūtinai atspindinti atitinkamos institucijos nuomonę, todėl jomis negali būti remiamasi teisme prieš šią instituciją. Visiškai natūralu, kad politinės Sąjungos institucijos formuluoja savo poziciją viduje, o sprendimai kyla prieštaringai diskutuojant. Vien šios aplinkybės nepakanka išvadai dėl ginčijamų direktyvos nuostatų teisėtumo.

104. Direktyvos 24 straipsnis išdėstytas taip: šios nuostatos 1 dalyje įtvirtintas laisvo šią direktyvą atitinkančių tabako ir susijusių gaminių judėjimo principas; valstybės narės negali dėl priežasčių, susijusių su šioje direktyvoje reglamentuojamais klausimais, drausti ar riboti tokių gaminių pateikimo rinkai. Tačiau tai taikoma tik „atsižvelgiant į šio straipsnio 2 ir 3 dalis“. Pagal direktyvos 24 straipsnio 2 dalį valstybėms narėms leidžiama esant tam tikroms aplinkybėms nustatyti papildomus, t. y. direktyvos nuostatas viršijančius, reikalavimus, susijusius su tabako gaminių pakuočių standartizavimu. Be to, direktyvos 24 straipsnio 3 dalyje valstybėms narėms numatyta galimybė uždrausti tam tikros kategorijos tabako ar susijusius gaminius pagal toje dalyje nustatytas sąlygas, siekiant apsaugoti visuomenės sveikatą.

66 — Žr. šios išvados 84 ir 85 punktus.

67 — Žr. šios išvados 193, 204 ir 205 punktus.

68 — Sprendimas British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 63–91 punktai).

a) Valstybių narių teisė taikyti papildomus tabako gaminių pakuočių standartizavimo reikalavimus (1 klausimo a punktas)

105. Pirmiausia 1 klausimo a punkte abejojama dėl direktyvos 24 straipsnio 2 dalies teisinio pagrindo. Pagal šią nuostatą direktyva „nedaromas poveikis valstybės narės teisei toliau taikyti ar nustatyti papildomus reikalavimus, taikytinus visiems jos rinkai pateikiamiems gaminiams ir susijusius su tabako gaminių pakuočių standartizavimu, kai tai pateisinama visuomenės sveikatos motyvais, atsižvelgiant į aukšto lygio žmonių sveikatos apsaugą, pasiektą įgyvendinant šią direktyvą“.

106. Pagrindinės bylos pareiškėjos ir jų pusėje į bylą įstojusios šalys mano, kad ši nuostata negali būti grindžiama SESV 114 straipsniu, nes ji ne šalina prekybos kliūtis, o jas sukuria. Suinteresuotosios įmonės šį teiginį motyvuoja daugiausia tuo, kad direktyvos 24 straipsnio 2 dalis suteikia valstybėms narėms galimybę panaikinti laisvą tabako gaminių judėjimą nustatant griežtesnius pakuočių reikalavimus, nei numatyta Sąjungos lygmeniu.

107. Taigi suinteresuotos įmonės, kaip, beje, ir Jungtinė Karalystė, Airija ir Norvegija, labai plačiai aiškina direktyvos 24 straipsnio 2 dalį. Jos mano, kad ši nuostata leidžia valstybėms narėms nustatyti visais atžvilgiais griežtesnius tabako gaminių pakuotės reikalavimus, tai yra neatsižvelgiant į tai, ar konkretus su pakuote susijęs klausimas derinamas Sąjungos lygmeniu, ar ne.

108. Iš tiesų taip plačiai suvokiant direktyvos 24 straipsnio 2 dalį ši nuostata galėtų prieštarauti pagal SESV 114 straipsnį siekiamam tikslui pagerinti vidaus rinkos veikimą. Toks aiškinimas reikštų, kad direktyva suvienodinami tabako gaminių pakuotės reikalavimai, tačiau kartu valstybėms narėms suteikiama teisė vėl nukrypti nuo šio suvienodinimo, neatsižvelgiant į atitinkamas SESV 114 straipsnio 4–10 dalyse nustatytas sąlygas ir procedūras. Taigi, kaip taikliai pažymi BAT, viena vertus, reikalavimai būtų suvienodinami, kita vertus – grąžinama buvusi padėtis.

109. Tačiau šio klausimo neapsvarsčius išsamiau būtų pernelyg skubota paprasčiausiai daryti išvadą, kad direktyvos 24 straipsnis nesuderinamas su SESV 114 straipsniu, todėl negalėjo būti priimtas remiantis šiuo teisiniu pagrindu. Platus suinteresuotųjų įmonių, Jungtinės Karalystės, Airijos ir Norvegijos direktyvos 24 straipsnio 2 dalies aiškinimas nėra vienintelis galimas. Šiuo požiūriu pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką, kai antrinės teisės aktą galima aiškinti įvairiai, prioritetą reikia teikti pirminę teisę atitinkančiam aiškinimui, kuris neginčytų pirminės teisės galiojimo [69].

110. Pirminę teisę atitinkantis direktyvos 24 straipsnio 2 dalis aiškinimas, visų pirma užtikrinantis jos suderinamumą su SESV 114 straipsniu, kaip teisiniu pagrindu, atrodo visai galimas. Direktyvos 24 straipsnio 2 dalį galima aiškinti ir siaurai – tai atitiktų ir prejudicinio sprendimo priėmimo procese dalyvaujančių Sąjungos institucijų bei Prancūzijos ir Portugalijos nuomonę – t. y. šią direktyvos nuostatą suprantant taip, kad valstybėms narėms leidžiama priimti „kitas priemones“ tik Sąjungos teisės aktų leidėjo nesuderintais klausimais.

111. Toks siauras 24 straipsnio 2 dalies aiškinimas labiausiai atitinka ir Direktyva 2014/40 siekiamus tikslus bei sistemą. Kitaip, nei, atrodo, mano pagrindinės bylos pareiškėjos ir kai kurios jos pusėje į bylą įstojusios šalys, šia direktyva siekiama ne visiškai, o tik iš dalies suderinti tam tikras normas arba, kaip nustatyta jos 1 straipsnio b punkte, suderinti valstybių narių įstatymus ir kitus teisės aktus, reglamentuojančius „tam tikrus tabako gaminių ženklinimo ir pakuočių aspektus“. Tai patvirtina ir direktyvos 53 konstatuojamoji dalis, kurioje pabrėžiama, kad šiuo teisės aktu „pasiekiamas suderinimo lygis skiriasi“ ir kad jis taikomas tik „tabako gaminių pateikimui ir pakuotei <…>, kurių atžvilgiu šioje direktyvoje numatytas pirmasis pagrindinių bendrų taisyklių rinkinys“.

69 — Sprendimai Komisija / Taryba (218/82, EU:C:1983:369, 15 punktas), Ordre des barreaux francophones et germanophone ir kt. (C-305/05, EU:C:2007:383, 28 punktas), Sprendimo Komisija / Strack peržiūra (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, 40 punktas) ir Sprendimas Parlamentas / Taryba (C-540/13, EU:C:2015:224, 39 punktas).

112. Tiesa, direktyvoje yra visas skyrius, kuriame pateikiamos nuostatos dėl tabako gaminių ženklinimo ir pakuočių, pradedant pakuočių formos ir minimalaus turinio, (kombinuotų) įspėjimų apie galimą žalą sveikatai reikalavimais ir baigiant tam tikros klaidinančios informacijos ant gaminio pakuotės draudimu. Tačiau kitaip, nei mano daugelis suinteresuotųjų šalių, daugelyje sričių lieka įvairių galimybių numatyti papildomas tabako gaminių ženklinimo ir pakuočių nacionalines taisykles. Be to, direktyvos 28 straipsnio 2 punkto a papunktyje nurodyta, kad tam tikrų pakuočių paviršiai šioje direktyvoje nereglamentuojami, o Komisija, be kita ko, stebi pokyčius nacionaliniu lygmeniu.

113. Pavyzdžiui, valstybės narės visų pirma gali nevaržomai nustatyti savo reikalavimus dėl spalvos tų pakuotės dalių, kurios nėra skirtos įspėjimams apie galimą žalą sveikatai, taip pat priimti nuostatas, kuriomis pakuotės standartizuojamos [70]. Spalvos direktyvoje netiesiogiai reglamentuojamos tiek, kiek pagal direktyvos 13 straipsnį draudžiama kurti klaidinamą ar apgaulingai teigiamą tabako gaminių įvaizdį.

114. Atsižvelgiant į tai, kai kurių prejudicinio sprendimo priėmimo procese dalyvaujančių įmonių prieštaravimas, kad pagal SESV 114 straipsniu grindžiamą nuostatą, šiuo atveju – direktyvos 24 straipsnį, valstybėms narėms neleidžiama taikyti griežtesnių tabako gaminių ženklinimo ir pakuočių nacionalinių taisyklių, ne itin įtikina, nes šis klausimas visiškai „patenka į direktyvos taikymo sritį“. Šiuo prieštaravimu, greičiausiai kilusiu iš kai kurių susijusių įmonių baimės, kad bus nustatytos nacionalinės taisyklės, kuriomis bus numatytos paprastos bendros pakuotės („plain packaging“), neatsižvelgiama į tai, jog daugelis tabako gaminių ženklinimo ir pakuočių aspektų, tarp jų ir spalvingumas, Sąjungos teisėje dar nesureguliuoti.

115. Pritarimas šiam suinteresuotųjų įmonių argumentui reikštų tokį Direktyvos 2014/40 tikslo aiškinimą: ja siekiama ne iš dalies, o visapusiškai suderinti valstybių narių įstatymus ir kitus teisės aktus. Taip nebūtų atsižvelgta į plačią diskreciją, kuri pagal SESV 114 straipsnį Sąjungos teisės aktų leidėjui suteikiama renkantis tinkamiausią suderinimo techniką [71]: Sąjungos teisės aktų leidėjas, remdamasis SESV 114 straipsniu, neprivalo vadovautis „viskas arba nieko“ principu spręsdamas dėl visapusiško suderinimo arba visiško nederinimo; atvirkščiai, jis turi teisę, kaip šiuo atveju, pasirinkti dalinį suderinimą.

116. Tas pats išplaukia ir iš sprendimų, kuriais remiasi pareiškėjos pagrindinėje byloje [72]. Tiesa, Teisingumo Teismas pirmajame savo sprendime dėl tabako gaminių reklamos vidaus rinkos kompetencijomis, be kita ko, EB sutarties 100a straipsniu (dabar – SESV 114 straipsniu) grįstą direktyvą pripažino neteisėta, nes joje nebuvo nuostatos, skirtos laisvam direktyvos reikalavimus atitinkančių gaminių judėjimui užtikrinti. Tačiau iš minimos sprendimo ištraukos konteksto matyti, kad Teisingumo Teismas jokiu būdu neketino taip užkirsti kelio direktyvoms, skirtoms tam tikriems klausimams suderinti iš dalies. Priešingai, jis aiškiai pripažino, kad vidaus rinkos derinimo priemonėse gali būti numatytos išlygos, leidžiančios valstybėms narėms priimti griežtesnes priemones, siekiant apsaugoti bendrą interesą [73].

70 — Šiuo klausimu dar kartą žr. direktyvos 53 konstatuojamąją dalį.

71 — Sprendimai REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, 20 punktas), Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba (C-66/04, EU:C:2005:743, 45 punktas), Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba (C-217/04, EU:C:2006:279, 43 punktas) ir Vodafone ir kt. (C-58/08, EU:C:2010:321, 35 punktas).

72 — Sprendimas Vokietija / Parlamentas ir Taryba (C-376/98, EU:C:2000:544, 104 punktas); taip pat žr. sprendimus British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 74 punktas) ir Vokietija / Parlamentas ir Taryba (C-380/03, EU:C:2006:772, 73 punktas); be to, žr. sprendimus Gallaher ir kt. (C-11/92, EU:C:1993:262, 16 punktas) ir Philip Morris Belgium ir kt. (C-222/91, EU:C:1993:260, 13 punktas).

73 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą Vokietija / Parlamentas ir Taryba (C-376/98, EU:C:2000:544, 103 ir 104 punktai); panašiai – Sprendime Lapin (C-358/11, EU:C:2013:142, 32 punktas).

117. Sąjungos teisės aktų leidėjas negali remtis SESV 114 straipsniu tik tuo atveju, kai apskritai nesiekia laisvo atitinkamoje direktyvoje reglamentuojamų ir jos nuostatas atitinkančių gaminių judėjimo [74]. Be to, Sąjungos teisės aktų leidėjas negali leisti valstybėms narėms užkirsti kelią importuoti, gaminti ar vartoti direktyvos nuostatas atitinkančius tabako gaminius remiantis ja suderintų sričių motyvais [75].

118. Tačiau būtent taip nėra nagrinėjamu atveju. Viena vertus, direktyvos 24 straipsnio 1 dalyje aiškiai pripažįstamas šią direktyvą atitinkančių tabako gaminių laisvas judėjimas. Kita vertus, pagal direktyvos 24 straipsnio 2 dalį, aiškinamą atsižvelgiant į jos 53 konstatuojamąją dalį, valstybėms narėms leidžiama „nustatyti papildomus reikalavimus, <…> susijusius su tabako gaminių pakuočių standartizavimu“ tik tada, kai tai nėra suderinta Sąjungos teisės aktais.

119. Žinoma, toks dalinis suderinimas reiškia, kad gaminiai, net jeigu jų ženklinimas ir pakavimas atitinka visus šios direktyvos reikalavimus, negali būti be jokių papildomų sąlygų eksportuojami iš vienos valstybės narės į kitą. Kiekviena valstybė narė gali nustatyti papildomus reikalavimus, susijusius su nesuderintais gaminio pakuotės aspektais. Vis dėlto ir toks dalinis suderinimas neabejotinai naudingas vidaus rinkos veikimui, nes pašalina nors ir ne visas, tačiau bent kai kurias prekybos kliūtis. Nagrinėjamu atveju tai reiškia, kad tabako gaminių gamintojai visoje vidaus rinkoje gali naudoti vienodo bendro dizaino cigarečių pakelius ir tik kai kuriuos šio dizaino elementus (pavyzdžiui, spalvą) privalo pritaikyti atsižvelgdami į atitinkamų nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų ypatumus, tačiau nebe visais aspektais.

120. Tiesa, direktyvos 24 straipsnio 1 ir 2 dalies nuostatos kartu su susijusiais paaiškinimais 53 konstatuojamojoje dalyje pirmiausia yra patikslinamojo pobūdžio. Jomis paaiškinamas direktyva siekiamo dalinio suderinimo veikimas. Tačiau atkaklus proceso šalių ginčas dėl tam tikrų pakuočių standartizavimo nacionalinių taisyklių priimtinumo iškalbingai byloja, kad toks paaiškinimas gali būti labai naudingas.

b) Valstybių narių teisė uždrausti tam tikros rūšies gaminius (1 klausimo b punktas)

121. Toliau 1 klausimo b punkte prašoma įvertinti direktyvos 24 straipsnio 3 dalį, ypač jos pirmą sakinį. Pagal šią nuostatą valstybė narė gali „uždrausti tam tikros kategorijos tabako ar susijusius gaminius, remdamasi su konkrečia tos valstybės narės padėtimi susijusiais motyvais ir su sąlyga, kad nuostatos yra grindžiamos būtinumu apsaugoti visuomenės sveikatą, atsižvelgiant į aukšto lygio žmonių sveikatos apsaugą, pasiektą įgyvendinant šią direktyvą“.

122. Kaip prašyme priimti prejudicinį sprendimą nurodo jį pateikęs teismas, direktyvos 24 straipsnio 3 dalies pirmas sakinys pagrindinėje byloje kritikuojamas iš esmės remiantis tais pačiais argumentais kaip ir 24 straipsnio 2 dalis. Taigi dar kartą tvirtinama, kad ginčijama direktyvos nuostata ne šalina prekybos kliūtis, o leidžia joms atsirasti.

123. Priešingai, nei mano Europos Parlamentas, Taryba ir Komisija, šio teiginio negalima paneigti remiantis nepakankama Sąjungos kompetencija priimti sveikatos politikos derinimo priemones (SESV 168 straipsnio 5 dalis) ir valstybių narių atsakomybe už jų sveikatos politikos apibrėžimą (SESV 168 straipsnio 7 dalis). Direktyva 2014/40 yra ne sveikatos politikos, o vidaus rinkos derinimo priemonė, kuri priklauso Sąjungos kompetencijai pagal SESV 114 straipsnį [76]. Nuspręsti kitaip reikštų, kad į direktyvą negalėjo būti įtrauktas ir būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių draudimas, dėl kurio šioje byloje buvo daug ginčijamasi [77].

74 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą Vokietija / Parlamentas ir Taryba (C-376/98, EU:C:2000:544, 104 ir 105 punktai).

75 — Sprendimas British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 74 punktas).

76 — Šiuo klausimu žr. sprendimus Vokietija / Parlamentas ir Taryba (C-376/98, EU:C:2000:544, 88 punktas), British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 62 punktas) ir Alliance for Natural Health ir kt. (C-154/04 ir C-155/04, EU:C:2005:449, 30 punktas).

77 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 58–86 punktus.

124. Be to, kaip jau esu nurodžiusi [78], SESV 114 straipsnis iš esmės negali būti laikomas nuostatos, kuria valstybėms narėms būtų leista vienašališkai atsisakyti derinamojo direktyvos poveikio, teisiniu pagrindu. Tai pasakytina ir apie bet kokias sveikatos politika grindžiamas priemones, kurių galėtų imtis atskiros valstybės narės, siekdamos „atsižvelgti į galimus rinkos pokyčius ateityje“, kaip nustatyta direktyvos 54 konstatuojamojoje dalyje. Tokiais atvejais SESV 114 straipsnio 8 dalyje, kuri, kaip pirminės teisės nuostata, yra viršesnė už direktyvą, aiškiai nurodoma imtis veiksmų ne nacionaliniu, bet Sąjungos lygmeniu: kai Sąjungos teisėje jau suderintoje srityje nustatoma „konkreti visuomenės sveikatos problema“, atitinkama valstybė narė privalo kreiptis į Komisiją, „o ši nedelsdama nagrinėja, ar siūlyti Tarybai atitinkamas priemones“. Antrinės teisės akte negali būti nukrypstama nuo šios taisyklės. Daugių daugiausia valstybėms narėms pagal direktyvą gali būti leidžiama, nukrypstant nuo jos nuostatų, imtis laikinųjų priemonių žmonių sveikatai apsaugoti (SESV 114 straipsnio 10 dalis).

125. Atsižvelgiant į tai, direktyvos 24 straipsnio 3 dalis – priešingai, nei mano procese dalyvaujančios Sąjungos institucijos – negali būti suprantama taip plačiai, kaip besąlyginis leidimas valstybėms narėms sveikatos politikos sumetimais nustatyti ilgalaikį draudimą teikti rinkai tam tikrus direktyvoje reglamentuojamus gaminius ir taip vienašališkai nutraukti laisvą tokių gaminių judėjimą. Taigi negalima pritarti Parlamento ir Komisijos teiginiui, kad atskiros valstybės narės, remdamosi direktyvos 24 straipsnio 3 dalimi, gali, pavyzdžiui, visiškai uždrausti pateikti rinkai cigaretes. Tokie vienašališki nacionaliniai draudimai gali būti taikomi tik gaminiams, kuriems netaikomos Direktyvoje 2014/40 įtvirtintos derinimo nuostatos [79].

126. Tačiau tai nereiškia, kad direktyvos 24 straipsnio 3 dalis yra neteisėta ir dėl to turėtų būti panaikinta. Direktyvos 24 straipsnio 2 dalies galiojimą galima patvirtinti panašiai, kaip ir jos 24 straipsnio 3 dalies galiojimą, jei ši sąlyga aiškinama siaurai, atsižvelgiant į teisinį pagrindą, kuriuo remiantis ji buvo priimta, taigi pagal SESV 114 straipsnį [80].

127. Pirma, pagal direktyvos 24 straipsnio 3 dalį leidžiama vienašališkai nacionaliniu lygmeniu uždrausti gaminius, kuriems taikoma direktyva, tik tuo atveju, jei direktyvoje numatytomis derinimo priemonėmis nepakankamai įgyvendinamas valstybės narės siekiamas sveikatos politikos tikslas. Tai rodo direktyvos 24 straipsnio 3 dalies pirmo sakinio tekstas, pagal kurį valstybėje narėje tam tikras gaminys gali būti uždraustas tik „atsižvelgiant į aukšto lygio žmonių sveikatos apsaugą, pasiektą įgyvendinant šią direktyvą“.

128. Antra, direktyvos 24 straipsnio 3 dalies pirmame sakinyje numatyta, kad valstybė narė sveikatos politikos sumetimais gali uždrausti tam tikrus gaminius nacionaliniu lygmeniu tik „remdamasi su konkrečia tos valstybės narės padėtimi susijusiais motyvais“. Pagal subsidiarumo principą (ES sutarties 5 straipsnio 1 ir 3 dalys) spręsti tokias problemas pirmiausia yra valstybių narių kompetencija [81]. Kituose direktyvos 24 straipsnio 3 dalies sakiniuose Sąjungos teisės aktų leidėjas numatė veiksmus, kurių turi būti imtasi kilus tarpvalstybinėms problemoms šioje srityje, ir, remdamasis SESV 114 straipsnio 5 ir 6 dalių pavyzdžiu, nustatė patvirtinimo procedūrą, kurią turi atlikti Komisija.

129. Remiantis tuo, kas išdėstyta, direktyvos 24 straipsnio 3 dalis gali būti laikoma SESV 114 straipsniu grindžiama priemone.

78 — Žr. šios išvados 108, 116 ir 117 punktus.

79 — Taip pat žr. direktyvos 55 konstatuojamąją dalį.

80 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 109 punktą.

81 — Šiuo klausimu žr. mano šios dienos išvadą byloje Lenkija / Parlamentas ir Taryba (C-358/14, 141–171 punktai, ypač 152, 153 ir 165 punktai).

130. Pareiškėjos pagrindinėje byloje tvirtina, kad konstatuotina neatitiktis tarp direktyvos 24 straipsnio 3 dalies ir cigarečių su mentoliu draudimo pagal direktyvos 7 straipsnį [82]. Iš esmės jos teigia, kad būdingo kvapo ar skonio draudimas, numatytas direktyvos 7 straipsnyje, nėra būtinas, jei valstybėms narėms bet kuriuo atveju suteikiama galimybė vienašališkai uždrausti tam tikras tabako gaminių kategorijas. Be to, direktyvos 7 straipsnyje numatyto būdingo kvapo ar skonio draudimo nedera motyvuoti siekiu užkirsti kelią galimiems būsimiems nacionalinių taisyklių skirtumams, kartu pagal direktyvos 24 straipsnio 3 dalį toliau skatinant tokius skirtumus.

131. Šis prieštaravimas taip pat neįtikina. Pirma, direktyvos 7 straipsnis, kaip jau minėta [83], susijęs su tarpvalstybine problema, apimančia visą Europos vidaus rinką, o direktyvos 24 straipsnio 3 dalies taikymo sritis, kaip įtvirtinta ir pačiame nuostatos tekste, priklauso nuo konkrečios atskirų valstybių narių padėties. Kita vertus, Sąjungos teisės aktų leidėjas, įgyvendindamas savo plačius įgaliojimus pagal SESV 114 straipsnį [84], gali nevaržomai nuspręsti laipsniškai derinti valstybių narių įstatymus ir kitus teisės aktus, vienoms vidaus rinkos problemoms taikydamas derinimo priemones, o kitoms – kol kas dar ne. Atsižvelgiant į šias aplinkybes, negali būti laikoma nenuoseklumu tai, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas uždraudžia būdingo kvapo ar skonio tabako gaminius visoje Europos vidaus rinkoje, o teisę nuspręsti, ar uždrausti kitus pavojų sveikatai keliančius gaminius, kol kas palieka atskiroms valstybėms narėms.

c) Tarpinė išvada

132. Taigi iš Teisingumo Teismui pateiktų argumentų nematyti, kad direktyvos 24 straipsnio 2 dalis arba 24 straipsnio 3 dalis būtų netinkamai grindžiamos SESV 114 straipsniu.

4. Nuostatos dėl nuotolinio pardavimo (1 klausimo c punkto iii papunktis)

133. 1 klausimo c punkto iii papunktyje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas atkreipia dėmesį į direktyvos 18 straipsnį, tiksliau – jo 1 dalį, pagal kurią valstybėms narėms leidžiama uždrausti tarpvalstybinį nuotolinį tabako gaminių pardavimą vartotojams, ir, be kita ko, jos raginamos bendradarbiauti siekiant užkirsti kelią tokiai prekybai.

134. Šis klausimas kyla iš BAT kaltinimo pagrindinėje byloje, kad ši nuostata ne sudaro palankesnes sąlygas tarpvalstybinei prekybai, o ją netgi apsunkina, todėl neatitinka SESV 114 straipsniu siekiamų tikslų. Be to, ši bendrovė kritikuoja tai, kad valstybėms narėms suteikta pasirinkimo laisvė skatins skirtumų tarp nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų atsiradimą. Dėl šių priežasčių BAT teigia, kad direktyvos 18 straipsnis negali būti grindžiamas SESV 114 straipsniu, kaip teisiniu pagrindu.

135. Šiuo klausimu pirmiausia reikia pažymėti, kad valstybės narės ir ligi šiol, t. y. prieš įsigaliojant Direktyvai 2014/40, galėjo nevaržomai nuspręsti, ar uždrausti, ar apriboti tarpvalstybinį nuotolinį tabako gaminių pardavimą Europos vidaus rinkoje, remdamosi Sutartyse nustatytais laisvo prekių judėjimo ribojimais [85]. Taigi šiuo aspektu direktyvos 18 straipsnio 1 dalis tėra deklaratyvaus pobūdžio nuostata, patvirtinanti status quo.

82 — Šis kaltinimas yra susijęs tiek su direktyvos 24 straipsnio 3 dalimi, tiek su direktyvos 7 straipsniu. Čia bendrai apsvarstysiu šiuo klausimu pateiktus argumentus.

83 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 58–86 punktus, taip pat 282–284 punktus.

84 — Sprendimai REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, 20 punktas), Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba (C-66/04, EU:C:2005:743, 45 punktas), Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba (C-217/04, EU:C:2006:279, 43 punktas) ir Vodafone ir kt. (C-58/08, EU:C:2010:321, 35 punktas).

85 — Pavyzdžiui, Prancūzija ir Lietuva yra apskritai uždraudusios prekiauti tabako gaminiais internetu, kai kurios kitos valstybės narės reikalauja privalomo nuotolinės prekybos leidimo šiais gaminiais arba yra nustačiusios amžiaus ribas. Šiuo klausimu žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Komisijos tarnybų pateiktą poveikio vertinimą („Impact Assessment“), dok. SWD (2012) 452 final, visų pirma 4 dalį, p. 8.

136. Be to, kaip matyti iš direktyvos preambulės [86], 18 straipsnio 1 dalyje atsižvelgiama į tai, kad, viena vertus, Direktyvos dėl tabako gaminių gamybos, pateikimo ir pardavimo nuostatas galima lengvai pažeisti prekiaujant nuotoliniu būdu, kita vertus, daugiau jaunų žmonių taip gali lengviau įsigyti tabako gaminių. Vadinasi, šiuo atveju apskritai kyla rizika, kad gali sumažėti tabako kontrolės teisės aktų poveikis.

137. Nusistovėjusioje teismo praktikoje pripažįstama, kad į remiantis SESV 114 straipsniu priimtą Sąjungos teisės aktą gali būti inkorporuotos nuostatos, kuriomis siekiama išvengti tam tikrų taisyklių apėjimo įtvirtinant draudimus [87]. Būtent to siekiama pagal direktyvos 18 straipsnio1 dalį.

138. Tarpvalstybinės nuotolinės prekybos draudimas, kuris kai kuriose valstybėse narėse jau yra arba gal dar bus taikomas remiantis direktyvos 18 straipsnio1 dalimi, tam tikra prasme yra kaina už laisvą tabako gaminių, atitinkančių direktyvos reikalavimus ir parduodamų atsižvelgiant į šia direktyva siekiamą sveikatos apsaugos tikslą, apyvartą Europos vidaus rinkoje.

139. Atsižvelgiant į tai, direktyvos 18 straipsnio 1 dalis galėjo būti priimta remiantis SESV 114 straipsniu, kaip teisiniu pagrindu [88].

5. Komisijos įgaliojimas įgyvendinti tarptautiniu mastu sutartus standartus (1 klausimo c punkto iv papunktis)

140. 1 klausimo c punkto iv papunktis susijęs su direktyvos 3 straipsnio 4 dalimi ir 4 straipsnio 5 dalimi, pagal jas Komisijai suteikiami įgaliojimai priimti deleguotuosius aktus, kuriais į Sąjungos teisę įtraukiami tam tikri tarptautiniu mastu suderinti standartai dėl išsiskiriančių medžiagų ribinių verčių, išsiskiriančių medžiagų ir matavimo metodų. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas perima JTI kaltinimą, kad tokiomis direktyvos nuostatomis teisėkūros įgaliojimai de facto deleguojami PSO arba PSO pagrindų konvencijos šalims, o tai nesuderinama su SESV 114 straipsniu.

141. Vertinant atidžiau, šių dviejų direktyvos nuostatų kritikos poveikis dvejopas. Viena vertus, smerkiamas tariamas teisėkūros įgaliojimų delegavimas tarptautinėms institucijoms ar organams, esantiems už Sąjungos institucinės sistemos ribų. Kita vertus, išreiškiama abejonė, ar kiekviena nuostata, kuria siekiama suderinti Sąjungos teisę su tarptautiniais standartais, iš tiesų gali pagerinti vidaus rinkos veikimą.

142. Pirmąjį kritikos aspektą paneigsiu toliau, kalbėdama apie 5 klausimą [89]. Dėl antrojo kritikos aspekto pakanka pažymėti, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką SESV 114 straipsniu gali būti remiamasi adaptuojant jau esamas vidaus rinkos derinimo priemones pagal naujausius pokyčius [90]. Akivaizdu, kad taip adaptuojama gali būti ir vadovaujantis tarptautiniais standartais arba tarptautinių organizacijų rekomendacijomis (žr. taip pat ES sutarties 3 straipsnio 5 dalies antrą sakinį).

86 — Direktyvos 33 konstatuojamoji dalis.

87 — Sprendimai Vokietija / Parlamentas ir Taryba (C-376/98, EU:C:2000:544, 100 punktas) ir British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 82 punktas).

88 — Klausimas, ar direktyvos 18 straipsnio 1 dalis prieštarauja proporcingumo principui, nėra šio prejudicinio sprendimo priėmimo proceso dalykas.

89 — Žr. šios išvados 258–263 punktus.

90 — Sprendimai British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 77–80 punktai) ir Vodafone ir kt. (C-58/08, EU:C:2010:321, 34 punktas); žr. šios išvados 89 ir 90 punktus.

143. Būtent taip yra nagrinėjamu atveju: direktyvos 3 straipsnyje jau nustatytos taisyklės dėl didžiausių leistinų išsiskiriančių medžiagų kiekių arba iš tabako gaminių išsiskiriančių medžiagų, o direktyvos 4 straipsnyje jau įtvirtinti nustatymo metodai. Komisijai suteikiami įgaliojimai šias nuostatas keisti arba jas papildyti atsižvelgiant į naujausius pokyčius tarptautiniu lygiu. Taip užtikrinama, kad nauji tarptautiniai standartai visoje Europos vidaus rinkoje būtų taikomi vienodai ir tuo pačiu metu, siekiant pagerinti vidaus rinkos veikimą.

144. Todėl kaltinimas, kad SESV 114 straipsnis negali būti naudojamas kaip direktyvos 3 straipsnio 4 dalies ir 4 straipsnio 5 dalies teisinis pagrindas, yra nepagrįstas.

B – *Proporcingumo principas*

145. 2 ir 3 klausimai skirti proporcingumo principui. Viena vertus, remiantis BAT prieštaravimu iškeliamas būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių draudimo klausimas (3 klausimo a punktas), kita vertus, vadovaujantis kelių suinteresuotųjų įmonių kaltinimais, atkreipiamas dėmesys į įvairius tabako gaminių žymėjimo ir pakuotės reikalavimus, keliamus direktyvoje (2 klausimas ir 3 klausimo b ir c punktai).

146. Remiantis nusistovėjusia teismo praktika, proporcingumo principas yra vienas iš bendrųjų Sąjungos teisės principų. Pagal šį principą reikalaujama, kad Sąjungos institucijų veiksmai būtų tinkami atitinkamais teisės aktais siekiamiems teisėtiems tikslams įgyvendinti ir neviršytų to, kas būtina jiems pasiekti [91]. Jeigu galima rinktis tarp kelių tinkamų priemonių, reikia pasirinkti mažiausiai ribojančią; nustatyti ribojimai turi būti proporcingi jais siekiamų tikslų atžvilgiu [92].

147. Teisme vertinant Sąjungos teisės aktų proporcingumą, reikia atsižvelgti į tai, kad Sąjungos teisės aktų leidėjo vertinimo diskrecija gali būti apribota pagal kelis kriterijus, jei ribojamos teisės yra pagrindinės. Šie kriterijai, be kita ko, yra atitinkama sritis, atitinkamos pagrindinės teisės pobūdis, apribojimo pobūdis, dydis ir tikslas [93].

1. Laisvės užsiimti verslu ribojimas

148. Dauguma antrajame ir trečiajame klausime nurodytų problemų susijusios su pagrindine teise į laisvę užsiimti verslu (Pagrindinių teisių chartijos 16 straipsnis). Remiantis nusistovėjusia teismo praktika, šiai laisvei gali būti taikomos įvairios viešosios valdžios priemonės, kuriomis dėl bendrojo intereso gali būti ribojamas ekonominės veiklos vykdymas [94], o Sąjungos teisės aktų leidėjas turi didelę diskreciją srityse, kuriose būtina priimti politinius, ekonominius ir socialinius sprendimus, ir kuriose privaloma atlikti sudėtingus vertinimus [95].

149. Neginčijama ir, be kita ko, nė viena iš proceso šalių nepareiškė aiškiai abejojanti tuo, kad priimdamas Direktyvą 2014/40 Sąjungos teisės aktų leidėjas susidūrė būtent su tokiais sudėtingais ekonominio, socialinio ir politinio pobūdžio probleminiais klausimais. Todėl, atsižvelgiant į vertinimus, kuriais grindžiama direktyva, Sąjungos teisės aktų leidėjui turėjo būti suteikta didelė diskrecija, ypač

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

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

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

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

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

atsižvelgiant į priemones, tinkamiausias siekiant Europos vidaus rinkoje reikalaujamos aukšto lygio sveikatos apsaugos (SESV 9 straipsnis, SESV 114 straipsnio 3 dalis, SESV 168 straipsnio 1 dalis ir Pagrindinių teisių chartijos 35 straipsnio antras sakinys). Kita priežastis yra tai, kad rinkos ateities prognozės dėl savo pobūdžio gali būti įvertintos tik patikimumo aspektu.

150. Ši diskrecija reiškia, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas laikomas pažeidusiu proporcingumo principą tik tuomet, jei Sąjungos teisės aktas yra akivaizdžiai neproporcingas, t. y. jis yra akivaizdžiai netinkamas siekiamiems teisėtiems tikslams įgyvendinti, akivaizdžiai viršija tai, kas būtina šiems tikslams pasiekti, arba akivaizdžiai sukelia nepatogumų, neproporcingų siekiamų tikslų atžvilgiu [96]. Tačiau neturi reikšmės, ar teisės aktu įgyvendinama priemonė yra vienintelė galima, ar tik pati tinkamiausia.

151. Būtent į tai atsižvelgiant toliau turi būti taikoma teisminė būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių draudimo bei kai kurių prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nurodytų tabako gaminių ženklinimo ir pakuočių aspektų proporcingumo kontrolė.

a) Būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių draudimas (3 klausimo a punktas)

152. Būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių draudimas, dėl kurio proporcingumo Teisingumo Teismo teiraujamasi 3 klausimo a punkte, kyla iš direktyvos 7 straipsnio 1 ir 7 dalių.

153. Šis draudimas turėtų padėti užtikrinti aukštą sveikatos apsaugos lygį Europos vidaus rinkoje. Visi būdingi kvapai – nesvarbu, ar tai mentolis, ar kiti kvapai – iš esmės gali sušvelninti arba užgožti paprastai gana kartų, netgi aitrų tabako dūmų skonį. Todėl, Sąjungos teisės aktų leidėjo manymu, kyla didelis pavojus, kad aromatizuotos cigaretės gali paskatinti nerūkančiuosius pradėti vartoti tabaką [97], o nuolat rūkantiems asmenims – bent jau kai kuriems iš jų – dėl jų gali sunkiau sektis atsikratyti priklausomybės nuo nikotino [98].

154. Šiuo klausimu ypatingą praktinę reikšmę turi cigarečių su mentoliu draudimas, remiantis nurodyta nuostata įsigaliosiantis 2020 m. gegužės 20 d. [99] Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą ir suinteresuotųjų šalių pastabose pateikiami pagrįsti samprotavimai proporcingumo klausimu. Todėl ir aš, toliau nagrinėdama iškeltas teisės problemas, sutelksiu dėmesį į mėtinių cigarečių draudimo proporcingumą.

i) Draudimo tinkamumas

155. Šalys nesutaria dėl mėtinių cigarečių draudimo tinkamumo direktyva siekiamam geresnės sveikatos apsaugos tikslui įgyvendinti. Ginčijamasi dėl klausimo, kaip cigarečių su mentoliu draudimas paveiks esamų ir potencialių rūkalių vartojimo įpročius. Abi šalys savo argumentus grindžia mokslo tyrimais ir viena kitai tvirtina, kad būtent kitos šalies teiginiai nėra pakankamai pagrįsti moksliškai.

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

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

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

98 — Šiuo klausimu žr. nuorodą į vartojimo įpročius direktyvos 16 konstatuojamojoje dalyje.

99 — 2020 m. gegužės 20 d. data kildinama iš direktyvos 7 straipsnio 14 dalies, nes cigarečių su mentoliu pardavimo apimtis Sąjungos mastu sudaro ne mažiau kaip 3 % (dėl šių duomenų proceso dalyviai sutaria).

157. Taip yra todėl, kad priimdamas direktyvą Sąjungos teisės aktų leidėjas privalėjo atsižvelgti į atsargumo principą [100]. Būtent tuomet, kai paaiškėja, kad dėl to, jog atliktų tyrimų rezultatai yra nepakankami, neįtikinami arba netikslūs, neįmanoma neabejotinai nustatyti nurodomos rizikos buvimo arba masto, bet realios žalos visuomenės sveikatai tikimybė išliktų tuo atveju, jeigu rizika pasitvirtintų, atsargumo principas pateisina ribojamųjų priemonių ėmimąsi, jei šios priemonės yra nediskriminacinės ir objektyvios [101].

158. Taip pat Pasaulio sveikatos organizacijos (PSO) parengtas kreipimasis, kuriame raginama pasauliniu mastu apriboti arba uždrausti tabako gaminių sudedamąsias dalis, galinčias pagerinti tabako gaminių skonį, tarp jų ir mentolį [102], yra ne kas kita, kaip atsargumo principo išraiška.

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

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

ii) Draudimo būtinumas

161. Toliau kai kurios procese dalyvaujančios įmonės ir Lenkija teigia, kad draudimas pateikti į rinką cigaretes su mentoliu nėra būtinas siekiant užtikrinti direktyva siekiamą aukšto lygio sveikatos apsaugą Europos vidaus rinkoje.

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

– Būtinumas uždrausti visas būdingo kvapo ar skonio medžiagas

163. Kalbant apie pirmąjį iš nurodytų klausimų, pasakytina, kad kai kurių procese dalyvaujančių įmonių pateikti argumentai dėl tariamai ypatingo mėtinių cigarečių statuso aromatizuotų cigarečių rinkos segmente, kaip jau minėjau nagrinėdama SESV 114 straipsnį, yra neįtikinami [103].

164. Kitaip, nei mano BAT, būdingo kvapo ar skonio draudimo reikalingumas siekiant aukšto lygio sveikatos apsaugos vidaus rinkoje negali būti ginčijamas paprasčiausiai teigiant, kad rūkymo keliamas pavojus sveikatai yra gerai žinomas, pirmiausia – jaunimui.

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

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

102 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 74–76 punktus.

103 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 65 punktą.

165. Vien tai, jog daugeliui tam tikri pavojai yra žinomi, visai nebūtinai reiškia, kad valdžios institucijos turėtų sumažinti esamas apsaugos priemones arba atsisakyti naujų. Pavyzdžiui, niekam nekiltų mintis panaikinti reikalavimą dėvėti šalmą motociklininkams arba segėti saugos diržą motorinių transporto priemonių keleiviams vien todėl, kad dauguma eismo dalyvių jau turi pakankamai žinių apie kelių eismo pavojus ir savo noru elgiasi apdairiai.

166. Uždraudžiant visas būdingas kvapiąsias medžiagas, direktyva, kaip matyti iš jos 1 straipsnio ir preambulės [104], siekiama įgyvendinti PSO nustatytus reikalavimus. Šie reikalavimai, kaip teisingai pažymi BAT, Mane ir Lenkija, nėra teisiškai privalomojo pobūdžio, tačiau jie, be abejonės, yra rekomenduojamojo pobūdžio, taip pat, kiek tai susiję su mentoliu [105]. Savaime suprantama, naudodamasis didele diskrecija, kuri jam pagal SESV 114 straipsnį suteikta priimant vidaus rinkos derinimo priemones, Sąjungos teisės aktų leidėjas galėjo patvirtinti priemones, kurios tarptautiniu lygmeniu Sąjungai nėra konkrečiai nustatytos, tačiau rekomenduojamos.

167. Jei Sąjungos teisės aktų leidėjas būtų neįtraukęs mentolio į būdingų kvapiųjų medžiagų draudimą, direktyvos indėlis siekiant aukšto lygio sveikatos apsaugos, kaip jau minėta [106], būtų gerokai mažesnis. Tuomet esami ar potencialūs aromatizuotų tabako gaminių vartotojai vidaus rinkoje būtų galėję toliau rinktis cigaretes su mentoliu kaip alternatyvą kitoms aromatizuotoms cigaretėms, jaunimą ir jaunus suaugusiuosius tai galėtų paskatinti pradėti vartoti tabaką, o nuolat rūkantiems asmenims galėtų sunkiau sektis atsikratyti priklausomybės nuo nikotino [107].

168. Be to, Europos Sąjungai gali tekti teistis su Pasaulio prekybos organizacija (PPO), jeigu ji neuždraustų cigarečių su mentoliu taip pat, kaip ir kitų aromatizuotų cigarečių. Pavyzdžiui, PPO ginčų sprendimo taryba 2012 m. ataskaitoje pareiškė, kad Jungtinės Amerikos Valstijos, uždraudusios prekybą gvazdikėlių kvapo cigaretėmis, tačiau leidusios toliau prekiauti cigaretėmis su mentoliu, pažeidė PPO taisykles [108]. Kitaip, nei mano BAT, minėta PPO ataskaita gali būti pagal analogiją taikoma šioje byloje nagrinėjamam klausimui spręsti, nes yra susijusi su panašia problema, ypač atsižvelgiant į tai, kad ataskaitoje aiškiai remiamasi gvazdikėlių kvapo ir mentolio kvapo cigarečių (kaip vadinamųjų „panašių produktų“ pagal PPO susitarimą dėl techninių prekybos kliūčių) palyginamumu.

169. Atsižvelgiant į nurodytas aplinkybes, negali būti jokių rimtų abejonių, ar būtina uždrausti visas būdingas kvapiąsias medžiagas, įskaitant mentolį [109]. Bet kuriuo atveju toks visuotinas draudimas akivaizdžiai neviršija to, kas būtina siekiant aukšto lygio sveikatos apsaugos Europos vidaus rinkoje.

170. To nepaneigia ir aplinkybė, kad tam tikriems tabako gaminiams, konkrečiai cigarams, būdingo kvapo ar skonio draudimas remiantis direktyvos 7 straipsnio 12 dalimi kol kas netaikomas. Plati diskrecija, Sąjungos teisės aktų leidėjui suteikiama pagal SESV 114 straipsnį [110], leidžia valstybių narių įstatymus ir kitus teisės aktus derinti laipsniškai. Be to, Parlamentas ir Taryba, atsižvelgdami į dabartinę situaciją, nusprendė, kad su būdingu kvapu ar skoniu susijusį pavojų sveikatai kelia būtent cigaretės ir cigaretėms sukti skirtas tabakas, visų pirma dėl ypač didelio šių tabako gaminių patrauklumo jaunimui [111].

104 — Direktyvos 7 konstatuojamoji dalis.

105 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 76 punktą.

106 — Žr. šios išvados 69 punktą.

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

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

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

110 — Sprendimai REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, 20 punktas), Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba (C-66/04, EU:C:2005:743, 45 punktas), Jungtinė Karalystė / Parlamentas ir Taryba (C-217/04, EU:C:2006:279, 43 punktas) ir Vodafone ir kt. (C-58/08, EU:C:2010:321, 35 punktas).

111 — Direktyvos 19 konstatuojamoji dalis.

– Dėl tariamai ne tokių griežtų priemonių

171. Kai kurie proceso dalyviai, visų pirma Von Eicken ir Lenkija, nurodo esą ne tokias griežtas priemones, palyginti su visišku cigarečių su mentoliu uždraudimu, kurių, jų nuomone, galėjo imtis Sąjungos teisės aktų leidėjas: nustatyti aromatizuotų tabako gaminių pirkėjų amžiaus ribas, rengti tikslines informavimo kampanijas ir patvirtinti Sąjungos lygmeniu leidžiamų naudoti arba draudžiamų kvapiųjų medžiagų sąrašą ( „teigiamą sąrašą“ arba „neigiamą sąrašą“).

172. Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad, vertinant proporcingumą, bet kurios mažiau ribojančios priemonės gali būti svarstomos tik tuomet, kai jos vienodai leidžia pasiekti atitinkamu Sąjungos teisės aktu užsibrėžtą tikslą [112].

173. Minėtu amžiaus apribojimo atveju taip nėra. Procese dalyvaujančios Sąjungos institucijos ir kelios valstybės narės pateikė įtikinamų argumentų, kad amžiaus apribojimus prekyboje lengva apeiti, o jų laikymąsi itin sunku kontroliuoti [113].

174. Taip pat ir bet kokios informacijos kampanijos apie būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių keliamą pavojų negali atitikti draudimo prekiauti visais būdingo kvapo ar skonio tabako gaminiais. Be to, tokios informacijos kampanijos, kaip labai teisingai pažymi Komisija, bet kuriuo atveju nėra tinkamos siekiant pagal SESV 114 straipsnį pašalinti dėl skirtingų nacionalinių taisyklių, kuriomis reguliuojamas būdingų kvapiųjų medžiagų naudojimas, kylančias prekybos kliūtis arba užkirsti kelią jų atsiradimui.

175. Von Eicken siūlomas teigiamas arba neigiamas sąrašas, kaip alternatyva direktyvos 7 straipsniui, būtų turėjęs esminį trūkumą: toks reguliavimo būdas būtų pernelyg sudėtingas ir lengvai apeinamas, be to, tokį sąrašą tektų nuolat atnaujinti, atsižvelgiant į spartų šio sektoriaus vystymąsi. Toks metodas nepagrįstai varžytų nacionalinės valdžios institucijų veiksmų diskreciją ir prieštarautų proporcingumo principui (ESS 5 straipsnio 4 dalis).

iii) Proporcingumas siaurąja prasme

176. Galiausiai kai kurie proceso dalyviai nagrinėja cigarečių su mentoliu draudimo proporcingumo klausimą siaurąja prasme. Jie skundžiasi dėl ekonominių ir socialinių sunkumų, su kuriais susidurs visų pirma tabako pramonės tiekėjai ir nišinių produktų gamintojai, taip pat kai kurie tabaką auginantys ūkininkai.

177. Pirmiausia šiuo klausimu reikia atmesti Benkert kaltinimą, kad prieš rengdama pasiūlymą dėl direktyvos Komisija nepakankamai tarėsi su tam tikromis gamintojų rinkose veikiančiomis įmonėmis [114]. Pirma, Komisijos atliktas poveikio vertinimas Sąjungos teisės aktų leidėjui, net jeigu jis juo naudojasi [115], nėra teisiškai privalomas [116]. Taigi klaidos konsultacijų procese, kuriuo pagrįstas šis poveikio vertinimas, nebūtinai reiškia, kad direktyva yra neteisėta. Antra, Benkert konkrečiai pripažino, kad iš tikrųjų išdėstė Komisijai savo poziciją. Aplinkybė, kad Benkert nuomonė neturėjo pageidaujamo faktinio poveikio, negali būti rimtai laikoma trūkumu rengiantis teisėkūros procedūrai.

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

113 — Žr. mano šios dienos išvadą byloje Lenkija / Parlamentas ir Taryba (C-358/14, 120 ir 121 punktai) ir Pillbox 38 (C-477/14, 144 ir 145 punktai).

114 — Panašų kaltinimą, susijusį su SESV 114 straipsniu, reiškia Tann.

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

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

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

179. Tačiau reikia atsižvelgti į tai, kad žmonių sveikatos apsaugai Sąjungos teisės vertybių skalėje suteikiama nepalyginamai didesnė reikšmė nei tokiems iš esmės ekonominiams interesams (šiuo klausimu žr. SESV 9 straipsnį, SESV 114 straipsnio 3 dalį, SESV 168 straipsnio 1 dalį, taip pat Pagrindinių teisių chartijos 35 straipsnio antrą sakinį), todėl sveikatos apsaugos tikslo svarba gali pateisinti neigiamas ir net ypač neigiamas ekonomines pasekmes tam tikriems ūkio subjektams [117].

180. Tai, kad tam tikros įmonės ar net tam tikrų valstybių narių ūkio šakos galimai stipriau nukentės nuo cigarečių su mentoliu draudimo nei kitos įmonės ar kitų valstybių narių ekonomika, beje, nereiškia, kad būdingų kvapiųjų medžiagų draudimas direktyvoje yra neproporcingas. Atsižvelgiant į skirtingas valstybių narių ekonomikos struktūras, vargu ar įmanomas toks atvejis, kad per teisėkūros procedūrą priimtas Sąjungos teisės aktas visiškai vienodai paveiktų visas valstybes nares [118]. Bylos šalimis esančios Sąjungos institucijos per procesą Teisingumo Teisme teisingai pabrėžė, kad teisės aktų derinimas Europos vidaus rinkoje būtų iš esmės beprasmis, jei būtų taikomas tik tais atvejais, kai visose valstybėse narėse ir taip vyrautų panašios sąlygos.

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

182. Kiek tai susiję su kai kurių proceso dalyvių numatomu kontrabandos didėjimu ir cigarečių su mentoliu juodosios rinkos suklestėjimu, manau, kad šis argumentas nagrinėjamomis aplinkybėmis nėra taiklus, kaip ir SESV 114 straipsnio atžvilgiu [119].

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

184. Taigi teiginys, kad cigarečių su mentoliu draudimas pažeidžia proporcingumo principą, yra nepagrįstas.

b) Tabako gaminių ženklinimo ir pakuočių reikalavimas (3 klausimo b ir c punktai)

185. 3 klausimo b ir c punktai skirti įvairiems reikalavimams dėl tabako gaminių ženklinimo ir pakuočių, nustatytiems direktyvos 8 straipsnio 3 dalyje, 9 straipsnio 3 dalyje, 10 straipsnio 1 dalies a, c ir g punktuose, taip pat 14 straipsnyje. Remdamasis BAT kaltinimu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia Teisingumo Teismo dėl „pakuočių standartizavimo priemonių“, išplaukiančių iš šių nuostatų, proporcingumo.

117 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą Nelson ir kt. (C-581/10 ir C-629/10, EU:C:2012:657, 81 punktas), susijusį su vartotojų apsauga.

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

119 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 84 ir 85 punktus.

i) Dėl cigarečių pakelio formos, dydžio ir minimalaus reikalaujamo ant jo pateikiamo turinio (3 klausimo b punktas)

186. Iš tarpusavyje siejamų direktyvos 8 straipsnio 3 dalies, 9 straipsnio 3 dalies, 10 straipsnio 1 dalies g punkto, taip pat 14 straipsnio iš esmės matyti, kad cigarečių pakeliai turi būti stačiakampio gretasienio formos, nustatytų matmenų, juose turi būti ne mažiau kaip 20 cigarečių ir ant pakelio turi būti pateikti kombinuoti įspėjimai apie galimą žalą sveikatai (sudaryti iš nustatyto teksto ir jį atitinkančios spalvotos nuotraukos)[120]. Šie įspėjimai turi būti nustatytų matmenų, atspausdinti nenutrinamais, nenuvalomais ir aiškiai matomais spaudmenimis, be to, jie turi išlikti nepažeisti atidarant vienetinį pakelį. Taip siekiama kuo labiau padidinti šių įspėjimų poveikį[121].

187. Iš esmės proceso dalyviai sutaria, kad vienodos taisyklės dėl tabako gaminių ženklinimo ir pakuočių yra tinkamos siekiant bendro direktyvos tikslo pagerinti vidaus rinkos veikimą, kartu užtikrinant aukšto lygio žmonių sveikatos apsaugą[122]. Kalbant paprastai, bendri tam tikro gaminio ženklinimo ir pakavimo standartai didina jo apyvartą vidaus rinkoje, o gerai matomi įspėjimai dar ir skatina sveikatos apsaugą.

188. Tačiau BAT kritikuoja direktyvos reikalavimus dėl formos, dydžio ir minimalaus cigarečių kiekio pakelyje. Bendrovė įsitikinusi, jog sveikatos apsaugos tikslais pakaktų nustatyti, kad reikiami įspėjimai turi būti gerai matomi ir neiškraipyti dėl pakelio formos.

189. Nėra jokios abejonės, jog paprasčiausias BAT įsivaizduojamas reikalavimas, kad įspėjimas būtų gerai matomas, yra mažiau ribojanti priemonė nei itin išsamūs Direktyvos 2014/40 reikalavimai, susiję cigarečių pakelio forma, dydžiu ir minimaliu cigarečių kiekiu. Tačiau, kaip teisingai pažymėjo procese dalyvaujančios Sąjungos institucijos, toks bendras matomumo reikalavimas būtų palyginti netikslus, jo laikymasis ir laikymosi kontrolė galėtų sukelti daug ginčų. Taigi šis reikalavimas būtų daug mažiau veiksmingas nei Sąjungos teisės aktų leidėjo faktiškai priimtų priemonių derinys, į kurį, be bendrojo matomumo reikalavimo, įtraukti ir konkretūs nurodymai dėl cigarečių pakelių formos, dydžio ir minimalaus cigarečių kiekio pakelyje.

190. Trumpai tariant, įspėjimai ant didelių pakelių, palyginti su mažais, geriau matomi, o ant stačiakampio gretasienio formos pakelių – lengviau įskaitomi nei ant kitokios formos. Todėl direktyvoje įtvirtintų cigarečių pakelių formos, dydžio ir minimalaus cigarečių kiekio reikalavimų indėlis gerinant įspėjimų apie galimą žalą sveikatai matomumą ir didinant jų efektyvumą labai svarus.

191. Norėčiau pridurti, kad standartizuojant cigarečių pakelių formą ir dydį bet kuriuo atveju, net ir neatsižvelgiant į įspėjimų apie galimą žalą sveikatai matomumą ir įskaitomumą, gali būti prisidedama prie sveikatos apsaugos gerinimo Europos vidaus rinkoje. Kuo mažiau ekstravagantiška gaminio pakuotė, tuo mažiau vartotojai, ypač jaunimas, skatinami pirkti. Tuomet „kietumo“ arba „pramogos“ veiksnys, kuris gali būti siejamas su neįprastais arba itin į akį krentančiais pakeliais, taip pat smalsumas, kylantis dėl naujos ar neįprastos pakuotės (pavyzdžiui, įsivaizduokime galimą lūpdažio formą atkartojančio cigarečių pakelio patrauklumą vartotojoms jaunoms moterims), atlieka mažesnį vaidmenį priimant sprendimą, pirkti ar nepirkti.

192. Panaši situacija ir su minimaliu cigarečių kiekiu pakelyje. Nustačius privalomą minimalų 20 cigarečių kiekį, kaip numatyta direktyvos 14 straipsnyje, ypač jaunimas labiau stabdomas pirkti cigaretes, palyginti su kitur ligi šiol parduodamais mažesnio kiekio pakeliais. Mažesnės pardavimo pakuotės labiau skatina pradėti vartoti tabako gaminius, nes, pirma, jos yra pigesnės ir, antra, pamažu pratina vartotoją prie gaminio.

120 — Šiame procese nebuvo konkrečiai ginčijami reikalavimai dėl cigaretėms sukti skirto tabako pakuočių. Todėl patogumo sumetimais jų toliau nenagrinėsiu. Tačiau akivaizdu, kad toliau nurodytos pastabos gali būti mutatis mutandis taikomos cigaretėms sukti skirtam tabakui.

121 — Žr. direktyvos 28 konstatuojamąją dalį.

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

193. Žinoma, direktyvoje numatytas formos, dydžio ir minimalaus cigarečių kiekio pakelyje standartizavimas tabako gaminių gamintojams siejasi su įvairovės, rinkodaros galimybių ir konkurencingumo potencialo praradimu. Tačiau žmonių sveikatos apsauga, kuriai, kaip jau minėta, Sąjungos teisės vertybių skalėje suteikiama nepalyginamai didesnė reikšmė, yra svarbesnė už išskirtinai ekonominius interesus, susijusius su maksimalia gaminių ir prekės ženklų konkurencija (šiuo klausimu žr. SESV 9 straipsnį, SESV 114 straipsnio 3 dalį, SESV 168 straipsnio 1 dalį ir Pagrindinių teisių chartijos 35 straipsnio antrą sakinį).

ii) Dėl kombinuotų įspėjimų apie galimą žalą sveikatai dydžio (3 klausimo c punktas)

194. Be to, direktyvos 10 straipsnio 1 dalies a ir c punktuose nustatyta, kad ant cigarečių pakelių turi būti pateikiami kombinuoti įspėjimai apie galimą žalą sveikatai, sudaryti iš tam tikro nurodyto teksto ir atitinkamos spalvotos nuotraukos (a punktas), padengiantys 65 % tiek priekinio, tiek užpakalinio kiekvienos pakuotės paviršiaus išorės ploto (c punktas).

195. BAT įpareigojimą 65 % išorės ploto skirti kombinuotam įspėjimui apie galimą žalą sveikatai laiko nepagrįstu ir neproporcingu [123]. Taigi įmonė, o atsižvelgdamas į ją – ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, iš esmės ginčija direktyvos 10 straipsnio 1 dalies c punkto nuostatą, o ne visų pirma patį kombinuotų įspėjimų apie galimą žalą sveikatai principą, įtvirtintą direktyvos 10 straipsnio 1 dalies a punkte.

– Didelio ploto tinkamumas sveikatos apsaugai skirtiems įspėjimams

196. BAT, kuriai pritaria Von Eicken, visų pirma teigia, kad pridėtinė didelio ploto kombinuotų įspėjimų vertė Europos vidaus rinkoje siekiamam aukštam žmonių sveikatos apsaugos lygiui nėra moksliškai pagrįsta.

197. Šiuo klausimu reikėtų atkreipti dėmesį į tai, jog Teisingumo Teismas jau anksčiau yra nurodęs, kad įpareigojimas spausdinti įspėjimus ant cigarečių pakelių yra „pripažinta vartotojų skatinimo vartoti mažiau arba ne tokius pavojingus sveikatai tabako gaminius priemonė“ [124]. Akivaizdu, jog ši teismo praktika gali būti pritaikyta šiuo atveju ir galima daryti išvadą, kad įspėjimai veiksmingesni, kai yra geriau matomi ir kai užima kuo didesnę cigarečių pakelių ploto dalį.

198. Be to, neginčijama, jog priimdamas nagrinėjamą nuostatą Sąjungos teisės aktų leidėjas rėmėsi „naujais mokslo įrodymais“ ir „tyrimais“, kad apskritai pagrįstų būtinybę pritaikyti ženklinimo nuostatas ir konkrečiai – įpareigojimą įdiegti „didelius kombinuotus įspėjimus apie galimą žalą sveikatai“ [125]. Gali būti, kad kiti tyrimai, ypač tie, kuriais rėmėsi BAT ir Von Eicken, leidžia daryti kitokias išvadas. Tačiau tai nereiškia, kad direktyvos 10 straipsnio 1 dalies a ir c punktuose nustatyti reikalavimai yra akivaizdžiai netinkami siekiant šios direktyvos tikslo. Tuo dar labiau galima įsitikinti atsižvelgus į atsargumo principą ir plačią Sąjungos teisės aktų leidėjo diskreciją renkantis priemones, kuriomis geriausia siekti aukšto lygio sveikatos apsaugos vidaus rinkoje [126].

123 — Tačiau direktyvos 9 straipsnio 3 dalies paskutinėje pastraipoje įtvirtintas papildomas įpareigojimas dėl bendro pobūdžio įspėjimo ant vieno pakelio šoninio paviršiaus ir informacinio pranešimo ant kito jo šoninio paviršiaus ir reikalavimas, kad kiekvienas jų turi užimti 50 % paviršių, ant kurių spausdinami, ploto, šioje byloje nenagrinėjamas.

124 — Sprendimas British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 131 punktas).

125 — Direktyvos 25 konstatuojamoji dalis.

126 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 148–151 ir 157 punktus.

199. Be to, kaip, beje, matyti ir iš direktyvos 1 straipsnio bei preambulės [127], didelių kombinuotų įspėjimų reikalavimas direktyvoje nustatytas atsižvelgiant į PSO rekomendacijas, kurios yra aiškiai grindžiamos mokslo duomenimis apie kombinuotų įspėjimų apie galimą žalą sveikatai veiksmingumą [128].

– Didelio ploto būtinumas įspėjimams

200. Vis dėlto BAT ir Von Eicken pabrėžia, jog laikantis tarptautinių Sąjungos įsipareigojimų PSO nebūtina, kad kombinuoti įspėjimai užimtų 65 % paviršiaus ploto. Abiejų bendrovių manymu, pakanka laikytis šiuo metu Europos Sąjungoje galiojančių teisės aktų ir pateikti įspėjimus apie galimą žalą sveikatai, kurie užimtų 30 % priekinio pakelio paviršiaus ploto arba 40 % užpakalinio pakelio paviršiaus ploto [129].

201. Tiesa, nei PSO pagrindų konvencijoje, nei atitinkamose gairėse nenumatomas konkretus įpareigojimas kombinuotiems įspėjimams apie galimą žalą sveikatai numatyti būtent 65 % cigarečių pakelių paviršiaus ploto. Atvirkščiai, Pagrindų konvencijos 11 straipsnio 1 dalies b punkto iv papunktyje nurodyta, kad įspėjimai „privalo“ užimti bent 30 % pagrindinių cigarečių pakelio paviršių. Tačiau kartu toje pačioje nuostatoje papildomai pareiškiama, kad įspėjimai „turi“ dengti 50 % ar daugiau pagrindinių cigarečių pakelio paviršių. Atsižvelgiant į tai, direktyvoje galiausiai pasirinktas 65 % paviršiaus plotas visiškai atitinka tarptautiniu lygmeniu nustatytus siekius.

202. Be to, natūralu, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas, naudodamasis plačia diskrecija, pagal SESV 114 straipsnį jam suteikiama priimant vidaus rinkos derinimo priemones, turėjo teisę numatyti didesnius įpareigojimus tabako gaminių gamintojams ir importuotojams, nei reikalaujama tarptautiniu lygmeniu. Bet kuriuo atveju direktyvos 10 straipsnio 1 dalies c punkte kombinuotiems įspėjimams apie galimą žalą sveikatai nustatytas 65 % paviršiaus plotas akivaizdžiai neviršija to, kas, atsižvelgiant į tarptautinį aspektą, yra būtina siekiant užtikrinti aukštą sveikatos apsaugos lygį Europos vidaus rinkoje.

203. Draudimas parduoti tabako gaminius nepilnamečiams, apie kurį, kaip mažiau konkurenciją ribojančią alternatyvą, kalbėjo BAT ir Von Eicken, tokia pat nėra tinkama priemonė aukštam sveikatos apsaugos lygiui užtikrinti. Viena vertus, tokios nuostatos būtų taikomos tik jaunimui, o dideli kombinuoti įspėjimai ant cigarečių pakelių skirti visiems vartotojams. Kita vertus, amžiaus ribą, kaip paaiškinta pirma [130], lengva apeiti ir sunku kontroliuoti, ar jos laikomasi.

– Proporcingumas siaurąja prasme ir tariama savivalė

204. Galiausiai reikia atmesti BAT ir Von Eicken argumentą, kad nustačius 65 % paviršiaus plotą kombinuotiems įspėjimams apie galimą žalą sveikatai pernelyg ribojama atitinkamų įmonių veiksmų laisvė pateikiant ir pakuojant tabako gaminius, taigi kartu ir gaminių bei prekės ženklų konkurencija. Negalima pamiršti, kad, kaip jau minėta, žmonių sveikatos apsaugai Sąjungos teisės vertybių skalėje suteikiama nepalyginamai didesnė reikšmė nei tokiems iš esmės ekonominiams interesams (šiuo klausimu žr. SESV 9 straipsnį, SESV 114 straipsnio 3 dalį, SESV 168 straipsnio 1 dalį, taip pat Pagrindinių teisių chartijos 35 straipsnio antrą sakinį), todėl apsaugos tikslo svarba gali pateisinti neigiamas ir net ypač neigiamas ekonomines pasekmes tam tikriems ūkio subjektams [131].

127 — Direktyvos 24 konstatuojamoji dalis.

128 — Šiuo klausimu žr. PSO pagrindų konvencijos 11 straipsnio įgyvendinimo gairių, priimtų šalių konferencijos trečiajame posėdyje Durbane (2008), FCTC/COP/3(10), 12 ir 14 punktus.

129 — Direktyvos 2001/37 5 straipsnio 5 dalis.

130 — Žr. šios išvados 173 punktą.

131 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą Nelson ir kt. (C-581/10 ir C-629/10, EU:C:2012:657, 81 punktas), susijusį su vartotojų apsauga.

205. Kadangi maždaug trečdalis cigarečių pakelio paviršiaus dar lieka informacijai apie patį gaminį, be to, prekiaujant tabako gaminiais ir toliau gali būti naudojamas prekės ženklas, direktyvos 10 straipsnio 1 dalies c punktu nepakeičiama nei atitinkamų įmonių laisvė užsiimti verslu, nei jų intelektinės nuosavybės esmė [132].

206. Žinoma, plati Sąjungos teisės aktų leidėjo diskrecija tokiais klausimais neatleidžia Parlamento ir Tarybos nuo pareigos grįsti savo sprendimą objektyviais kriterijais [133]. Tačiau vien tai, kad Parlamentas ir Taryba kiekybiškai apibrėžė paviršiaus plotą – nustatė 65 % plotą įspėjimams, kitaip, nei tvirtina BAT, nėra savivalės apraiška. Atvirkščiai: tai, kad įvertinus visus konkuruojančius ir teisėtus interesus, taip pat atsižvelgiant į visas svarbias aplinkybes turėjo būti nustatytas konkretus skaičius, yra visiškai natūralu, be to, atitinka teisinio saugumo reikalavimą.

207. Beje, galiausiai Parlamento ir Tarybos nustatytas 65 % paviršiaus plotas atitinkamoms įmonėms yra palankesnis, nei buvo numatyta Komisijos pasiūlyme dėl direktyvos, kuriame buvo nustatyti 75 % [134].

208. Taip sumažindamas įspėjimams numatomą paviršiaus plotą Sąjungos teisės aktų leidėjas elgėsi ne savavališkai; naudodamasis jam suteikta diskrecija, jis suteikė tabako gaminių gamintojų ir importuotojų ekonominiams interesams šiek tiek daugiau reikšmės aukšto lygio žmonių sveikatos apsaugos reikalavimo atžvilgiu, nei siūlė Komisija, taigi atsižvelgė į atitinkamų įmonių poziciją.

209. Taigi nebuvo nei savavališka, nei akivaizdžiai neproporcinga priimant direktyvą suteikti prioritetą siekiamai aukšto lygio žmonių sveikatos apsaugai, o ne ekonominiams argumentams, ir nustatyti, kad 65 % cigarečių pakelių paviršiaus ploto privalo būti skirti kombinuotiems įspėjimams apie galimą žalą sveikatai.

iii) Tarpinė išvada

210. Vadinasi, nėra pagrindo tvirtinti, kad reikalavimai dėl tabako gaminių ženklinimo ir pakuočių, nustatyti direktyvos 8 straipsnio 3 dalyje, 9 straipsnio 3 dalyje, 10 straipsnio 1 dalies a, c ir g punktuose ir 14 straipsnyje, pažeidžia proporcingumo principą.

2. Saviraiškos laisvės ribojimas (2 klausimas)

211. Saviraiškos laisvei (Pagrindinių teisių chartijos 11 straipsnis) skirtas tik vienas šio prejudicinio sprendimo priėmimo proceso aspektas, būtent – 2 klausimas, susijęs su direktyvos 13 straipsniu. Tačiau pažymėtina, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas neišreiškė abejonių dėl 3 klausimo c punkte nurodyto įpareigojimo pateikti didelius kombinuotus įspėjimus apie galimą žalą sveikatai saviraiškos laisvės aspektu. Tik dėl išsamumo norėčiau pažymėti, kad toliau pateikiami argumentai dėl saviraiškos laisvės [135] gali būti taikomi ir šiam klausimui [136].

132 — Šiuo klausimu taip pat žr. dėl ankstesnio teisės akto priimtą Sprendimą British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 132 punktas).

133 — Sprendimai Arcelor Atlantique et Lorraine ir kt. (C-127/07, EU:C:2008:728, 58 punktas) ir Vodafone ir kt. (C-58/08, EU:C:2010:321, 53 punktas).

134 — Žr. 2012 m. gruodžio 19 d. Komisijos pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reglamentuojančių tabako ir susijusių gaminių gamybą, pateikimą ir pardavimą, suderinimo, COM(2012) 788 final, 9 straipsnio 1 dalies c punktą.

135 — Žr. šios išvados 226–237 punktus.

136 — Jei tam tikros prejudicinio sprendimo priėmimo procedūroje dalyvaujančios įmonės dėl kitų klausimų pareikštų argumentų, susijusių su saviraiškos laisve, mano atsakymas į juos taip pat pateikiamas tolesnėse pastabose (226–237 punktuose).

212. Direktyvos 13 straipsnio antraštė – „Gaminio pateikimas“. Paprastai tariant, pagal šias nuostatas draudžiama klaidinanti reklama ant tabako gaminių pakelių ir bet kokios išorinės pakuotės etiketėje ir elementai ar požymiai, kurie sudaro klaidingą įspūdį, jog atitinkamus tabako gaminius vartoti sveika, jie yra ekologiškai vertingi ar mažiau kenksmingi nei kiti tabako gaminiai (13 straipsnio 1 dalis). Be to, pakeliai ir bet kokia išorinė pakuotė neturi sudaryti įspūdžio, kad suteikiama ekonominė nauda (13 straipsnio 2 dalis).

213. Dėl direktyvos 13 straipsnio pateikti klausimai gali būti susiję su tuo, kad kelios pagrindinėje byloje dalyvaujančios įmonės (t. y. PMI, BAT ir Von Eicken) yra įtraukusios arba planuoja įtraukti į savo asortimentą naujų kategorijų tabako gaminių arba nišinių gaminių ir prekybos strategijos tikslais norėtų informuoti vartotojus pateikdamos atitinkamą informaciją ant gaminio pakuotės. Tai gali būti, pavyzdžiui, (tariamai) mažesnę riziką keliantys [137] tabako gaminiai, ekologiškai užauginto tabako gaminiai arba gaminiai su biologiškai geriau suyrančiais filtrais.

a) Dėl direktyvos 13 straipsnio išaiškinimo (2 klausimo a punktas)

214. 2 klausimo a punkte prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pirmiausia teiraujasi, ar pagal direktyvos 13 straipsnį draudžiama „gaminio pakuotėje spausdinti teisingus ir neklaidinančius teiginius apie tabako gaminius“.

215. Atsakant į šį klausimą pakanka, pirma, pateikti nuorodą į direktyvos 13 straipsnio 1 dalies a punkto pirmą sakinio pusę ir, antra, atsižvelgti į likusį šio 13 straipsnio 1 dalies tekstą. Kadangi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nepateikė jokių argumentų dėl direktyvos 13 straipsnio 2 dalies, pastabų dėl šios nuostatos teikti nebūtina.

216. Pirma, kiek tai susiję su direktyvos 13 straipsnio 1 dalies a punkto pirma sakinio puse, iš pačios šios nuostatos formuluotės išplaukia, kad pagal ją draudžiama tik klaidinanti vienetinio pakelio ir bet kokios išorinės pakuotės informacija, kuria skatinama pirkti tabako gaminį ar jį vartoti. Taigi teisinga ir neklaidinanti informacija pagal šią nuostatą nėra draudžiama.

217. Kita vertus, direktyvos 13 straipsnio 1 dalies a punkto antroje sakinio pusėje ir b–e punktuose numatytose papildomose nuostatos taikymo sąlygose, atsižvelgiant vien į jų tekstą, klaidingumo kriterijus akivaizdžiai nenurodytas.

218. Tiesa, šiomis nuostatomis, kaip matyti iš direktyvos preambulės [138], taip pat siekiama apsaugoti vartotojus nuo klaidinančių teiginių. Tačiau šios klaidinimo koncepcijos, kitaip, nei, atrodo, mano kai kurios procese dalyvaujančios įmonės, negalima aiškinti siaurai. Visų pirma direktyvos tikslais vartojama klaidinimo sąvoka negali būti suprantama taip, kad teisingi teiginiai apie tabako gaminius ant pakuočių bet kuriuo atveju leidžiami.

219. Kaip teisingai pažymėjo procese dalyvaujančios Sąjungos institucijos, taip pat Airija ir Prancūzija, pavojų suklaidinti vartotoją ar nepageidaujamų paskatų vartotojams gali sukelti ir teisingi teiginiai, atsižvelgiant į bendrą šių teiginių kontekstą arba į įvairių teiginių ant gaminio pakuotės sąveiką.

137 — Šiuo klausimu PMI nagrinėjant bylą Teisingumo Teisme užsiminė apie naują tabako gaminį, kuriame tabakas ne deginamas, o tik pakaitinamas.

138 — Direktyvos 25 konstatuojamosios dalies antras sakinys ir 27 konstatuojamoji dalis.

220. Net tokia informacija, kuri, atskirai vertinant, gali būti absoliučiai teisinga – pavyzdžiui, nuoroda, kad tabakas yra iš ekologinės žemdirbystės arba kad filtras yra biologiškai geriau suyrantis, kai kuriems vartotojams gali leisti manyti, kad jiems verta įsigyti ir vartoti atitinkamą tabako gaminį. Tokiu atveju su rūkymu susijęs didelis pavojus sveikatai, nepaisant visų įspėjimų ant gaminio pakuotės, tų vartotojų akyse galėtų būti nustumtas į antrą planą arba bent jau įgytų santykinumo [139].

221. Tačiau pagal direktyvos 13 straipsnio 1 dalį siekiama pašalinti bet kokias su tariamai teigiamomis savybėmis ar tariamai teigiamu įvaizdžiu susijusias paskatas pirkti tabako gaminį, taip prisidedant prie aukšto lygio sveikatos apsaugos Europos vidaus rinkoje. Pagal direktyvos 13 straipsnio 1 dalies b–e punktus būtent ir siekiama išvengti klaidingai teigiamo tabako gaminių įsigijimo ir vartojimo vertinimo, kurį galėtų lemti tam tikra informacija ant gaminio pakuotės, papildomai skatinanti pirkti ir vartoti šiuos gaminius.

222. „Biocigaretė“ yra ir bus sveikatai labai kenkiantis gaminys. Net apie rūkymo pavojų sveikatai informuotam vartotojui teiginiais ant gaminio pakuotės neturi būti įteigiama, net ir pasąmoningai, kad rūkyti „biocigaretes“ yra rekomenduojama arba verta dėl aplinkos. Taip pat neturėtų būti raminama rūkančiojo sąžinė, bandant įteigti, kad tabako gaminių keliamas pavojus sveikatai nėra toks didelis ir jis padaro gera sau arba planetai, kai vietoje tradicinių cigarečių renkasi „biocigaretes“.

223. Šiam gana griežtam direktyvos 13 straipsnio 1 dalies b–e punktų aiškinimui negali būti prieštaraujama teigiant, kad Sąjungos teisėje paprastai vyrauja protingo ir informuoto vartotojo etalonas. Kai kalbama apie gaminius, kurie gali kelti didelį pavojų sveikatai, komercinę informaciją tikslinga reglamentuoti išsamiau nei paprastai. Juo labiau tai galioja tokiais atvejais kaip šis, kai taisyklės visų pirma yra susijusios su nepilnamečių ir jaunimo apsauga [140].

224. Žinoma, pagal direktyvos 13 straipsnio 1 dalį nedraudžiami visi objektyvūs teiginiai apie tabako gaminio ypatybes ant tabako gaminių pakuočių. Pavyzdžiui, reikėtų apsvarstyti galimybę siauriau aiškinti direktyvos 13 straipsnio 1 dalies c punktą, t. y. taip, kad pagal jį leidžiama nurodyti kvapiųjų medžiagų pavadinimus ant pakuotės neutralia ir nereklaminio pobūdžio forma, jei tokių kvapiųjų medžiagų naudojimas išimties tvarka nedraudžiamas pagal direktyvos 7 straipsnio 12 dalį. Kaip kitaip vartotojas galėtų pasirinkti tarp aromatizuotų ir nearomatizuotų tabako gaminių? Tačiau pagal direktyvos 13 straipsnio 1 dalį draudžiami visi – taip pat teisingi – duomenys ar teiginiai ant gaminių pakuočių, kurie, vertinant objektyviai, gali turėti vienokį ar kitokį šioje nuostatoje aprašytą poveikį.

225. Taigi apibendrinant atsakymas į 2 klausimo a punktą turėtų būti toks:

Direktyvos 2014/40 13 straipsnio 1 dalį reikia aiškinti taip, kad pagal ją draudžiami ir teisingi teiginiai ant gaminių pakuočių, jei šie teiginiai, vertinant objektyviai, gali turėti vienokį ar kitokį šioje nuostatoje aprašytą poveikį.

b) Dėl direktyvos 13 straipsnio galiojimo (2 klausimo b punktas)

226. 2 klausimo b punkte prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo teiraujasi dėl direktyvos 13 straipsnio galiojimo. Ši klausimo dalis pateikiama tik tuo atveju, jei į 2 klausimo a punktą būtų atsakyta teigiamai. Atsakius į 2 klausimo a punktą taip, kaip siūliau, būtina apsvarstyti ir 2 klausimo b punktą.

139 — Panašiai yra sprendimuose British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 137 ir 138 punktai) ir Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, 51 ir 52 punktai).

140 — 1 punktas in fine, taip pat direktyvos 8 ir 19 konstatuojamosios dalys.

227. Remdamasis atitinkamais įmonių PMI ir BAT kaltinimais pagrindinėje byloje, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės nori išsiaiškinti, ar direktyvos 13 straipsnio 1 dalis pažeidžia saviraiškos laisvę ir proporcingumo principą.

228. Saviraiškos laisvė įtvirtinta Pagrindinių teisių chartijos 11 straipsnyje. Ši teisė apima laisvę turėti įsitikinimus, gauti ir skleisti informaciją bei idėjas, valdžios institucijoms nekliudant ir nepaisant valstybių sienų.

229. Uždraudus bendrovėms ant savo gaminių pakuočių pateikti tam tikrą informaciją apie gaminio ypatybes, kaip numatyta direktyvos 13 straipsnio 1 dalyje pagal pirma pateiktą jos išaiškinimą, toks draudimas gali būti laikomas kišimusi į šią pagrindinę teisę. Viena vertus, tai kliudo įmonei komerciniais pranešimais skleisti nuomonę ir informaciją apie savo gaminius; kita vertus, vartotojams sunkiau susirinkti išsamią informaciją apie šiuos gaminius.

230. Toks kišimasis gali būti pateisinamas tam tikromis sąlygomis, nurodytomis Chartijos 52 straipsnio 1 dalyje ir 52 straipsnio 3 dalies pirmajame sakinyje, aiškinamų kartu su EŽTK 10 straipsnio 2 dalimi. Šiuo atveju reikia išsiaiškinti tik tai, ar direktyva – įstatymo galią turintis Europos Sąjungos teisės aktas (SESV 289 straipsnio 3 dalis)[141] – nepažeidžia proporcingumo principo.

231. Neabejotina, kad Sąjungos teisės aktų leidėjo diskrecija ribojant saviraiškos ir informacijos laisvę dėl esminio šios pagrindinės teisės vaidmens demokratinėje visuomenėje nėra tokia pat plati, kaip ribojant laisvę užsiimti verslu[142]. Tiesa, Europos Žmogaus Teisių Teismas (EŽTT), į kurio praktiką, remiantis Chartijos 52 straipsnio 3 dalies pirmu sakiniu, būtina šiuo atveju atsižvelgti, taip pat iš esmės pripažino mintį dėl diskrecijos šioje srityje[143]. Tačiau dėl saviraiškos laisvės svarbos rinkos ekonomikoje EŽTT jau kurį laiką yra linkęs atidžiai nagrinėti komercinių įmonių pranešimų apribojimus ir lyginti skirtingus interesus, atsižvelgdamas į visas svarbias konkretaus atvejo aplinkybes[144]. Vyraujant tokioms tendencijoms, ir Teisingumo Teismas turėtų šiuo atveju įvertinti proporcingumą.

232. Šiame procese nepaaiškėjo jokių duomenų, įrodančių, kad direktyvos 13 straipsnio 1 dalyje nurodyti tabako gaminių ženklinimo ir išorinės pakuotės reikalavimai yra netinkami ar nebūtini siekiant Sąjungos teisės aktų leidėjo tikslo užtikrinti aukšto lygio sveikatos apsaugą Europos vidaus rinkoje. Visų pirma kelių prejudicinio sprendimo priėmimo procese dalyvaujančių įmonių paminėti papildomi įspėjimai (pavyzdžiui, paaiškinimas, kad „biocigaretės“ ne mažiau pavojingos sveikatai nei kitos) negali būti laikomi tokiomis pat tinkamomis priemonėmis siekiant apsaugoti vartotojų sveikatą, kaip ir visiškas direktyvos 13 straipsnio 1 dalyje nurodytos informacijos draudimas[145].

141 — Į įstatymo išlygą atsižvelgta direktyvos 13 straipsnyje – aiškioje teisės nuostatoje per Sąjungos teisėkūros procedūrą priimamame akte. Panašiai – ir Sprendime Digital Rights Ireland (C-293/12 ir C-594/12, EU:C:2014:238, 38 ir paskesni punktai), kuriame Teisingumo Teismas nagrinėjo direktyvos atitiktį pagrindinėms teisėms ir nenustatė, kad būtų pažeista įstatymo išlyga, numatyta Pagrindinių teisių chartijos 52 straipsnio 1 dalyje.

142 — Tai, kad pirmiausia visuomet svarbu atsižvelgti į konkrečią pagrindinę teisę ir kiekvienos bylos aplinkybes, Teisingumo Teismas neseniai pabrėžė ir savo sprendime byloje Digital Rights Ireland (C-293/12 ir C-594/12, EU:C:2014:238, 47 punktas). Dėl plačios Sąjungos institucijų diskrecijos kišantis į laisvę užsiimti verslu žr. šios išvados 148–151 punktus.

143 — EŽTT sprendimai markt intern Verlag ir Beermann prieš Vokietiją (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, 33 punktas) ir Casado Coca prieš Ispaniją (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, 50 punktas).

144 — EŽTT sprendimai Casado Coca prieš Ispaniją (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, 51 punktas) ir Stambuk prieš Vokietiją (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, 39 punktas).

145 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 140 punktas); tuo pačiu klausimu žr. mano šios dienos išvadą byloje Lenkija / Parlamentas ir Taryba (C-358/14, 122 punktas).

233. PMI, BAT ir Von Eicken teiginiai negali būti pagrįsti ir bendrai įvertinus visus prieštaringus interesus. Pirma, pagrindinių teisių apsauga iš esmės netaikytina tokiu pat mastu komerciniais interesais skleidžiamoms nuomonėms ir informacijai, kaip yra šiuo atveju, kaip ir išreiškiamoms ekonominėms ar net politinėms pažiūroms. Antra, Sąjungos teisės aktų leidėjas pagal direktyvos 13 straipsnio 1 dalį siekia viešojo intereso – užtikrinti aukšto lygio žmonių sveikatos apsaugą Europos vidaus rinkoje, o šiam tikslui teikiamas ypatingas prioritetas (žr. SESV 9 straipsnį, SESV 114 straipsnio 3 dalį, SESV 168 straipsnio 1 dalį ir Pagrindinių teisių chartijos 35 straipsnio antrą sakinį).

234. Atsižvelgiant į šias aplinkybes, direktyvos 13 straipsnio 1 dalyje nustatyti komercinių pranešimų apribojimai tabako gaminių gamintojams nėra neproporcingi šia nuostata siekiamiems sveikatos apsaugos tikslams, juo labiau kai kalbama apie didelį pavojų sveikatai keliančius gaminius.

235. Atitinkamos įmonės turėtų susitaikyti su siekiant aukšto lygio sveikatos apsaugos direktyvos 13 straipsnio 1 dalyje nustatytu jų galimybių apribojimu naudoti savo gaminių reklamai iš esmės teisingus teiginius ir konkuruoti šiais gaminiais su kitomis įmonėmis [146]. Atsižvelgiant į siekį apsaugoti visuomenės sveikatą, taip pat tikimasi, kad tabako gaminių gamintojai pateiks vartotojams tik tą informaciją, kuri nėra klaidinanti ir nekuria klaidingai teigiamo šių gaminių įvaizdžio.

236. Saviraiškos laisvės esmei (Pagrindinių teisių chartijos 52 straipsnio 1 dalies pirmas sakinys) taip pat neturi įtakos tai, kad per Sąjungos teisėkūros procedūrą priimtu aktu ribojami komerciniai pranešimai, skirti tik įmonės pardavimui skatinti.

237. Apibendrinant galima konstatuoti, kad Teisingumo Teismas turėtų priimti tokį patį sprendimą kaip ir dėl ankstesnės direktyvos 13 straipsnio 1 dalies nuostatos [147] ir nustatyti, kad proporcingumo principas – taigi ir saviraiškos bei informacijos laisvė – nepažeistas.

### C – *Teisėkūros ir įgyvendinimo įgaliojimų delegavimas*

238. 4–6 klausimais iš esmės siekiama išsiaiškinti, ar Sąjungos teisės aktų leidėjas suteikė Komisijai įvairiomis direktyvos nuostatomis per daug plačių įgaliojimų priimti deleguotuosius aktus ir įgyvendinimo aktus, ar ne. Atsižvelgdama į savo išvadą dėl tam tikrų kurių klausimų nepriimtinumo [148], toliau tik trumpai panagrinėsiu kai kuriuos ypač svarbius šios itin įvairialypės temos aspektus.

239. Svarstant šį klausimą, Europos Parlamento Teisės reikalų komiteto nuomonė, kurią išsamiai pristatė keli proceso dalyviai, neatlieka lemiamo vaidmens. Gali būti, kad minėtas komitetas išsakė kritiką dėl direktyvos nuostatų, kuriomis Komisijai buvo perduoti įgaliojimai priimti deleguotuosius aktus ir įgyvendinimo aktus. Vis dėlto komiteto nuomonė yra tik parengiamasis aktas, kuris nebūtinai sutampa su Parlamento, kaip vienos iš teisėkūros institucijų, nuomone, todėl ja negali būti remiamasi prieštaraujant teisme.

146 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, 52 ir 53 punktai); dėl dalykinės teisingos reklamos ribojimo taip pat žr. EŽTT sprendimus markt intern Verlag ir Beerman prieš Vokietiją (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, 35 punktas), Casado Coca prieš Ispaniją (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, 51 punktas) ir Stambuk prieš Vokietiją (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, 39 punktas).

147 — Sprendimas British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 133–141 punktai).

148 — Šiuo klausimu žr. šios išvados 44–47 punktus.

1. SESV 290 straipsnio reikalavimai dėl įgaliojimų priimti deleguotuosius aktus (4 klausimas)

240. 4 klausimu prašoma įvertinti įvairius pagal direktyvą Komisijai suteikiamus įgaliojimus priimti deleguotuosius aktus, konkrečiai pagal 3 straipsnio 2 ir 4 dalis, 4 straipsnio 5 dalį, 7 straipsnio 5 dalį, 7 straipsnio 11 ir 12 dalis, 9 straipsnio 5 dalį, 10 straipsnio 1 dalies f punktą, 10 straipsnio 3 dalį, 11 straipsnio 6 dalį, 12 straipsnio 3 dalį, 15 straipsnio 12 dalį ir 20 straipsnio 11 ir 12 dalis. Jie susiję su labai įvairiomis sritimis, visų pirma su medžiagomis, išsiskiriančiomis iš tabako gaminių, ir jų matavimu, tabako gaminių sudėtimi, įspėjimais apie galimą žalą sveikatai ir elektroninėmis cigaretėmis.

241. Kaip nurodyta SESV 290 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje, Sąjungos teisės aktų leidėjas gali deleguoti Komisijai įgaliojimus priimti visuotinai taikomus ne per teisėkūros procedūrą priimamus aktus, papildančius ar iš dalies keičiančius neesmines per teisėkūros procedūrą priimto akto nuostatas (deleguotasis teisės aktas).

242. Toks teisėkūros įgaliojimų delegavimas pagal SESV 290 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą yra susietas su dviem sąlygomis: pirma, įgaliojimų delegavimo tikslai, turinys, taikymo sritis ir trukmė aiškiai apibrėžiami atitinkamame per teisėkūros procedūrą priimtame teisės akte; antra, esminės atitinkamos srities nuostatos nustatomos tik pagrindiniu per teisėkūros procedūrą priimtu teisės aktu, todėl negali būti įgaliojimų delegavimo objektas. Galiausiai deleguotieji įgaliojimai suteikiami siekiant priimti taisykles, kurios būtų integruotos į teisės normų sistemą, apibrėžtą pagrindiniu per teisėkūros procedūrą priimtu aktu [149].

243. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas šiuo klausimu daro nuorodą į pareiškėjos pagrindinėje byloje pastabas, kad ginčijamas įgaliojimų suteikimas Komisijai, priešingai, nei reikalaujama pagal SESV 290 straipsnį, apima pagrindinius reglamentuojamo klausimo aspektus, o įgaliojimų tikslas, turinys ir taikymo sritis nėra aiškiai nurodyti.

244. Iš esmės 4 klausime keliama abejonė, ar Komisijai deleguoti įgaliojimai yra susiję su esminiais direktyvos reglamentuojamo dalyko aspektais.

245. SESV 290 straipsnyje nustatytas aiškus draudimas perduoti su esminiais klausimais susijusius įgaliojimus nusistovėjusioje teismų praktikoje suprantamas taip, kad atitinkamos srities esminių taisyklių priėmimas priklauso Sąjungos teisės aktų leidėjo kompetencijai [150]. Taigi tokios esminės taisyklės turi būti nustatytos pagrindiniame teisės akte ir negali būti deleguota teisė jas nustatyti [151].

246. Kokios tam tikros srities nuostatos turi būti laikomos esminėmis, priklauso nuo objektyvių veiksnių, kuriuos turi būti galima peržiūrėti teisme. Šiuo klausimu būtina atsižvelgti į atitinkamos srities charakteristikas ir ypatybes [152].

149 — Sprendimai Komisija / Parlamentas ir Taryba (C-427/12, EU:C:2014:170, 38 punktas) ir Komisija / Parlamentas ir Taryba (C-88/14, EU:C:2015:499, 29 punktas); tuo pačiu klausimu žr. dar prieš įsigaliojant SESV 290 straipsniui priimtą Sprendimą Alliance for Natural Health ir kt. (C-154/04 ir C-155/04, EU:C:2005:449, 90 punktas), pagal kurį Bendrijos teisės aktų leidėjas, norėdamas deleguoti savo įgaliojimus iš dalies pakeisti kai kuriuos per teisėkūros procedūrą priimamo akto aspektus, privalėjo užtikrinti, kad šie įgaliojimai būtų aiškiai apibrėžti, o naudojimasis jais – griežtai kontroliuojamas remiantis jo paties nustatytais objektyviais kriterijais.

150 — Sprendimai Köster (25/70, EU:C:1970:115, 6 punktas), Vokietija / Komisija (C-240/90, EU:C:1992:408, 36 punktas), Atlanta / Europos Bendrija (C-104/97 P, EU:C:1999:498, 76 punktas) ir Parlamentas / Taryba (C-355/10, EU:C:2012:516, 64 punktas).

151 — Sprendimai Romkes (46/86, EU:C:1987:287, 16 punktas), Parlamentas / Komisija (C-156/93, EU:C:1995:238, 18 punktas), Söhl & Söhlke (C-48/98, EU:C:1999:548, 34 punktas) ir Parlamentas / Taryba (C-355/10, EU:C:2012:516, 64 punktas).

152 — Sprendimas Parlamentas / Taryba (C-355/10, EU:C:2012:516, 67 ir 68 punktai).

247. Teisingumo Teismas visuomet siaurai aiškino esminių nuostatų sąvoką. Tokiomis jis pirmiausia laikė tik nuostatas, orientuotas į Sąjungos politikos įgyvendinimą [153]. Tai nulėmė palankesnius kriterijus vertinant teisinio reguliavimo įgaliojimų delegavimą Komisijai; juos taikydamas Teisingumo Teismas, visų pirma atsižvelgdamas į funkcionalumą, vadovavosi praktiniais reikalavimais [154].

248. Tęsdamas ir tobulindamas šią ankstesnę teismo praktiką Teisingumo Teismas neseniai nusprendė, kad negali būti suteikiami įgaliojimai priimti nuostatas, kurioms būtinas politinis vertinimas, nes tai reikalauja palyginti skirtingus interesus, todėl priskirtina paties Sąjungos teisės aktų leidėjo atsakomybei [155]. Kartu jis dar labiau akcentavo esmingumo sąvoką, nurodydamas, kad Sąjungos teisės aktų leidėjo įsikišimas būtinas, kai suteikiami viešosios valdžios įgaliojimai leidžia taip smarkiai kištis į pagrindines atskirų asmenų teises [156].

249. Taigi galiausiai iš SESV 290 straipsnio ir susijusios teismo praktikos išplaukiantys reikalavimai dėl įgaliojimų delegavimo yra valdžių atskyrimo ir institucinės pusiausvyros Europos Sąjungoje išraiška.

250. Prašyme priimti prejudicinį sprendimą šioje byloje nenurodomas joks konkretus pagrindas teigti, kad ginčijamos direktyvos nuostatos neatitinka šių reikalavimų. Taip pat atsižvelgus į proceso dalyvių rašytinius ir žodinius argumentus šiuo klausimu man nekyla abejonių, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas pats sureguliavo visus esminius kiekvienos iš direktyvoje išvardytų sričių klausimus ir pats priėmė reikiamus nuo politinės valios priklausančius ar šiaip labai opius sprendimus.

251. Beje, Sąjungos teisės aktų leidėjas aiškiai apibrėžė ir siekiant aukšto lygio sveikatos apsaugos vidaus rinkoje Komisijai suteiktų įgaliojimų tikslus: iš tabako gaminių išsiskiriančios medžiagos turi būti ribojamos ir toliau mažėti, jų matavimo standartai turi būti iš anksto nustatyti, tabako gaminių sudedamosios dalys reglamentuojamos, visų pirma uždraudžiant būdingo kvapo ar skonio tabako gaminius; Sąjungos teisės aktų leidėjas pats priėmė visus šiuos principinius sprendimus, taip pat nustatė įspėjimų apie galimą žalą sveikatai ant gaminio pakuotės reikalavimą, įskaitant specialų kombinuotų įspėjimų ant cigarečių pakelių reikalavimą.

252. Sąjungos teisės aktų leidėjas pagal SESV 290 straipsnį deleguoja Komisijai įgaliojimus priimti teisės aktus šiuo klausimu pirmiausia tam, kad Europos vidaus rinkoje tabako ir susijusiems gaminiams taikomos taisyklės kai kuriose itin techninėse srityse būtų nuolat pritaikomos prie naujausių mokslo pokyčių ir visų pirma būtų siekiama aukšto sveikatos apsaugos lygio [157].

253. Tiek, kiek Komisijai suteikti įgaliojimai išimties tvarka susiję su ne tokiais techniniais direktyvos dalykais, vis dėlto tai visuomet yra pagrindinio įstatymo galią turinčio teisės akto klausimai, kurie šio teisės akto visumai neturi lemiamos reikšmės. Tai ypač pasakytina apie direktyvos 7 straipsnio 12 dalyje suteiktą įgaliojimą Komisijai cigaretėms ir cigaretėms sukti skirtam tabakui taikomą būdingo kvapo ar skonio draudimą nustatyti ir kitoms tabako gaminių kategorijoms, pavyzdžiui, cigarams. Mat politinį principinį sprendimą uždrausti būdingą kvapą ar skonį siekiant užtikrinti aukštą sveikatos apsaugos lygį, ypač jaunimui, Sąjungos teisės aktų leidėjas jau pats priėmė direktyvoje [158]. Komisijai direktyvos 7 straipsnio 12 dalyje suteikiama ne politinė diskrecija, o iš esmės techninio pobūdžio užduotis nuosekliai plėtoti būdingo kvapo ar skonio draudimą nuolat stebint situaciją rinkoje, kada tokios kvapiosios medžiagos ims kelti pavojų vartotojų, ypač jaunimo, sveikatai ne tik cigaretėse, bet ir kituose tabako gaminiuose.

153 — Sprendimai Vokietija / Komisija (C-240/90, EU:C:1992:408, 37 punktas) ir Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, EU:C:2000:364, 21 punktas).

154 — Žr., pavyzdžiui, dėl žemės ūkio rinkos įstatymų priimtus sprendimus Rey Soda (23/75, EU:C:1975:142, 10–14 punktai), Vreugdenhil (22/88, EU:C:1989:277, 16 punktas) ir Belgija ir Vokietija / Komisija (C-9/95, C-23/95 ir C-156/95, EU:C:1997:50, 36 punktas) arba dėl užsienio prekybos teisės priimtą Sprendimą Portugalija / Komisija (C-159/96, EU:C:1998:550, 41 punktas).

155 — Sprendimas Parlamentas / Taryba (C-355/10, EU:C:2012:516, 65 ir 76 punktai).

156 — Sprendimas Parlamentas / Taryba (C-355/10, EU:C:2012:516, 77 punktas).

157 — Taip pat žr. direktyvos 51 konstatuojamąją dalį.

158 — Taip pat žr. direktyvos 19 ir 26 konstatuojamąsias dalis.

254. Vien tai, jog tam tikri techniniai aspektai, kuriuos įgaliota reguliuoti Komisija, praktiškai atskiroms suinteresuotoms įmonėms gali būti labai, netgi gyvybiškai svarbūs (pavyzdžiui, didžiausių iš tabako gaminių išsiskiriančių medžiagų kiekių, leidžiamų sudedamųjų dalių klausimas, taip pat tai, kaip tiksliai pateikiami įspėjimai ant gaminio pakuotės), priešingai, nei mano PMI, BAT ir Mane, dar nereiškia, kad tai yra pagrindiniai teisės akto aspektai, kaip apibrėžta SESV 290 straipsnio 1 dalyje. Kaip jau minėta, svarbus ne subjektyvus suinteresuoto asmens suvokimas, o objektyvus vertinimas [159].

255. Taip pat reikia atmesti JTI kaltinimą, kad įgaliojimų delegavimas prieštarauja pagrindinėms procedūrinėms apsaugos priemonėms. Šiuo klausimu pakanka atkreipti dėmesį į direktyvos 27 straipsnį, kuriame smulkiai apibrėžiama naudojimosi kiekvienu suteiktu įgaliojimu tvarka. Iš šios nuostatos taip pat matyti, kuriuos iš šių įgaliojimų kitos teisėkūros institucijos pasiliko teisę atšaukti (direktyvos 27 straipsnio 3 dalis, siejama su SESV 290 straipsnio 2 dalies a punktu) ir kokius įgaliojimus leidžiama įgyvendinti tik tuomet, jei nei Parlamentas, nei Taryba nepareiškia prieštaravimų per nustatytą laiką (direktyvos 27 straipsnio 5 dalis, siejama su SESV 290 straipsnio 2 dalies b punktu).

256. Būtent teisėkūros institucijoms suteikta teisė atšaukti pagal direktyvos 27 straipsnio 3 dalį ir pareikšti prieštaravimus pagal direktyvos 27 straipsnio 5 dalį užtikrina galimybę Parlamentui ir Tarybai imtis veiksmų, jei, jų nuomone, Komisija ketintų ateityje nustatyti tokias griežtas didžiausių išsiskiriančių medžiagų kiekių ribas, kad jos bet kuriuo atveju prilygtų „visiškam cigarečių draudimui“ arba priartėtų prie jo, kaip baiminasi BAT.

257. Galiausiai PMI kritikuoja, kad būtent direktyvos 7 straipsnio 5 ir 11 dalyse dėl sudedamųjų dalių reglamentavimo ir direktyvos 10 straipsnio 3 dalies b punkte dėl vaizdinių įspėjimų pavyzdžių kombinuotiems įspėjimams apie galimą žalą sveikatai turėtų būti numatyti ne deleguotieji teisės aktai pagal SESV 290 straipsnį, o įgyvendinimo aktai pagal SESV 291 straipsnį. Pakanka paminėti Sąjungos teisės aktų leidėjo diskreciją rinktis iš šių dviejų rūšių įgaliojimų perdavimo Komisijai [160]. Nei prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, nei PMI pagrįstai neargumentavo, ar Sąjungos teisės aktų leidėjas šiuo atveju viršijo savo diskrecijos ribas, įgaliodamas Komisiją priimti deleguotuosius aktus, ir ar padarė akivaizdžią vertinimo klaidą.

2. Tariamas įgaliojimų delegavimas tarptautinėms institucijoms už Sąjungos ribų (5 klausimas)

258. 5 klausimas susijęs su direktyvos 3 straipsnio 4 dalimi ir 4 straipsnio 5 dalimi, kuriose Komisijai suteikiami įgaliojimai priimti deleguotuosius teisės aktus pagal SESV 290 straipsnį, siekiant įtraukti tam tikrus standartus dėl išsiskiriančių medžiagų ribinių verčių, išsiskiriančių medžiagų ir matavimo metodų, dėl kurių susitarta tarptautiniu lygmeniu, į Sąjungos teisę. Remiantis pareiškėjų pagrindinėje byloje pateiktais kaltinimais, kuriems pritarė JTI, teigiama, kad minėtos direktyvos nuostatos yra pernelyg neaiškios ir kad teisėkūros įgaliojimai jomis neteisėtai deleguojami tarptautinėms organizacijoms ar institucijoms už Sąjungos institucinės sistemos ribų.

259. Pirma, kalbant apie kaltinimą dėl tikslumo trūkumo, turima omenyje direktyvos 3 straipsnio 4 dalyje ir 4 straipsnio 5 dalyje pateikta nuoroda į PSO pagrindų konvencijos šalių arba PSO „standartus, dėl kurių susitarta“, kuriuos Komisija turi įtraukti į Sąjungos teisę. BAT ir JTI teigia, kad neaišku, ar turimos galvoje ir gairės arba galbūt net atskirų šalių ar PSO susitarimo memorandumai.

159 — Žr. šios išvados 246 punktą.

160 — Sprendimai Komisija / Parlamentas ir Taryba (C-427/12, EU:C:2014:170, 40 punktas) ir Komisija / Parlamentas ir Taryba (C-88/14, EU:C:2015:499, 28 punktas).

260. Šiam teiginiui negalima pritarti. „Standartai, dėl kurių susitarta“ negali būti vienašaliai pareiškimai apie ketinimus, nes dėl jų iš esmės nebūna sutarta. Kita vertus, nuoroda į „standartus, dėl kurių susitarta“ gali ir turi apimti gaires, kurios yra svarbios PSO pagrindų konvencijai. Faktas, kad tokios gairės nesukelia privalomų teisinių padarinių, o yra tik rekomenduojamojo pobūdžio [161], jokiu būdu nereiškia, jog jose nenumatyti „standartai, dėl kurių susitarė“ šalys pagal PSO pagrindų konvencijos procedūrines taisykles ir kuriais privalo vadovautis Sąjunga ir jos valstybės narės [162].

261. Priešingai, nei mano PMI, BAT ir JTI, nagrinėjama nuoroda į „standartus, dėl kurių susitarta“ tarptautiniu lygiu, nereiškia, kad įgaliojimai neteisėtai perduodami tarptautinėms institucijoms už Sąjungos ribų [163]. Teisės aktus, kuriais įgyvendinami minėti standartai Europos vidaus rinkoje, ir toliau priima Sąjungos institucijos, o kai taikoma direktyvos 3 straipsnio 4 dalis ir 4 straipsnio 5 dalis – Komisija.

262. Beje, direktyvos 3 straipsnio 4 dalis ir 4 straipsnio 5 dalis dėl jose pateiktos kategoriškos formuluotės „Komisija <...> priima“ neturi būti klaidingai suprantamos taip, kad ši Sąjungos institucija verčiama nesvarsčiusi automatiškai perkelti į Sąjungos teisę standartus, dėl kurių susitarta tarptautiniu lygiu. Atvirkščiai, direktyvos 3 straipsnio 4 dalis ir 4 straipsnio 5 dalis turi būti aiškinamos taip, kad jų suderinamumas su pirmine teise nebūtų paneigtas [164]. Tai reiškia, kad Komisija vykdo jai ES sutartyje ir ESV sutartyje, ypač SESV 290 straipsnyje pavestą užduotį apibrėžti Sąjungos teisės aktų turinį ir apskritai atlieka savo, kaip Sutarčių sergėtojos, vaidmenį.

263. Todėl, atsižvelgiant į pirminę teisę, žodžiai „Komisija <...> priima“ turi būti laikomi Sąjungos teisės aktų leidėjo pavedimu, kuriuo remdamasi Komisija, kaip įprasta, privalo perkelti standartus, dėl kurių susitarta tarptautiniu lygiu. Tiesa, vykdydama šį jai pavestą uždavinį, Komisija privalo užtikrinti, kad šie standartai atitiktų Sąjungos teisės sistemą. Tai patvirtina direktyvos 3 straipsnio 4 dalies ir 4 straipsnio 5 dalies tekstas, kuriame Komisijai pavedama į Sąjungos teisę „integruoti“ standartus, dėl kurių susitarta tarptautiniu lygiu. Tai darydama ji turi atsižvelgti į Sąjungos pirminę teisę, įskaitant Sąjungos pagrindines teises (ES sutarties 6 straipsnis) ir bendruosius Sąjungos teisės principus, taip pat į įsipareigojimą užtikrinti aukštą sveikatos apsaugos lygį (SESV 9 straipsnis, SESV 114 straipsnio 3 dalis, SESV 168 straipsnio 1 dalis ir Pagrindinių teisių chartijos 35 straipsnio antras sakinys).

### 3. SESV 291 straipsnio reikalavimai dėl įgaliojimų priimti įgyvendinimo aktus (6 klausimas)

264. 6 klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas galiausiai pateikia Teisingumo Teismui kai kurių pagrindinėje byloje dalyvaujančių įmonių kritiką dėl direktyvos 6 straipsnio 1 dalies, 7 straipsnio 2–4 dalių, 7 straipsnio 10 dalies, 9 straipsnio 6 dalies ir 10 straipsnio 4 dalies. Visose šiose nuostatose Komisijai suteikiami įgaliojimai priimti tam tikrus įgyvendinimo aktus pagal SESV 291 straipsnį. Viena vertus, šiuo klausimu teigiama, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas pakankamai aiškiai nenustatė būtinų teisinių sąlygų įgyvendinimo aktams priimti, kita vertus, šiuos teisės aktus jis numatė priimti ir tose srityse, kuriose vienodas įgyvendinimas „nei būtinas, nei pateisinamas“.

161 — Žr. šios išvados 76 ir 166 punktus.

162 — Šiuo klausimu žr. taip pat direktyvos 7 konstatuojamosios dalies paskutinį sakinį, kuriame Sąjungos teisės aktų leidėjas pats aiškiai pripažino minėtų gairių svarbą.

163 — Dėl tokio draudimo deleguoti žr. daugiausia Sprendimą Meroni / Vyriausioji valdyba (9/56, EU:C:1958:7), be to, vėlesnį Sprendimą Jungtinė Karalystė / Taryba irParlamentas (C-270/12, EU:C:2014:18, visų pirma 42 ir 43 punktus).

164 — Sprendimai Komisija / Taryba (218/82, EU:C:1983:369, 15 punktas), Ordre des barreaux francophones et germanophone ir kt. (C-305/05, EU:C:2007:383, 28 punktas), Sprendimo Komisija / Strack peržiūra (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, 40 punktas) ir Sprendimas Parlamentas / Taryba (C-540/13, EU:C:2015:224, 39 punktas).

265. Kalbant visų pirma apie būtinybę imtis įgyvendinimo priemonių, pasakytina, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas turi diskreciją spręsti, ar ir kuriose Sąjungos teisės akto srityse būtina suteikti Komisijai įgaliojimus priimti įgyvendinimo aktus pagal SESV 291 straipsnį, siekiant vienodai įgyvendinti Sąjungos teisės akto nuostatas. Sąjungos teismuose šios diskrecijos įgyvendinimas nagrinėjamas tik akivaizdžių vertinimo klaidų aspektu [165].

266. Šioje byloje nei prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, nei į bylą įstojusios įmonės nepateikė jokių objektyvių argumentų, kodėl ginčijamoms direktyvos sritims turėtų būti nereikalingos įgyvendinimo priemonės. Bet kuriuo atveju, siekiant neleisti įsigalioti nagrinėjamoms direktyvos nuostatoms, nepakanka vien subjektyvaus jų vertinimo, kad įgyvendinimo aktai nėra „nei reikalingi, nei pateisinami“ [166].

267. Kalbant apie konkretų teisinį pagrindą priimant nagrinėjamus įgyvendinimo aktus, pažymėtina, kad Teisingumo Teismo praktikoje jau buvo išaiškinta, jog Parlamentas ir Taryba, kaip teisės aktų leidėjai, per teisėkūros procedūrą priimtame pagrindiniame akte – šiuo atveju direktyvoje – turi nustatyti išsamią teisės normų sistemą, kurią pakanka tik patikslinti, siekiant ją įgyvendinti [167]. Savo ruožtu Komisija, neviršydama jai suteiktų įgyvendinimo įgaliojimų, turi teisę imtis visų pagrindiniam teisės aktui įgyvendinti būtinų arba naudingų taikymo priemonių, jeigu jos neprieštarauja šiam teisės aktui [168]. Be to, Komisija, naudodamasi jai suteiktais įgyvendinimo įgaliojimais, negali pakeisti ar papildyti teisės akto [169].

268. Neaišku, kiek ginčijamos direktyvos nuostatomis šie principai pažeisti. Tiek dėl priedų prioritetinio sąrašo (direktyvos 6 straipsnis), tiek sudedamųjų dalių reglamentavimo (direktyvos 7 straipsnis) ir įspėjimų (direktyvos 9 ir 10 straipsniai) klausimais Sąjungos teisės aktų leidėjas pats nustatė pagrindinį principą ir priėmė visus esminius sprendimus, išreiškė politinį pasirinkimą [170]. Visų pirma Sąjungos teisės aktų leidėjas pats nustatė, kad būdingas kvapas ar skonis turi būti draudžiamas ir kad ant gaminio pakuočių turi būti pateikiami tam tikrų rūšių ir dydžių (kombinuoti) įspėjimai apie galimą žalą sveikatai. Komisijai šiuo klausimu pagal SESV 291 straipsnį pavesta tik nustatyti išsamesnes taisykles dėl atskirų techninių įgyvendinimo aspektų.

### 4. Tarpinė išvada

269. Apibendrinant galima teigti, kad 4–6 klausimuose minėti aspektai neleidžia kilti abejonėms dėl Direktyvos 2014/40 ar atskirų jos nuostatų teisėtumo.

## D – *Subsidiarumo principas*

270. 7 klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas galiausiai siekia išsiaiškinti, ar visa direktyva, visų pirma jos 7 straipsnis, 8 straipsnio 3 dalis, 9 straipsnio 3 dalis ir 10 straipsnio 1 dalies g punktas, taip pat jos 13 ir 14 straipsniai negalioja, nes jais pažeidžiamas subsidiarumo principas.

165 — Sprendimai Komisija / Parlamentas ir Taryba (C-427/12, EU:C:2014:170, 40 punktas) ir Komisija / Parlamentas ir Taryba (C-88/14, EU:C:2015:499, 28 punktas).

166 — Dėl būtinybės objektyviai apsvarstyti taip pat žr. Sprendimą Parlamentas / Taryba (C-355/10, EU:C:2012:516, 67 punktas).

167 — Sprendimas Komisija / Parlamentas ir Taryba (C-427/12, EU:C:2014:170, 40 ir 48 punktai); taip pat žr. Sprendimą Parlamentas / Komisija (C-65/13, EU:C:2014:2289, 46 punktas).

168 — Sprendimas Parlamentas / Komisija (C-65/13, EU:C:2014:2289, 43 ir 44 punktai).

169 — Sprendimas Parlamentas / Komisija (C-65/13, EU:C:2014:2289, 45 punktas).

170 — Dėl šių kriterijų žr. Sprendimą Komisija / Parlamentas ir Taryba (C-427/12, EU:C:2014:170, visų pirma 38 ir 43 punktai), taip pat papildomai Sprendimą Parlamentas / Taryba (C-355/10, EU:C:2012:516, 65 punktas).

271. Pagal subsidiarumo principą, įtvirtintą ESS 5 straipsnio 1 dalies antrame sakinyje, siejamame su ESS 5 straipsnio 3 dalimi, tose srityse, kurios nepriklauso Sąjungos išimtinei kompetencijai, ji ima veikti tik tada ir tik tokiu mastu, kai valstybės narės numatomo veiksmo tikslų negali deramai pasiekti centriniu, regioniniu ir vietiniu lygiu, o Sąjungos lygiu dėl numatomo veiksmo masto arba poveikio juos pasiekti būtų geriau (ESS 5 straipsnio 3 dalis).

272. Kadangi Sąjunga neturi jokios bendrosios kompetencijos reglamentuoti vidaus rinką [171], o vidaus rinka priskiriama pasidalijamajai Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai (SESV 4 straipsnio 2 dalies a punktas), derinimo priemonėms pagal SESV 114 straipsnį – taigi ir šiai direktyvai –taikomas subsidiarumo principas [172].

273. Sąjungos teismai kontroliuoja, kaip laikomasi subsidiarumo principo [173]. Ši kontrolė visų pirma apima du aspektus: viena vertus, Sąjungos teisės aktų turinio suderinamumą su subsidiarumo principu, kita vertus, jų pagrindimą subsidiarumo principo požiūriu. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą tik glaustai užsimenama apie abu aspektus remiantis ieškovių pagrindinėje byloje ir dviejų jų pusėje į bylą įstojusių šalių, Benkert ir Mane, kaltinimais pagrindinėje byloje. Todėl šioje byloje pateiksiu savo pastabas dėl subsidiarumo principo remdamasi argumentais, nurodytais Teisingumo Teismui dėl 7 klausimo, taip pat nurodau kitas dvi šiandienines savo išvadas, kuriose pateikta išsamesnių svarstymų dėl subsidiarumo problematikos ir dėl Sąjungos teismų vaidmens bei teisminės kontrolės apimties [174].

1. Direktyvos turinio suderinamumas su subsidiarumo principu

274. Visų pirma nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą išreiškiama įvairi pagrindinėje byloje dalyvaujančių asmenų kritika, kurioje tvirtinama, kad direktyvos turinys, ypač jos 7 straipsnyje įtvirtintas „mentolio draudimas“, neatitinka subsidiarumo principo.

275. Praktiškai įgyvendinant subsidiarumo principą pagal ESS 5 straipsnio 3 dalį, svarbu atlikti šį dvipakopį vertinimą:

— pirma, Sąjungos institucijos turi įsitikinti, kad imasi veiksmų tik tada ir tik tokiu mastu, kai valstybės narės negali deramai pasiekti planuojamo veiksmo tikslų (neigiamas vertinimo elementas),

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

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

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

172 — Taip pat žr. ankstesnę teismo praktiką prieš įsigaliojant Lisabonos sutarčiai; žr. sprendimus British American Tobacco (Investments) ir Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 179 punktas) ir Vodafone ir kt. (C-58/08, EU:C:2010:321, 75 punktas).

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

174 — Žr. mano šios dienos išvadą bylose Lenkija / Parlamentas ir Taryba (C-358/14, 137–188 punktai) ir Pillbox 38 (C-477/14, 156–180 punktai).

276. Nei prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas savo prašyme, nei pagrindinės bylos pareiškėjos ir jų pusėje į bylą įstojusios šalys nepateikia jokių reikšmingų argumentų, susijusių su šiais abiem subsidiarumo vertinimo elementais [175]. Tai dar ne viskas: dauguma šių pastabų yra tokios bendros, kad, net jas skaitant palankiai, trūktų būtino aiškumo teisminei kontrolei vykdyti [176]. Todėl dabar nagrinėsiu tik tris pagrindinius argumentus, kurie visi susiję su draudimu naudoti mentolį būdingo kvapo ar skonio tabako gaminiuose.

277. Pirmasis ir svarbiausias iš šių argumentų – tai, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas privalėjo įvertinti subsidiarumo klausimą būtent mentolio naudojimo tabako gaminiuose atžvilgiu.

278. Šis argumentas yra neįtikinamas. Patikrinimas, kaip laikomasi subsidiarumo principo, turi būti atliktas ne dėl visos direktyvos bendrai, bet dėl kiekvienos konkrečios jos nuostatos [177]. Kaip leidžia suprasti pats ESS 5 straipsnio 3 dalies tekstas, direktyvoje numatytas priemones reikia vertinti atsižvelgiant į jomis siekiamus tikslus. Taigi subsidiarumo klausimas šioje byloje turi būti nagrinėjamas ne tik dėl cigarečių su mentoliu, nes šios konkrečios cigarečių rūšies draudimas, kaip jau išsamiai išdėstyta [178], negali būti laikomas savarankiška ir atskira priemone, palyginti su visų būdingo kvapo ar skonio tabako gaminių draudimu.

279. Antrasis argumentas yra toks, kad tariamai su mentolio draudimu susijusių visuomenės sveikatos tikslų geriau siekti valstybių narių lygmeniu.

280. Šis argumentas neįtikina jau vien dėl to, kad nei pati direktyva bendrai, nei atskirai ginčijamas cigarečių su mentoliu draudimas nėra vien sveikatos apsaugos politikos priemonė. Priešingai, taip siekiama pašalinti prekybos tabako gaminiais kliūtis, kartu siekiant užtikrinti aukšto lygio sveikatos apsaugą.

281. Kaip jau minėta [179], visų būdingo kvapo medžiagų draudimas yra kaina už laisvą tabako gaminių apyvartą Europos vidaus rinkoje, kartu užtikrinant aukšto lygio sveikatos apsaugą. Abu tikslai, priešingai, nei mano Benkert ir Mane – tarpusavyje glaudžiai susiję ir vienas nuo kito priklausomi. Tačiau kai direktyva, kaip yra šiuo atveju, siekiama dviejų tikslų vienu metu, kurie, be to, yra tarpusavyje glaudžiai susiję, šių tikslų subsidiarumo požiūriu negalima vertinti atskirai, jie turi būti nagrinėjami kartu [180].

282. Ir galiausiai trečiuoju argumentu teigiama, kad mėtinių cigarečių rinkos sąlygos – ypač užimamos dalys rinkoje – valstybėse narėse skiriasi, todėl tai nėra tarpvalstybinė problema ir valstybės narės prireikus galėtų pačios imtis reikiamų priemonių.

283. Šis argumentas toks pat neįtikinamas kaip ir minėtieji anksčiau. Vien tai, kad skiriasi valstybių narių rinkos sąlygos, nėra pagrindas teigti, jog problema tarpvalstybiniu mastu neegzistuoja. Svarbiau yra tai, ar atitinkamame sektoriuje egzistuoja arba ar yra tikėtina reikšminga tarpvalstybinė prekyba, ir ar valstybės narės gali pačios veiksmingai išspręsti esamas ar tikėtinas šios prekybos kliūtis.

175 — Tik Tann pamini, kad subsidiarumo vertinimas susideda iš dviejų elementų, tačiau nei pirmojo, nei antrojo išsamiau nenagrinėja.

176 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą Liuksemburgas / Parlamentas ir Taryba (C-176/09, EU:C:2011:290, 80 punktas).

177 — Šiuo klausimu taip pat žr. Sprendimą Estija / Parlamentas ir Taryba (C-508/13, EU:C:2015:403, 51 punktas).

178 — Žr. šios išvados 62–66 punktus.

179 — Žr. šios išvados 83 punktą.

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

284. Nagrinėjamu atveju neginčijama, kad tabako produktų rinkai būdinga intensyvi tarpvalstybinė prekyba [181], kad valstybėse narėse kvapiųjų medžiagų naudojimui galiojančios taisyklės labai skiriasi ir kad galima tikėtis daugiau skirtumų [182]. Tokiomis aplinkybėmis Sąjungos teisės aktų leidėjas negali būti kaltinamas tuo, kad padarė akivaizdžią vertinimo klaidą [183], nes manė, jog egzistuoja tarpvalstybinio masto problema, kurios pavienių valstybių narių veiksmais negalima išspręsti ir kuri reikalauja imtis veiksmų Sąjungos lygmeniu [184].

285. Taigi, remiantis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo ir procese dalyvaujančių įmonių svarstymais, negalima teigti, kad buvo iš esmės pažeistas subsidiarumo principas. Todėl Teisingumo Teismas subsidiarumo klausimu dėl šioje byloje ginčijamos direktyvos turėtų padaryti tokią pačią išvadą kaip ir dėl jos pirmtakės [185].

2. Pakankamas direktyvos pagrindas, ypač atsižvelgiant į subsidiarumo principą

286. Antra, nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priekaištaujama, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas direktyvoje skyrė nepakankamai dėmesio subsidiarumo reikalavimams, tik paprasčiausiai nurodė, jog laikytasi subsidiarumo principo. Šia kritika galiausiai teigiama, kad direktyva yra nepakankamai motyvuota.

287. Remiantis nusistovėjusia teismo praktika, SESV 296 straipsnio antroje pastraipoje reikalaujami motyvai turi atitikti ginčijamo akto pobūdį ir aiškiai bei nedviprasmiškai atskleisti Sąjungos institucijos, kuri priėmė ginčijamą teisės aktą, argumentus, kad suinteresuotieji asmenys galėtų sužinoti jo priėmimo motyvus, o kompetentingas teismas – vykdyti kontrolę [186].

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

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

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

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

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

182 — Žr. šios išvados 67 ir 68 punktus, taip pat 74–80 punktus.

183 — Dėl akivaizdžios vertinimo klaidos kriterijaus papildomai žr. mano šios dienos išvadą byloje Lenkija / Parlamentas ir Taryba (C-358/14, 146–148 punktai).

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

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

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

292. Tačiau tokia standartinė, šiuo atveju – direktyvos 60 konstatuojamosios dalies, formuluotė nebūtinai reiškia, kad skundžiamas Sąjungos teisės aktas turi būti pripažintas negaliojančiu. Svarbūs subsidiarumo klausimo aspektai gali būti paminėti ir kitose preambulės konstatuojamosiose dalyse, net jeigu jose aiškiai nesiremiama subsidiarumo principu [187].

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

294. Be to, reikia priminti, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką nurodant Sąjungos teisės akto motyvus bet kuriuo atveju nereikalaujama nurodyti visų reikšmingų faktinių ir teisinių aplinkybių. Pareigos motyvuoti laikymasis vertintinas atsižvelgiant ne tik į teisės akto tekstą, bet ir į jo kontekstą bei į atitinkamą klausimą reguliuojančių teisės normų visumą [188]. Tai ypač aktualu tokiu atveju kaip šis, kai siekiama nustatyti visuotinai taikomus reikalavimus, kurių motyvuose gali būti tik bendrai nurodomos atitinkamų taisyklių gairės ir jomis siekiami tikslai [189].

295. Šiuo atveju svarbu tai, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas, viena vertus, galėjo remtis Komisijos [190] pateiktu pasiūlymu dėl direktyvos, o kita vertus, Komisijos tarnybų kruopščiai parengtu dabar ginčijamos direktyvos poveikio vertinimu [191]. Ne tik konkrečiai subsidiarumo principui skirtose pastraipose, bet ir daugelyje kitų šių abiejų tekstų vietų išsamiai išdėstomi nevienodų nacionalinių taisyklių trūkumai ir veiksmų Sąjungos lygiu privalumai.

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

297. Beje, vadovaujantis Protokolo dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo [192] 5 straipsniu negalima daryti išvados, kad „išsamus paaiškinimas“, neseniai pagal Lisabonos sutartį tapęs būtina teisėkūros Sąjungos lygmeniu sąlyga subsidiarumo aspektu, privalomai turi būti nurodytas pačioje Europos Parlamento ir Tarybos priimto teisės akto preambulėje. Be to, atsižvelgiant į šiuo tikslu reikalaujamų nurodyti motyvų sudėtingumą, tai galėtų būti sunkiai įgyvendinama, preambulė neaprėptų visų motyvų.

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

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

187 — Šiuo klausimu žr. sprendimus Vokietija / Parlamentas ir Taryba (C-233/94, EU:C:1997:231, 25–29 punktai) ir Nyderlandai / Parlamentas ir Taryba (C-377/98, EU:C:2001:523, 33 punktas).

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

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

190 — 2012 m. gruodžio 19 d. Komisijos pateiktas COM(2012) 788 final.

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

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

3. Tarpinė išvada

300. Apibendrinant galima konstatuoti, kad subsidiarumo principas nebuvo pažeistas nei formaliai, nei turinio prasme.

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

## V – **Išvada**

302. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į High Court of Justice(Administrative Court) pateiktus prejudicinius klausimus atsakyti taip:

1. 1 klausimo a punktas, b punktas, c punkto iii ir iv papunkčiai ir 4–6 klausimai nepriimtini. 7 klausimas nepriimtinas, kiek jis susijęs su kitomis Direktyvos 2014/40 nuostatomis negu jos 7 straipsnis.

2. Į likusius prejudicinius klausimus reikia atsakyti taip:

   a) Direktyvos 2014/40 13 straipsnio 1 dalis aiškintina taip, kad pagal ją draudžiami ir teisingi teiginiai ant gaminių pakuočių, jei šie teiginiai, vertinami objektyviai, gali turėti vienokį ar kitokį šioje nuostatoje aprašytą poveikį.

   b) Išnagrinėjus prejudicinius klausimus nenustatyta nieko, kas galėtų turėti įtakos Direktyvos 2014/40 galiojimui.