Repertoriul jurisprudenței

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

Cauza C-547/14

Philip Morris Brands SARL și alții

[cerere de decizie preliminară formulată de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), Regatul Unit]

„Apropierea legislațiilor — Directiva 2014/40/UE — Fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe — Alegerea articolului 114 TFUE drept temei juridic — Principiul proporționalității — Principiul subsidiarității — Drepturile fundamentale ale Uniunii — Libertatea de exprimare — Articolul 11 din Carta drepturilor fundamentale — Articolul 290 TFUE și articolul 291 TFUE — Transferul competențelor legislative și al competențelor de executare"

Cuprins

I – Introducere 4

II – Litigiul principal și procedura preliminară 5

III – Admisibilitatea cererii de decizie preliminară 8

A – Cu privire la limitarea problemelor privind validitatea la anumite articole din directivă 8

B – Cu privire la împrejurările în care a fost sesizată Curtea 8

1. Cu privire la data sesizării Curții 9

2. Cu privire la posibila lipsă de îndoială a instanței de trimitere în ceea ce privește validitatea directivei 9

3. Cu privire la câteva dintre celelalte deficiențe ale cererii de decizie preliminară 11

a) Cu privire la prezentarea situației de fapt 11

b) Cu privire la pertinența întrebărilor preliminare individuale 12

i) Cu privire la prima întrebare partea a), partea b) și partea c) punctul iii) 12

1 — Limba originală: germana.

ii) Cu privire la prima întrebare partea c) punctul iv) și la întrebările a patra-a șasea 13

iii) Cu privire la a șaptea întrebare 13

C – Concluzie intermediară 14

IV – Aprecierea conținutului întrebărilor preliminare 14

A – Articolul 114 TFUE ca temei juridic al directivei 14

1. Interzicerea produselor din tutun cu o aromă caracteristică [prima întrebare partea c) punctul ii)] 15

a) Cu privire la eliminarea divergențelor dintre actele cu putere de lege și actele administrative ale statelor membre 15

i) Cu privire la eliminarea obstacolelor existente în calea schimburilor comerciale . 16

ii) Cu privire la riscul unei dezvoltări viitoare diferite a actelor cu putere de lege și a actelor administrative naționale 17

b) Cu privire la ameliorarea condițiilor de funcționare a pieței interne 18

c) Concluzie intermediară 19

2. Etichetarea și ambalarea produselor din tutun [prima întrebare partea c) punctul i)] 19

3. Libera circulație a produselor din tutun [prima întrebare părțile a) și b)] 22

a) Dreptul statelor membre de a adopta norme suplimentare privind standardizarea ambalajelor produselor din tutun [prima întrebare partea a)] 22

b) Dreptul statelor membre de a interzice anumite categorii de produse [prima întrebare partea b)] 25

c) Concluzie intermediară 27

4. Reglementarea privind vânzările la distanță [prima întrebare partea c) punctul iii)] 27

5. Abilitarea Comisiei de a transpune standardele convenite la nivel internațional [prima întrebare partea c) punctul iv)] 28

B – Principiul proporționalității 29

1. Ingerințe la adresa libertății de a desfășura o activitate comercială 29

a) Interzicerea produselor din tutun cu o aromă caracteristică [a treia întrebare partea a)] 30

i) Caracterul adecvat al interdicției 31

ii) Necesitatea interdicției 31

– Cu privire la necesitatea unei interdicții generale a tuturor aromelor caracteristice 32

– În ceea ce privește presupusele mijloace mai puțin constrângătoare 33

iii) Proporționalitate în sens restrâns 34

b) Cerințele privind etichetarea și ambalarea produselor din tutun [a treia întrebare părțile b) și c)] 35

i) Cu privire la forma și dimensiunea pachetelor de țigarete, precum și la numărul minim de țigarete dintr-un pachet [a treia întrebare partea b)] 35

ii) Cu privire la avertismentele de sănătate combinate [a treia întrebare partea c)] .. 37

– Cu privire la caracterul adecvat al avertismentelor de sănătate pentru protecția sănătății 37

– Cu privire la necesitatea avertismentelor de sănătate de dimensiuni mari 38

– Cu privire la proporționalitate în sens restrâns și la reproșul privind caracterul arbitrar 39

iii) Concluzie intermediară 39

2. Ingerințe în libertatea de exprimare (a doua întrebare) 40

a) Cu privire la interpretarea articolului 13 din directivă [a doua întrebare partea a)] ... 40

b) Cu privire la validitatea articolului 13 din directivă [a doua întrebare partea b)] 42

C – Delegarea competențelor legislative și de executare 44

1. Cerințele prevăzute la articolul 290 TFUE în ceea ce privește competențele de adoptare a unor acte delegate (a patra întrebare) 44

2. Presupusa delegare de competențe către organisme internaționale din afara Uniunii (a cincea întrebare) 47

3. Cerințele prevăzute de articolul 291 TFUE privind competențele de adoptare a unor acte de punere în aplicare (a șasea întrebare) 48

4. Concluzie intermediară 49

D – Principiul subsidiarității 49

1. Compatibilitatea conținutului directivei cu principiul subsidiarității 50

2. Motivarea suficientă a directivei din perspectiva principiului subsidiarității 52

3. Concluzie intermediară 54

V – Concluzie 54

I – **Introducere**

1. Prin Directiva 2014/40/UE [2], legiuitorul Uniunii a adoptat în luna aprilie 2014, după o luptă strânsă și o procedură de legiferare deosebit de dinamică, o nouă reglementare a dispozițiilor privind fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe pe piața internă europeană.

2. Precum actele care au precedat-o [3], și Directiva 2014/40 face obiectul unor litigii acerbe. În prezent, ea face obiectul examinării Curții în trei proceduri paralele, dintre care prezenta cauză – care face obiectul trimiterii preliminare a unei instanțe britanice ca urmare a acțiunii introduse de concernele Philip Morris International (PMI) și British American Tobacco (BAT) –, contestă în modul cel mai cuprinzător validitatea acestei măsuri de armonizare a pieței interne și analizează deosebit de multe dintre dispozițiile directivei într-un fel de atac generalizat.

3. Cu toate acestea, deși continuă să fie disputată în ceea ce privește anumite detalii, adecvarea articolului 114 TFUE (ex-articolul 95 CE sau articolul 100a din Tratatul CEE) ca temei juridic nu mai ocupă un loc atât de central ca în anii anteriori. În centrul intereselor se află alte chestiuni juridice, și anume cele referitoare la principiul proporționalității și securității juridice, la principiul subsidiarității și la drepturile fundamentale ale Uniunii. În plus, se ridică problema posibilităților de a delega Comisiei Europene competențe de a adopta acte delegate, fără caracter legislativ, și competențe de executare, în conformitate cu articolele 290 TFUE și 291 TFUE.

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

5. Actualmente, pe lângă prezenta cauză, pe rolul Curții sunt pendinte alte două proceduri referitoare la validitatea Directivei 2014/40/UE, care privesc aspecte individuale concrete ale dispozițiilor adoptate de legiuitorul Uniunii. Una dintre aceste proceduri [4] se referă exclusiv la noua reglementare privind țigaretele electronice, prevăzută la articolul 20 din directivă, și are ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată de aceeași instanță (însă nu de același judecător) care a sesizat Curtea și în prezenta cauză. Cealaltă procedură [5] are ca obiect o acțiune în anulare introdusă de Republica Polonă și îndreptată în mod special împotriva interzicerii țigaretelor mentolate de către legiuitorul Uniunii. Vom prezenta tot astăzi concluziile noastre în ambele cauze.

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

3 — A se vedea în acest sens în special Hotărârile Germania/Parlamentul și Consiliul (C-376/98, EU:C:2000:544), British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), Germania/Parlamentul și Consiliul (C-380/03, EU:C:2006:772) și Comisia/Danemarca (C-468/14, EU:C:2015:504).

4 — Cauza C-477/14 (Pillbox 38).

5 — Cauza C-358/14 (Polonia/Parlamentul și Consiliul).

II – **Litigiul principal și procedura preliminară**

6. PMI și BAT produc și comercializează produse din tutun. Societățile comerciale Philip Morris Brands SARL și Philip Morris Limited, pe de o parte, precum și British American Tobacco UK Limited, pe de altă parte, au introdus fiecare la instanța de trimitere, High Court of Justice (England and Wales) – Queen's Bench Division (Administrative Court), acțiuni împotriva Secretary of State for Health [6], prin care urmăresc să împiedice transpunerea Directivei 2014/40 în Regatul Unit. Instanța de trimitere a conexat aceste două cauze.

7. În cadrul litigiului principal, în susținerea concluziilor reclamantelor, s-a permis intervenția următoarelor întreprinderi în procedură: Imperial Tobacco Limited, JT International SA și Gallaher Limited [7], Tann UK Limited și Tannpapier GmbH [8], Deutsche Benkert GmbH & Co. KG și Benkert UK Limited [9], V. Mane Fils [10], precum și Joh. Wilh. Von Eicken GmbH [11]. Unele dintre aceste întreprinderi fabrică produse din tutun, altele furnizează produse pentru industria tutunului, ca de exemplu hârtie pentru învelit filtrul pentru țigarete sau arome.

8. În procedura principală, Secretary of State consideră că directiva este validă în totalitate, precizând în același timp că, în opinia sa, instituțiile Uniunii implicate în procesul de legiferare sunt cele mai în măsură să apere dispozițiile directivei și că aprecierea validității directivei intră în mod exclusiv în domeniul de competență al Curții. Pentru acest motiv, consideră că în speță este oportună efectuarea unei trimiteri preliminare.

9. Astfel, instanța de trimitere a decis să nu solicite Secretary of State să își susțină apărarea și să prezinte probe pe fond, ci să adreseze Curții imediat un set de întrebări referitoare la validitatea directivei. Prin ordonanța din 7 noiembrie 2014, primită la 1 decembrie 2014, aceasta a adresat Curții următoarele întrebări în vederea pronunțării unei decizii preliminare în temeiul articolului 267 TFUE:

Temeiul juridic

„1) Directiva este în totalitate sau în parte nevalidă din cauză că articolul 114 TFUE nu oferă un temei juridic adecvat? Concret:

a) în ceea ce privește articolul 24 alineatul (2) din directivă:

i) în ce măsură interpretarea sa corespunzătoare permite statelor membre să adopte norme mai stricte referitoare la «standardizarea» ambalajelor produselor din tutun și

ii) din perspectiva acestei interpretări, articolul 24 alineatul (2) este nevalid din cauză că articolul 114 TFUE nu oferă un temei juridic adecvat?

b) Articolul 24 alineatul (3) din directivă, care permite statelor membre să interzică o categorie de produse din tutun sau produse conexe în anumite împrejurări, este nevalid din cauză că articolul 114 TFUE nu oferă un temei juridic adecvat?

6 — Ministrul Sănătății din Regatul Unit.

7 — Denumite în continuare împreună „JTI".

8 — Denumite în continuare împreună „Tann".

9 — Denumite în continuare împreună „Benkert".

10 — Denumită în continuare „Mane".

11 — Denumită în continuare „Von Eicken".

c) Faptul că articolul 114 TFUE nu oferă un temei juridic adecvat determină nevaliditatea următoarelor dispoziții:

i) dispozițiile cuprinse în capitolul II din titlul II din directivă, care se referă la etichetare și ambalare;

ii) articolul 7 din directivă, în măsura în care interzice țigaretele mentolate și produsele din tutun cu o aromă caracteristică;

iii) articolul 18 din directivă, care permite statelor membre să interzică vânzările transfrontaliere la distanță de produse din tutun și

iv) articolul 3 alineatul (4) și articolul 4 alineatul (5) din directivă, care deleagă Comisiei competențe legate de nivelurile emisiilor?

Proporționalitatea și drepturile fundamentale

2) În ceea ce privește articolul 13 din directivă:

a) interpretarea sa corespunzătoare interzice mențiunile adevărate și fără caracter înșelător despre produsele din tutun pe ambalajul produsului?

b) dacă răspunsul este afirmativ, acesta este nevalid din cauză că încalcă principiul proporționalității și/sau articolul 11 din Carta drepturilor fundamentale?

3) Sunt nevalide din cauză că încalcă principiul proporționalității toate sau vreuna dintre următoarele dispoziții din directivă:

a) articolul 7 alineatele (1) și (7), în măsura în care interzice introducerea pe piață a produselor din tutun a căror aromă caracteristică este mentolul și a produselor din tutun care conțin arome în oricare dintre componentele lor;

b) articolul 8 alineatul (3), articolul 9 alineatul (3), articolul 10 alineatul (l) litera (g) și articolul 14, în măsura în care impun diverse cerințe referitoare la standardizarea ambalajelor;

c) articolul 10 alineatul (l) literele (a) și (c), în măsura în care impune ca avertismentele de sănătate să acopere 65 % din aria externă atât a suprafeței anterioare, cât și a celei posterioare, ale pachetului unitar și ale oricărui ambalaj exterior?

Delegarea/Punerea în aplicare

4) Sunt nevalide din cauză că încalcă articolul 290 TFUE toate sau vreuna dintre următoarele dispoziții din directivă:

a) articolul 3 alineatele (2) și (4), privind nivelurile maxime ale emisiilor;

b) articolul 4 alineatul (5), referitor la metodele de măsurare a emisiilor;

c) articolul 7 alineatele (5), (11) și (12), privind reglementarea ingredientelor;

d) articolul 9 alineatul (5), articolul 10 alineatul (l) litera (f) și alineatul (3), articolul 11 alineatul (6), articolul 12 alineatul (3) și articolul 20 alineatul (12), privind avertismentele de sănătate;

e) articolul 20 alineatul (11), privind interzicerea țigaretelor electronice și/sau a flacoanelor de reumplere, și/sau

f) articolul 15 alineatul (12), privind contracte de stocare de date?

5) Articolul 3 alineatul (4) și articolul 4 alineatul (5) din directivă sunt nevalide din cauză că încalcă principiul securității juridice și/sau deleagă competențe în mod ilicit organismelor externe care nu sunt obligate să respecte garanțiile procedurale impuse de dreptul Uniunii?

6) Sunt nevalide din cauză că încalcă articolul 291 TFUE toate sau vreuna dintre următoarele dispoziții din directivă:

a) articolul 6 alineatul (1), privind obligațiile de raportare;

b) articolul 7 alineatele (2)-(4) și (10), privind acte de punere în aplicare care au ca obiect interzicerea produselor din tutun în anumite împrejurări, și/sau

c) articolul 9 alineatul (6) și articolul 10 alineatul (4), privind avertismentele de sănătate?

Subsidiaritatea

7) Directiva și, în special, articolul 7, articolul 8 alineatul (3), articolul 9 alineatul (3), articolul 10 alineatul (l) litera (g) și articolele 13 și 14 sunt nevalide din cauză că nu respectă principiul subsidiarității?”

10. În afară de formularea acestor întrebări preliminare, decizia de trimitere se rezumă la prezentarea pe scurt a aspectelor juridice din directivă contestate de reclamantele din litigiul principal și de intervenientele în susținerea lor. Având în vedere că instanța de trimitere apreciază că aceste obiecții sunt „suficient de întemeiate”, aceasta consideră că adresarea unei cereri de decizie preliminară a Curții în acest sens este „necesară și adecvată”.

11. În faza scrisă a procedurii preliminare, împreună cu reclamantele din litigiul principal și cu intervenientele în susținerea lor, au prezentat observații guvernul Regatului Unit, guvernul Irlandei, guvernul Franței, guvernul Poloniei, guvernul Portugaliei, guvernul Norvegiei, precum și Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană [12]. La ședința din 1 octombrie 2015 au participat aceleași părți și, în plus, Italia și Ungaria.

12 — În acest sens, statele membre, precum și unele dintre entitățile care participă la procedură s-au rezumat în înscrisurile lor la anumite aspecte parțiale ale cererii de decizie preliminară. În mod identic cu cauza pendinte în paralel, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-358/14), observațiile scrise prezentate de Polonia se referă în mod exclusiv la interzicerea țigaretelor cu mentol.

III – **Admisibilitatea cererii de decizie preliminară**

12. Înainte de a analiza în detaliu conținutul setului cuprinzător de întrebări preliminare formulat de instanța de trimitere, este necesară o precizare privind admisibilitatea cererii de decizie preliminară. Pe de o parte, se ridică problema dacă validitatea diferitor dispoziții din directivă poate fi contestată separat în fața instanței. Pe de altă parte, trebuie să se verifice dacă circumstanțele în care Curtea a fost sesizată în această cauză sunt compatibile cu spiritul și modul de funcționare a procedurii preliminare, în temeiul articolului 267 TFUE.

A – *Cu privire la limitarea problemelor privind validitatea la anumite articole din directivă*

13. Într-o mare măsură, în întrebările adresate Curții, instanța de trimitere nu se referă la validitatea Directivei 2014/40 în totalitatea ei, ci numai la validitatea anumitor dispoziții din directivă.

14. Potrivit unei jurisprudențe constante, anularea în parte a unui act de drept al Uniunii nu este posibilă decât în măsura în care elementele a căror anulare este solicitată pot fi separate de restul actului (așa-numita cerință de separabilitate) [13]. Un asemenea caracter separabil lipsește atunci când anularea parțială a actului atacat are drept efect modificarea substanței respectivului act [14]. Această jurisprudență poate fi transferată *ipso facto* asupra examinării validității unui act legislativ al Uniunii în cadrul procedurii de decizie preliminară [15].

15. Dispozițiile în litigiu ale directivei conțin o varietate numeroasă de cerințe privind fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe. În fața Curții nu s-a prezentat niciun indiciu potrivit căruia dispozițiile respective s-ar afla într-un raport reciproc atât de strâns, încât ar trebui să se aplice și să fie abrogate împreună. Prin urmare, chiar dacă, în cadrul acestei proceduri, Curtea hotărăște să declare nevalide toate sau o parte dintre dispozițiile atacate din directivă, existența celorlalte dispoziții ar continua să fie justificată, fără să li se modifice întinderea. Acest aspect se aplică în special, dar nu exclusiv, prevederilor potrivit cărora Comisia este împuternicită să adopte acte delegate sau acte de punere în aplicare.

16. În acest context, se pornește de la premisa că toate dispozițiile în discuție sunt componente separabile ale Directivei 2014/40, iar o eventuală anulare a acestora nu ar aduce atingere substanței directivei.

B – *Cu privire la împrejurările în care a fost sesizată Curtea*

17. Cu toate acestea, este necesar să se precizeze dacă împrejurările în care a fost sesizată Curtea în prezenta cauză sunt de natură să aducă atingere admisibilității cererii de decizie preliminară.

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

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

15 — A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Trstenjak, prezentate în cauza AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2010:500, punctul 112 cu nota de subsol 69). A se vedea în plus Hotărârile Eurotunnel și alții (C-408/95, EU:C:1997:532), Intertanko și alții (C-308/06, EU:C:2008:312), Schecke și Eifert (C-92/09 și C-93/09, EU:C:2010:662), Association belge des Consommateurs Test-Achats și alții (C-236/09, EU:C:2011:100), precum și AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), în care Curtea s-a pronunțat în raport cu trimiterile preliminare ale instanțelor naționale, cu privire la validitatea unor dispoziții individuale din actele legislative din dreptul Uniunii, fără să se refere, desigur, în mod explicit la problematica admisibilității în discuție.

1. Cu privire la data sesizării Curții

18. În primul rând, aspectul că, la data introducerii cererii de decizie preliminară, nu expirase încă termenul prevăzut pentru transpunerea directivei și că nu intrase în vigoare nicio măsură națională de transpunere [16] nu prezintă relevanță, întrucât principiul protecției jurisdicționale efective, consacrat de articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale și de articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf din Tratatul UE, prevede tocmai că un particular are posibilitatea să obțină controlul judiciar al actelor legislative ale Uniunii care se referă la el, fără ca, în prealabil, acesta să trebuiască să încalce dreptul [17]. În principiu, având în vedere acest aspect, este salutar că se utilizează posibilitatea de a efectua un control judiciar („judicial review") în cadrul termenului de transpunere a directivelor Uniunii în dreptul național, care există în legislația Regatului Unit și de care s-a făcut uz deseori, alături de posibilitatea de a sesiza Curtea cu o cerere de decizie preliminară.

19. Contrar opiniei Parlamentului, a Consiliului, a Comisiei și a Franței, în speță nu se poate considera că litigiul este de natură pur fictivă [18]. Este adevărat că în litigiul principal nu s-a prezentat aproape niciun argument solid în apărarea pârâtului Secretary of State. Cu toate acestea, numai instanța națională decide în ce stadiu al litigiului principal este oportună sesizarea Curții cu o cerere de decizie preliminară [19]. Acest lucru se poate întâmpla chiar și *înainte* de ședința de judecată dintre părțile din litigiul principal [20].

20. În plus, în special într-o situație precum cea din speță, în opinia Curții, se presupune că un dezacord între părți – și astfel un litigiu veritabil – există deja atunci când autoritățile dintr-un stat membru au manifestat intenția de a transpune directiva în litigiu [21]. În speță, o asemenea intenție rezultă deja din faptul că, în litigiul principal, Secretary of State a declarat în mod explicit că, în opinia sa, directiva este validă în totalitate. În aceste condiții, întrebările preliminare nu se bazează în niciun caz pe un litigiu *vădit* fictiv.

2. Cu privire la posibila lipsă de îndoială a instanței de trimitere în ceea ce privește validitatea directivei

21. În schimb, critica formulată de Parlament, de Consiliu, de Comisie și de Franța are o pondere considerabil mai mare. În opinia acestora, instanța de trimitere nu a formulat nicio îndoială proprie în ceea ce privește validitatea directivei, ci a redat Curții, în cererea sa de decizie preliminară, numai aspectele criticate de reclamantele din litigiul principal și de intervenientele în susținerea lor.

22. În fapt, decizia de trimitere se limitează în principiu la prezentarea sumară a criticilor prin intermediul cărora se contestă directiva în litigiul inițial, pentru a le comunica astfel Curții.

16 — Hotărârile British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 33) și Intertanko și alții (C-308/06, EU:C:2008:312, punctele 33-35).

17 — A se vedea în acest sens, în ceea ce privește articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, Hotărârile Telefónica/Comisia (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctul 27), precum și T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctul 29).

18 — A se vedea în acest sens, în principiu, Hotărârea Foglia/Novello (104/79, EU:C:1980:73).

19 — Hotărârile Irish Creamery Milk Suppliers Association și alții (36/80 și 71/80, EU:C:1981:62, punctul 5), AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punctul 45 coroborat cu punctul 42) și Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punctul 29).

20 — Hotărârea Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, punctul 12 și jurisprudența citată).

21 — Hotărârea Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punctul 15); în același sens, Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 36).

23. În acest sens, trebuie să se precizeze că instanța națională nu se poate limita numai la a retransmite Curții obiecțiile unor părți, ci trebuie *să își asume* întrebările preliminare formulate [22], întrucât, potrivit unei jurisprudențe constante, procedura de decizie preliminară prevăzută la articolul 267 TFUE nu oferă părților dintr-un litigiu pendinte în fața unei instanțe naționale o cale de atac proprie, ci reprezintă mai degrabă o procedură de colaborare și de dialog între instanța națională și Curte [23].

24. În mod corespunzător, instanța națională este cea care trebuie să aprecieze dacă o întrebare pe care o adresează Curții cu privire la validitatea unui act de drept al Uniunii este necesară pentru soluționarea litigiului principal [24]. Ca atare, obiecțiile formulate în fața instanței naționale referitoare la validitatea unui act legislativ al Uniunii nu justifică sesizarea Curții cu o întrebare preliminară [25]. În principiu, instanța națională este ținută să asigure deplina aplicare a dreptului Uniunii, așadar și a Directivei 2014/40 [26].

25. De altfel, spiritul de colaborare în care trebuie să se desfășoare procedura de decizie preliminară impune ca instanța națională să prezinte în decizia de trimitere motivele care au determinat-o să considere că o asemenea trimitere este necesară [27] [a se vedea și articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții].

26. În raport cu aceste cerințe, cu siguranță, decizia de trimitere cu care se confruntă Curtea în speță nu este nicidecum exemplară. Cu toate că instanța de trimitere a transmis Curții precizări deosebit de elaborate privind motivele pentru care a permis intervenția anumitor întreprinderi în cadrul litigiului principal și a respins intervenția altora, cererea sa de decizie preliminară este deosebit de lacunară în ceea ce privește pertinența întrebărilor preliminare pentru soluția pe care instanța națională trebuie să o dea în cauză.

27. Totuși, instanța națională a sugerat că, în opinia sa, argumentele prezentate în litigiul principal sunt „suficient de întemeiate” și că, pentru acest motiv, consideră că transmiterea unei cereri de decizie preliminară este „necesară și adecvată”.

28. Cu siguranță, aceste precizări reprezintă aspecte minime pe care instanța națională trebuie să le comunice pentru a respecta cerințele privind admisibilitatea procedurii preliminare. Examinate împreună cu argumentele prezentate de reclamante și de intervenientele în susținerea lor și redate în decizia de trimitere, ele constituie, cu câteva excepții care mai trebuie detaliate [28], o bază suficientă pentru o luare de poziție, atât din partea Curții, cât și a părților abilitate să participe la procedură, în temeiul articolului 23 din Statutul Curții, cu privire la chestiunile de drept invocate.

22 — În acest sens, Ordonanța Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, punctele 22 și 32); a se vedea și Hotărârea IATA și ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punctele 30 și 31).

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

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

25 — Hotărârea IATA și ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punctul 28) și Ordonanța Adiamix (EU:C:2013:257, punctul 17).

26 — A se vedea în acest sens Avizul 1/09 (EU:C:2011:123, punctul 68).

27 — Hotărârea IATA și ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punctul 31) și Ordonanța Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, punctele 21, 22, 27 și 32).

28 — A se vedea mai jos punctele 35-51 din prezentele concluzii.

29. Având în vedere importanța acordată principiului protecției jurisdicționale efective (articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale) în dreptul Uniunii [29], admisibilitatea cererii de decizie preliminară în examinarea validității unor acte legislative ale Uniunii nu trebuie supusă unor cerințe excesiv de stricte. Acest fapt se aplică cu atât mai mult în situații cum este cea din speță, în care, având în vedere că părțile interesate nu au dreptul să formuleze o acțiune directă, procedura de decizie preliminară reprezintă singura posibilitate de a obține un control judiciar la nivelul Uniunii și de a-și prezenta argumentele în fața instanței Uniunii [30].

30. Pe scurt, în pofida deficiențelor pe care le prezintă decizia de trimitere, se poate considera că cererea de decizie preliminară din prezenta cauză nu trebuie respinsă în totalitate.

3. Cu privire la câteva dintre celelalte deficiențe ale cererii de decizie preliminară

31. În sfârșit, diferite părți din procedură formulează în mod detaliat alte critici, prin intermediul cărora pun sub semnul întrebării admisibilitatea parțială sau în totalitate a cererii de decizie preliminară. În esență, aceste critici pot fi încadrate în două arii tematice: pe de o parte, ele se referă la lipsa unei prezentări suficient de clare a situației de fapt din litigiul principal, iar pe de altă parte, se invocă faptul că întrebările adresate Curții nu sunt pertinente pentru soluționarea litigiului principal.

a) Cu privire la prezentarea situației de fapt

32. În ceea ce privește în primul rând datele minime referitoare la situația de fapt din litigiul principal pe care trebuie să le cuprindă o cerere de decizie preliminară pentru a fi soluționată de Curte, se remarcă faptul că, spre deosebire de cauza C-477/14, decizia de trimitere din speță conține numai un rezumat deosebit de general al argumentelor reclamantelor din procedura principală și al intervenientelor în susținerea acestora. În plus, instanța națională face practic trimitere în mod continuu la declarațiile unor persoane pe care reclamantele din procedura principală sau intervenientele în susținerea lor le-au chemat ca martori sau experți, fără să prezinte conținutul acestor declarații sau măcar un rezumat al acestora. În plus, chiar dacă s-ar cunoaște conținutul lor, nu se poate prezuma că aceste declarații sunt corecte, întrucât nu a avut loc procedura contradictorie în fața instanței naționale, acest aspect fiind subliniat și de unele dintre părțile din procedura în fața Curții.

33. După cum observă în mod întemeiat Parlamentul, Consiliul, Comisia și Franța, prin intermediul acestui mod de a proceda, instanța națională îngreunează pentru Curte formularea unor răspunsuri utile la întrebările preliminare și pentru celelalte părți din procedura preliminară, în conformitate cu articolul 23 din statut, prezentarea de observații.

34. În pofida acestor deficiențe din cadrul prezentării situației de fapt pe care se întemeiază întrebările preliminare, considerăm că, în ceea ce privește obiectul și scopul ei, cererea de decizie preliminară este încă suficient de inteligibilă pentru a permite Curții și părților din procedura preliminară să formuleze observații rezonabile. Pentru acest motiv, după o analiză profundă, considerăm că nu este adecvat să respingem ca inadmisibilă cererea de decizie preliminară *în totalitate* din cauza punctelor slabe din prezentare, chiar dacă acestea sunt destul de grave.

29 — Hotărârile Les Verts/Parlamentul (294/83, EU:C:1986:166, punctul 23), Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctele 90 și 91) și Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punctul 60).

30 — În ceea ce privește importanța trimiterii preliminare în asemenea situații, a se vedea Hotărârile Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punctele 38-40), Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctele 92-96) și Telefónica/Comisia (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctele 27-29), precum și T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctele 29-31).

b) Cu privire la pertinența întrebărilor preliminare individuale

35. Astfel, în ceea ce privește pertinența întrebărilor preliminare individuale, Parlamentul, Consiliul și Comisia se confruntă cu două seturi de întrebări: pe de o parte, prima întrebare partea a), partea b) și partea c) punctul iii) și, pe de altă parte, prima întrebare partea c) punctul iv) și întrebările a patra-a șasea. În continuare, în special Parlamentul și Comisia au îndoieli privind admisibilitatea celei de a șaptea întrebări, din cauză că nu este pertinentă, în măsura în care se referă la alte dispoziții decât articolul 7 din directivă.

36. Analiza ar trebui să pornească de la premisa că întrebările privind dreptul Uniunii beneficiază de o prezumție de pertinență. Refuzul Curții de a se pronunța asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională nu este posibil decât atunci când este evident că interpretarea sau aprecierea solicitată a validității unei norme a Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea ori cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate [31].

i) Cu privire la prima întrebare partea a), partea b) și partea c) punctul iii)

37. Părțile a), b) și c) punctul iii) ale primei întrebări se referă la puterea de apreciere conferită statelor membre în temeiul articolului 18 și al articolului 24 alineatele (2) și (3) din directivă, în ceea ce privește adoptarea unor măsuri naționale mai stricte decât cele impuse de legiuitorul Uniunii.

38. În ceea ce privește articolul 24 alineatul (2) din directivă, părțile au purtat discuții intense în fața Curții privind aspectul dacă, potrivit acestei dispoziții, statelor membre *le este permis* să impună în dreptul lor național ambalaje neutre pentru produsele din tutun (așa-numitul „plain packaging”). Totuși, în prezent, adoptarea unor asemenea reglementări privind ambalarea produselor din tutun nu face obiectul litigiului principal sau cel puțin instanța de trimitere nu a precizat acest aspect nicăieri în decizia de trimitere.

39. Nici în ceea ce privește problematica de la articolul 24 alineatul (3) din directivă, mai precis interdicțiile privind anumite produse din tutun sau produse conexe la nivel național, nici instanța de trimitere și nici vreuna dintre părțile din procedură nu au precizat dacă și în ce formă Regatul Unit intenționează să aplice această reglementare specială.

40. Același lucru se aplică și în ceea ce privește articolul 18 din directivă, potrivit căruia statele membre pot interzice vânzarea transfrontalieră la distanță. Nici în acest sens nu este clar dacă, în prezent, Regatul Unit intenționează să recurgă la această dispoziție.

41. Trebuie să subliniem că, în temeiul dispozițiilor menționate din directivă, statele membre nu sunt nicidecum *obligate* să includă anumite prevederi în dreptul lor național și că, potrivit informațiilor disponibile în cursul procedurii de decizie preliminară, nici nu se preconizează că se vor adopta dispoziții concrete, cu o probabilitate la limita certitudinii.

31 — Hotărârea Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 25); a se vedea de asemenea Hotărârile British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctele 34 și 35), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punctele 13 și 14) și Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punctele 28 și 29); în ceea ce privește prezumția de pertinență, a se vedea și Hotărârea Beck și Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, punctul 22).

42. În aceste împrejurări, considerăm că situația în care Curtea ar răspunde la prima întrebare părțile a) și b) și partea c) punctul iii) ar depăși cadrul de colaborare dintre Curte și instanța națională, delimitat la articolul 267 TFUE. Cererea de decizie preliminară prezintă deficiențe deosebit de evidente în ceea ce privește pertinența, iar Curtea ar risca să se pronunțe sub forma unui simplu aviz cu privire la o problemă ipotetică [32].

43. Desigur, instanțele naționale vor putea sesiza, la un moment dat, Curtea cu întrebări privind interpretarea și validitatea articolului 18, precum și a articolului 24 alineatele (2) și (3) din directivă, îndată ce vor trebui să analizeze aceste dispoziții în cadrul unui litigiu concret.

ii) Cu privire la prima întrebare partea c) punctul iv) și la întrebările a patra-a șasea

44. Prima întrebare partea c) punctul iv) și întrebările a patra-a șasea se referă la dispoziții din directivă care prevăd diferite competențe de adoptare a unor acte delegate sau a unor acte de punere în aplicare la nivelul Uniunii, mai precis la articolul 3 alineatele (2) și (4), la articolul 4 alineatul (5), la articolul 6 alineatul (1), la articolul 7 alineatele (2)-(5) și (10)-(12), la articolul 9 alineatele (5) și (6), la articolul 10 alineatul (1) litera (f) și alineatele (3) și (4), la articolul 11 alineatul (6), la articolul 12 alineatul (3), la articolul 15 alineatul (12), precum și la articolul 20 alineatele (11) și (12) din directivă.

45. Toate dispozițiile menționate din directivă se referă exclusiv la Comisie. Niciuna dintre aceste dispoziții nu impune statelor membre vreo obligație privind elaborarea dispozițiilor din actele naționale cu putere de lege și din actele administrative.

46. Cu toate acestea, având în vedere că procedura din fața instanței naționale se referă exclusiv la intenția și obligația Regatului Unit de a transpune directiva în dreptul național, eventuale probleme juridice legate de competențele conferite Comisiei în temeiul dispozițiilor menționate nu au nicio legătură cu realitatea și cu obiectul litigiului principal. Prin urmare, acestea sunt vădit lipsite de pertinență.

47. În schimb, îndată ce Comisia face uz de competențele menționate și adoptă acte delegate sau acte de punere în aplicare, toate persoanele interesate au la dispoziție căile de atac prevăzute în cadrul sistemul de protecție judiciară din tratate.

iii) Cu privire la a șaptea întrebare

48. Prin intermediul celei de a șaptea întrebări se critică validitatea directivei în totalitate, precum și validitatea unor dispoziții individuale din directivă, mai precis a articolului 7, a articolului 8 alineatul (3), a articolului 9 alineatul (3), a articolului 10 alineatul (1) litera (g), precum și a articolelor 13 și 14, din perspectiva principiului subsidiarității.

49. Cu toate acestea, după cum subliniază în mod întemeiat Parlamentul și Comisia, decizia de trimitere conține câteva precizări deosebit de superficiale privind motivul pentru care se pune sub semnul întrebării compatibilitatea directivei cu principiul subsidiarității numai în ceea ce privește interdicția țigaretelor mentolate, prevăzută la articolul 7 din directivă. În schimb, decizia de trimitere nu conține nici măcar o explicație sumară a motivului pentru care, în plus, directiva în totalitatea ei, precum și celelalte dispoziții menționate expres în cea de a șaptea întrebare ar trebui să ridice probleme cu privire la principiul subsidiarității.

32 — Situația este diferită în cauza Pillbox 38 (C-477/14), în care articolul 20 alineatul (6) coroborat cu articolul 18 din directivă este contestat dintr-o cu totul altă perspectivă: se argumentează astfel că faptul că directiva – și, astfel, legiuitorul Uniunii – prevăd în cazul țigaretelor electronice aceeași reglementare privind vânzările la distanță ca în cazul produselor din tutun convenționale are un caracter disproporționat; a se vedea în acest sens Concluziile noastre prezentate astăzi în cauza respectivă, punctele 134-148.

50. Acest mod de a proceda încalcă în mod flagrant spiritul de colaborare dintre instanța națională și Curte în cadrul procedurii preliminare. De altfel, acesta nu este compatibil nici cu cerințele prevăzute la articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură, potrivit căruia instanța de trimitere trebuie să expună motivele pentru care are îndoieli privind validitatea dispozițiilor Uniunii. Nu se admite ca Curtea și părțile din procedura preliminară prevăzute la articolul 23 din statut să fie nevoite să speculeze cu privire la motivele pentru care anumite dispoziții din dreptul Uniunii trebuie supuse unui control al validității.

51. Pentru acest motiv și pentru a garanta faptul că Curtea nu se pronunță sub forma unui aviz în raport cu o problemă de natură pur ipotetică, se poate considera că a șaptea întrebare este admisibilă numai în măsura în care se referă la articolul 7 din directivă și că trebuie respinsă în rest.

C – *Concluzie intermediară*

52. În concluzie, prima întrebare părțile a) și b) și partea c) punctele iii) și iv), precum și întrebările a patra-a șasea trebuie respinse. A șaptea întrebare trebuie respinsă în măsura în care se referă la alte dispoziții decât articolul 7 din directivă. Trimiterea preliminară este admisă în rest.

IV – **Aprecierea conținutului întrebărilor preliminare**

53. Având în vedere argumentele reclamantelor și ale intervenientelor în susținerea lor, cererea de decizie preliminară cuprinde un atac general la adresa Directivei 2014/40, prin intermediul căruia se analizează, din diferite puncte de vedere, principalele dispoziții ale acestui act legislativ al Uniunii. Pe lângă aspectul dacă articolul 114 TFUE oferă un temei juridic adecvat pentru diferite dispoziții din directivă, prezintă relevanță problemele privind proporționalitatea și subsidiaritatea, precum și cele legate de competențele Comisiei de a adopta acte delegate și acte de punere în aplicare. În ceea ce privește argumentele care, în opinia noastră, trebuie respinse parțial sau în totalitate (a se vedea mai sus [33]), ne vom referi în continuare numai în subsidiar la problemele juridice ridicate.

A – *Articolul 114 TFUE ca temei juridic al directivei*

54. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere prezintă din diferite puncte de vedere îndoieli privind permisiunea de a alege articolul 114 TFUE ca temei juridic al Directivei 2014/40. Vom analiza fiecare dintre problemele ridicate de instanța de trimitere, într-o ordine ușor modificată.

55. Cu titlu introductiv, trebuie să menționăm că, pe de o parte, un act legislativ adoptat în temeiul articolului 114 TFUE trebuie să cuprindă măsuri privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre și, pe de altă parte, trebuie să aibă ca scop instituirea și funcționarea pieței interne [34]. În plus, asemenea măsuri de armonizare a pieței interne adoptate în temeiul articolului 114 TFUE trebuie să aibă în mod efectiv ca obiect ameliorarea condițiilor de instituire și de funcționare a pieței interne [35].

33 — Punctele 35-51 din prezentele concluzii.

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

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

56. În cazul în care cerințele privind recurgerea la articolul 114 TFUE ca temei juridic sunt îndeplinite, legiuitorul Uniunii se poate întemeia pe această dispoziție întrucât protecția sănătății are o importanță determinantă în cadrul deciziilor care trebuie adoptate [36].

57. Astfel, recurgerea la articolul 114 TFUE ca temei juridic al Directivei 2014/40 nu poate fi pusă sub semnul întrebării numai pentru faptul că, pe lângă ameliorarea condițiilor de funcționare a pieței interne a produselor din tutun și a produselor conexe, această directivă urmărește și un nivel înalt de protecție a sănătății. Mai degrabă, tocmai acest scop corespunde sarcinii legiuitorului Uniunii prevăzute de dreptul primar, astfel cum rezultă în mod expres din articolul 9 TFUE, din articolul 114 alineatul (3) TFUE, din articolul 168 alineatul (1) TFUE și din articolul 35 a doua teză din Carta drepturilor fundamentale.

1. Interzicerea produselor din tutun cu o aromă caracteristică [prima întrebare partea c) punctul ii)]

58. Prima întrebare partea c) punctul ii) se referă la interzicerea la nivelul Uniunii a produselor din tutun cu o aromă caracteristică, în temeiul articolului 7 alineatele (1)-(7) din directivă. În special, interzicerea *țigaretelor mentolate* este subiectul de dispută pentru reclamante și intervenientele în susținerea lor. Acestea afirmă că legiuitorul Uniunii nu ar fi trebuit să se întemeieze pe articolul 114 TFUE atunci când a adoptat o asemenea interdicție.

59. Având în vedere precizările deosebit de sumare din decizia de trimitere și argumentele superficiale ale întreprinderilor din procedură, ne vom pronunța pe scurt aici și facem trimitere în rest la Concluziile prezentate de noi în cauza C-358/14 [37], în care această problematică a făcut obiectul unei prezentări mai detaliate.

60. În esență, criticile aduse articolului 7 din directivă se referă la faptul că interzicerea țigaretelor mentolate nu este aptă să elimine divergențele dintre actele cu putere de lege și actele administrative ale statelor membre [a se vedea în acest sens secțiunea a) de mai jos] și nici nu poate ameliora condițiile de funcționare a pieței interne [a se vedea în acest sens secțiunea b) de mai jos].

a) Cu privire la eliminarea divergențelor dintre actele cu putere de lege și actele administrative ale statelor membre

61. Potrivit unei jurisprudențe constante, legiuitorul Uniunii poate recurge la articolul 114 TFUE printre altele atunci când există divergențe între reglementările naționale, când acestea sunt de natură să genereze obstacole în calea libertăților fundamentale și să aibă astfel o incidență directă asupra funcționării pieței interne [38] sau să denatureze concurența în mod semnificativ [39].

62. Numeroase întreprinderi din procedură și Polonia consideră că, *în ceea ce privește țigaretele mentolate*, la data adoptării directivei nu a existat nicio divergență între actele cu putere de lege și actele administrative naționale ale statelor membre.

36 — Hotărârile Germania/Parlamentul și Consiliul (C-376/98, EU:C:2000:544, punctul 88), British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 62), precum și Alliance for Natural Health și alții (C-154/04 și C-155/04, EU:C:2005:449, punctul 30).

37 — A se vedea Concluziile noastre prezentate astăzi în cauza Polonia/Parlamentul și Consiliul (punctele 37-83 și 105-108).

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

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

63. Acest argument nu poate convinge, întrucât se bazează în mod evident pe supoziția eronată că, potrivit articolului 114 TFUE, legiuitorul Uniunii este autorizat să adopte reglementări privind utilizarea mentolului ca o aromă caracteristică în produse din tutun numai atunci când există divergențe între reglementările naționale ale statelor membre care se referă în mod specific la țigaretele mentolate.

64. O asemenea abordare fragmentară, prin intermediul căreia se analizează separat fiecare segment al pieței coreglementat prin intermediul unei măsuri de armonizare a pieței interne sau chiar unele componente individuale ale produselor, trebuie respinsă. Mai degrabă este determinant aspectul dacă directiva poate fi întemeiată în totalitate pe articolul 114 TFUE.

65. Țigaretele mentolate nu ocupă o poziție specială [40] care să le diferențieze de alte țigarete cu aromă caracteristică și care să fie de natură să impună în cazul acestei grupe de produse din tutun o derogare de la interzicerea comercializării lor în întreaga Uniune în conformitate cu directiva [41].

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

i) Cu privire la eliminarea obstacolelor existente în calea schimburilor comerciale

67. Potrivit celor prezentate în cadrul procedurii de decizie preliminară de instituțiile Uniunii și de câteva state membre care participă la procedură, la acea dată, o serie de state membre reglementaseră deja utilizarea aromelor caracteristice, iar altele nu o reglementaseră. În cazurile în care fuseseră adoptate dispoziții naționale, acestea aveau conținuturi deosebit de divergente și nu se refereau neapărat la aceleași arome [42]. Acest mozaic de reglementări naționale putea genera obstacole considerabile în calea schimburilor comerciale de pe piața internă a produselor din tutun, marcată de un comerț transfrontalier semnificativ [43].

68. Chiar dacă, în ceea ce privește în special țigaretele mentolate, nu au existat obstacole semnificative în calea schimburilor comerciale, acest aspect nu ar fi adus atingere recurgerii la articolul 114 TFUE, întrucât acest fapt nu presupune că fiecare reglementare detaliată a unei măsuri de armonizare a pieței interne, adoptată în acest temei, trebuie să fie un răspuns la existența unor divergențe concrete între actele cu putere de lege și actele administrative naționale. Prezintă relevanță mai degrabă analiza reglementării în ansamblul ei [44].

40 — Pentru detalii în acest sens, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-358/14, punctele 48-57).

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

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

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

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

69. În plus, în acest caz legiuitorul Uniunii ar fi putut considera că interzicerea țigaretelor cu o aromă caracteristică ar fi contribuit într-o măsură considerabil mai mică la realizarea unui nivel înalt de protecție a sănătății umane dacă țigaretele mentolate ar fi rămas pe piața internă ca o opțiune pentru consumatori actuali și potențiali de produse din tutun aromat [45].

70. Indiferent de acest aspect, la data adoptării directivei, în cel puțin două dintre statele membre – Belgia și Germania –, utilizarea anumitor capsule de mentol în țigarete era interzisă, astfel încât în aceste state introducerea pe piață cel puțin a acestei variante concrete de țigarete mentolate era interzisă [46]. În schimb, din cunoștințele noastre, la acea dată în alte state membre nu existau interdicții similare. Critica formulată de întreprinderile din procedură și de Polonia potrivit căreia, în special în ceea ce privește țigaretele mentolate, nu au existat divergențe între reglementările naționale nu numai că nu este utilă în general, din perspectiva modului de funcționare a articolului 114, ci este și incorectă pe fond în speță.

ii) Cu privire la riscul unei dezvoltări viitoare diferite a actelor cu putere de lege și a actelor administrative naționale

71. În continuare, Polonia și mai multe dintre întreprinderile din procedura preliminară invocă riscul ca, în viitor, pe piața internă europeană să apară obstacole în calea schimburilor comerciale din cauza interzicerii țigaretelor mentolate în unele state membre.

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

73. Oricum, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 114 TFUE poate fi ales ca temei juridic, în vederea prevenirii apariției unor obstacole viitoare în calea schimburilor comerciale care ar rezulta din evoluția eterogenă a legislațiilor naționale, în măsura în care apariția unor astfel de obstacole este probabilă, iar măsura în cauză are ca obiect prevenirea lor [47].

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

75. Instituțiile Uniunii și unele dintre statele membre care sunt părți în procedura preliminară au arătat în mod convingător că, în temeiul Convenției-cadru a OMS pentru controlul tutunului [48], Uniunea și statele membre au fost invitate să restrângă sau chiar să interzică utilizarea ingredientelor produselor din tutun care pot modifica gustul acestora, iar aici intră și utilizarea mentolului. Este adevărat că acest aspect nu reiese din modul de redactare a convenției-cadru, ci din Orientările privind punerea în aplicare a articolelor 9 și 10, adoptate cu câțiva ani în urmă în cadrul conferinței părților semnatare [49].

45 — A se vedea în acest sens considerentul (16) al directivei, din care se poate deduce că legiuitorul este preocupat în special de aromele caracteristice, care pot afecta modelele de consum.

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

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

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

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

76. Cu toate că, în sine, orientările nu produc efecte juridice, ele servesc ca recomandări pentru punerea în aplicare a Convenției-cadru a OMS de către părțile semnatare [50] la nivel mondial. Prin urmare, ele au caracter orientativ și pentru statele membre ale Uniunii Europene care au încheiat de asemenea Convenția-cadru.

77. Având în vedere această situație, legiuitorul Uniunii putea să presupună că, în cazul în care nu se va adopta o reglementare unitară la nivelul Uniunii, în scurt timp se vor adopta reglementări naționale privind utilizarea mentolului și a altor arome caracteristice în produsele din tutun la nivel național.

78. Faptul că în realitate, după cum au subliniat unele dintre părțile din procedură, într-o perioadă relativ îndelungată, statele membre ale Uniunii Europene au adoptat foarte puține reglementări naționale în acest sens s-ar datora numai situației că, la nivelul Uniunii, Comisia [51] a pregătit și a inițiat deja, mai mult sau mai puțin concomitent cu publicarea Orientărilor OMS, procedura de legiferare pentru adoptarea directivei atacate [52].

79. În plus, în mod rezonabil, legiuitorul Uniunii a prezumat că eventualele reglementări naționale de punere în aplicare a Convenției-cadru a OMS diferă de la un stat membru la altul și că, în lipsa unei măsuri de armonizare la nivelul Uniunii, acestea ar putea genera noi obstacole pe piața internă, întrucât respectivele orientări nu impun statelor semnatare ale convenției nicio măsură concretă, ci le rezervă o largă putere de apreciere și opțiunea de a interzice sau doar de a restrânge utilizarea ingredientelor de gust ale produselor din tutun, indicând astfel de ingrediente numai cu titlu de exemplu.

80. Având în vedere cele ce precedă, îndoielile exprimate de numeroase întreprinderi din procedură, precum și de Polonia cu privire la divergențe actuale sau viitoare dintre actele cu putere de lege și actele administrative ale statelor membre sunt total nefondate.

b) Cu privire la ameliorarea condițiilor de funcționare a pieței interne

81. În continuare, reclamantele din litigiul principal și mai multe dintre intervenientele în susținerea lor contestă faptul că interzicerea țigaretelor mentolate poate contribui la ameliorarea condițiilor de funcționare a pieței interne.

82. Este cert că interzicerea produselor din tutun cu aromă caracteristică nu este aptă să amelioreze condițiile de funcționare a pieței interne pentru *aceste* produse. Cu toate acestea, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 114 TFUE permite legiuitorului Uniunii să interzică punerea în circulație a unui anumit produs pe piața internă în măsura în care acest lucru este menit să amelioreze schimburile comerciale în cazul unei grupe de *alte* produse [53].

83. În cazul produselor din tutun în discuție, acest lucru se poate explica după cum urmează: prin interdicția referitoare la anumite forme de prezentare a tutunului, prevăzută de dreptul Uniunii, se urmărește crearea unor condiții comerciale unitare pentru toate produsele din tutun, la nivelul întregii Uniuni. Astfel, interzicerea produselor din tutun cu aromă caracteristică, la nivelul întregii Uniunii, este

50 — *Ibidem*, punctul 1.1.

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

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

53 — Hotărârile Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punctele 34 și 35) și Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punctele 33 și 34). Și Hotărârea Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Comisia (C-398/13, EU:C:2015:535), pronunțată recent, s-a întemeiat pe o situație de fapt în care articolul 95 CE (devenit articolul 114 TFUE) a oferit un temei juridic pentru interdicția comercializării unor produse pe piața internă a Uniunii.

oarecum prețul plătit pentru capacitatea de liberă circulație pe piața internă a produselor din tutun „normale”, conforme cu condițiile din directivă, garantând în același timp un nivel ridicat de protecție a sănătății umane [54]. Cu alte cuvinte, în viitor, produsele din tutun vor putea fi introduse în principiu în Uniunea Europeană, dar numai dacă nu au aromă caracteristică.

84. Multe dintre întreprinderile din procedură au obiectat că va lua amploare contrabanda și că se va dezvolta piața neagră a țigaretelor mentolate. Totuși, această simplă afirmație a fost prezentată fără prea multe argumente.

85. În rest, nu poate prezenta relevanță dacă contrabanda și comerțul ilicit pot fi evitate prin intermediul măsurilor prevăzute de directivă [55]. Este determinant mai degrabă aspectul că, după intrarea în vigoare a interdicției de punere în circulație a produselor din tutun cu o aromă caracteristică, în special consumatorilor le va fi mai dificil să se aprovizioneze cu țigarete mentolate și cu alte țigarete aromate. Și numai această împrejurare justifică supoziția că o asemenea interdicție va contribui cu siguranță la garantarea unui nivel înalt al sănătății umane. Aspectul că, în anumite cazuri individuale, interdicțiile vor fi eludate nu se opune în principiu oportunității acestora pentru realizarea obiectivului urmărit.

c) Concluzie intermediară

86. În concluzie, se poate stabili că recurgerea la articolul 114 TFUE ca temei juridic pentru interzicerea produselor din tutun cu o aromă caracteristică, în special a țigaretelor mentolate, a fost întemeiată.

2. Etichetarea și ambalarea produselor din tutun [prima întrebare partea c) punctul i)]

87. Prima întrebare partea c) punctul i) se referă la capitolul II din titlul II din directivă. Instanța de trimitere solicită informații privind aspectul dacă articolul 114 TFUE constituie un temei juridic adecvat pentru cerințele privind „etichetarea și ambalarea” produselor din tutun, prevăzute în partea respectivă a directivei (mai precis la articolele 8-16). Reclamantele și unele dintre intervenientele în susținerea lor neagă acest aspect. Ele contestă faptul că în acest domeniu există obstacole semnificative în calea schimburilor comerciale și subliniază, de exemplu, că diferențele existente cu privire la ambalarea și prezentarea produselor din tutun, în funcție de piața națională, se datorează în primul rând strategiei de marketing a producătorilor, precum și diferitor preferințe ale consumatorilor din statele membre.

88. În plus, trebuie menționat că numeroase aspecte ale etichetării și ambalării produselor din tutun au reprezentat obiectul unei reglementări la nivelul Uniunii deja prin Directiva 2001/37/CE [56], actul anterior Directivei 2014/40 în litigiu.

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

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

56 — Directiva 2001/37/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2001 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în materie de fabricare, prezentare și vânzare a produselor din tutun (JO L 194, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 7, p. 125), a se vedea în special articolele 5-7.

89. Atunci când există deja o măsură de armonizare a pieței interne într-un anumit domeniu, care a fost adoptată legal în temeiul articolului 114 TFUE, în cadrul marjei sale de apreciere, legiuitorul Uniunii nu poate fi privat de posibilitatea de a recurge din nou la același temei juridic pentru a revizui acest act în funcție de o nouă apreciere politică sau de orice evoluție a cunoștințelor științifice, precum și pentru a-l adapta la o situație nouă [57].

90. În acest sens, legiuitorul Uniunii poate, pe de o parte, să înlocuiască o reglementare anterioară cu o altă reglementare care, după o nouă apreciere a situației de fapt, pare să poată contribui mai bine la funcționarea pieței interne. Pe de altă parte, acesta poate să mențină în principal reglementarea anterioară și să o dezvolte în continuare, pentru a contribui, în conformitate cu sarcina prevăzută la articolul 114 alineatul (3) TFUE, la un nivel ridicat al protecției sănătății, care să depășească obiectivul care putea fi atins pe baza actului anterior [58]. În plus, în acest sens, se pot adopta și prevederi noi menite să sporească eficiența reglementării existente și să îngreuneze eludarea acesteia [59].

91. Astfel, având în vedere cele ce precedă, este cert că articolul 114 TFUE oferă temeiul juridic adecvat pentru noile dispoziții de dezvoltare a reglementării din dreptul Uniunii referitoare la etichetarea și ambalarea produselor din tutun, prevăzute în capitolul II din titlul II.

92. În speță, la acestea se adaugă faptul că actul anterior nu a eliminat nicidecum toate obstacolele din calea schimburilor comerciale din domeniul produselor din tutun de pe piața internă [60]. După cum subliniază în mod întemeiat instituțiile Uniunii care sunt părți în procedură, precum și Irlanda și Franța, la data adoptării Directivei 2014/40 mai existau divergențe considerabile între dispozițiile adoptate de statele membre cu privire la etichetarea și ambalarea produselor din tutun [61].

93. De exemplu, unele state membre impuneau avertismente de sănătate combinate (compuse dintr-o ilustrație și un text), iar altele, în conformitate cu informațiile minime prevăzute la articolul 5 din Directiva 2001/37, numai avertismente sub formă de text. În plus, erau diferite și cerințele din dispozițiile naționale privind dimensiunea pachetelor de țigarete, numărul minim de țigarete dintr-un pachet, precum și elementele promoționale de pe pachetele unitare sau informațiile privind compoziția produsului.

94. Este clar că dispozițiile privind etichetarea și ambalarea produselor prevăzute de dispozițiile naționale ale statelor membre pot reprezenta obstacole în calea schimburilor comerciale, iar acest fapt este recunoscut și în jurisprudența constantă a Curții [62]. Așadar, și din acest punct de vedere, adoptarea unor măsuri de armonizare a pieței interne în conformitate cu articolul 114 TFUE a fost oportună, în scopul eliminării unor asemenea obstacole existente.

95. Acestui fapt nu i se opune aspectul că unele dintre întreprinderile din procedură nu consideră că divergențele existente între dispozițiile naționale privind etichetarea și ambalarea produselor din tutun generează obstacole în calea schimburilor comerciale, întrucât, potrivit propriilor declarații, ele oricum realizează în mod diferit ambalajele produselor lor, în funcție de statul membru și de modelele de consum.

57 — Hotărârile British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctele 77-80) și Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 34).

58 — Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, în special punctul 79).

59 — Hotărârile Germania/Parlamentul și Consiliul (C-376/98, EU:C:2000:544, punctul 100) și British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 82).

60 — În același sens Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctele 65 și 66).

61 — A se vedea în acest sens considerentele (22), (23) și (28) ale directivei. Detalii în acest sens se regăsesc în documentele prezentate de Comisie la 19 decembrie 2012, mai precis în expunerea de motive a propunerii de directivă, COM(2012) 788 final, p. 6-8, precum și în studiul de impact („Impact Assessment”) elaborat de departamentele Comisiei, documentul SWD(2012) 452 final, partea 1, p. 29 și urm.

62 — Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 64, a doua teză); a se vedea în plus Hotărârile Rau Lebensmittelwerke (261/81, EU:C:1982:382, punctul 15), Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905, punctul 15) și Schwarz (C-366/04, EU:C:2005:719, punctul 29).

96. Cu toate că opinia subiectivă a întreprinderilor interesate poate prezenta o anumită importanță în cadrul aprecierii existenței unor obstacole în calea schimburilor comerciale, ea nu poate avea caracter determinant, cu atât mai mult cu cât, într-o situație precum cea din speță, poate exista suspiciunea că unele întreprinderi pretind că obstacolele din calea schimburilor comerciale sunt mai puțin semnificative pentru a împiedica adoptarea unei reglementări unitare la nivelul Uniunii, care să prevadă cerințe mai stricte cu privire la protecția sănătății [63].

97. Mai degrabă este determinantă o analiză obiectivă. În acest context, legiuitorul Uniunii ar putea lua în considerare, pe de o parte, faptul că fabricarea de produse din tutun pentru piața internă se concentrează din ce în ce mai mult pe un număr mai mic de fabrici din Uniune, aspect care în mod natural conduce la un comerț transfrontalier cuprinzător și la necesitatea sporită de a avea reglementări unitare la nivelul Uniunii [64]. Pe de altă parte, în contextul internațional, în special al cerințelor care rezultă de la articolul 11 din Convenția-cadru a OMS, în lipsa unei măsuri adoptate de legiuitorul Uniunii, diferitele state membre ar fi adoptat probabil reglementări noi, divergente în ceea ce privește etichetarea și ambalarea produselor din tutun [65].

98. De altfel, aspectul că dispozițiile în litigiu din directivă sunt adecvate pentru eliminarea obstacolelor din calea schimburilor comerciale nu poate fi negat prin trimitere la faptul că pe ambalajele produselor din tutun vor continua să existe și în viitor elemente specifice cu caracter național, de la limba de redactare a avertismentelor de sănătate până la eventualele timbre fiscale. Articolul 114 TFUE nu funcționează conform principiului „totul sau nimic”, ci permite mai degrabă și o armonizare parțială a actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre, care poate contribui de asemenea la eliminarea obstacolelor din calea schimburilor comerciale, în special atunci când conduc la o economie de costuri pentru întreprinderile interesate. Aceasta este prezumția pe care se poate întemeia legiuitorul Uniunii în mod rezonabil în ceea ce privește armonizarea dimensiunii pachetului și a numărului minim de țigarete dintr-un pachet, a tipului de avertismente de sănătate care trebuie plasate pe ambalaj și a datelor admisibile privind compoziția produsului.

99. În ceea ce privește prognoza formulată de unele dintre părți cu privire la contrabandă și la înflorirea pieței negre, considerăm că, în acest context, argumentul convinge la fel de puțin precum cel anterior referitor la interzicerea aromelor caracteristice [66].

100. În măsura în care, în cele din urmă, unele dintre întreprinderile din procedura preliminară critică faptul că prin uniformizarea ambalajelor produselor se pierde din varietatea produselor și din posibilitățile de concurență între producătorii de produse din tutun, în realitate aceasta nu este o obiecție referitoare la necompetență, ci o obiecție referitoare la caracterul disproporționat al măsurii, pe care o vom contrazice în contextul celei de a treia întrebări [67].

101. În concluzie, trebuie respinse toate obiecțiile privind recurgerea la articolul 114 TFUE ca temei juridic pentru dispozițiile prevăzute la capitolul II din titlul II din directivă, în mod similar cu opinia Curții în ceea ce privește actul anterior [68].

63 — A se vedea în acest sens studiul de impact („Impact Assessment”) prezentat de departamentele din cadrul Comisiei la 19 decembrie 2012, documentul SWD (2012) 452 final, partea 1, p. 33.

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

65 — A se vedea în același sens mai sus, punctele 74-77 din prezentele concluzii, precum și, în completare, punctul 201 din prezentele concluzii.

66 — A se vedea în acest sens punctele 84 și 85 din prezentele concluzii.

67 — A se vedea în acest sens punctele 193, precum și 204 și 205 din prezentele concluzii.

68 — Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctele 63-91).

3. Libera circulație a produselor din tutun [prima întrebare părțile a) și b)]

102. Prin intermediul primei întrebări părțile a) și b) se solicită examinarea reglementării de la articolul 24 din directivă privind „libera circulație” a produselor din tutun. Pornind de la criticile formulate de reclamante și de unele dintre intervenientele în susținerea lor, instanța de trimitere dorește să afle dacă articolul 114 TFUE oferă un temei juridic adecvat pentru acest articol, în special pentru alineatele (2) și (3).

103. Dorim să precizăm în prealabil că eventualele note la care fac referire unele dintre întreprinderile din procedură, care au fost redactate de serviciile juridice ale diferitor instituții ale Uniunii, nu pot prezenta importanță în cadrul aprecierii acestei întrebări. Acestea au caracter intern, nu reflectă în mod obligatoriu opinia instituției respective și, ca atare, nu sunt opozabile acesteia nici în instanță. În mod natural, instituțiile politice ale Uniunii își pregătesc manifestările de voință în plan intern și poartă în acest sens și discuții în contradictoriu. Această împrejurare nu conduce ca atare la concluzii privind validitatea dispozițiilor în litigiu.

104. Articolul 24 din directivă este structurat după cum urmează: alineatul (1) postulează principiul liberei circulații a produselor din tutun și a produselor conexe, care sunt conforme cu directiva; statele membre nu pot să interzică sau să restricționeze introducerea acestor produse pe piață din considerente referitoare la aspecte reglementate de directivă. Totuși, acest aspect se aplică numai „sub rezerva dispozițiilor alineatelor (2) și (3)”. Potrivit articolului 24 alineatul (2), în anumite împrejurări, statele membre pot prevedea norme suplimentare – mai precis, care depășesc cadrul reglementărilor din directivă – în ceea ce privește standardizarea ambalajelor produselor din tutun. În plus, în conformitate cu articolul 24 alineatul (3) din directivă, în condițiile prevăzute la acest alineat, statele membre pot interzice o anumită categorie de produse din tutun sau produse conexe în scopul protecției sănătății publice.

a) Dreptul statelor membre de a adopta norme suplimentare privind standardizarea ambalajelor produselor din tutun [prima întrebare partea a)]

105. Prin intermediul primei întrebări partea a), instanța de trimitere exprimă îndoieli referitoare la temeiul juridic al articolului 24 alineatul (2) din directivă. Potrivit acestei dispoziții, directiva „nu aduce atingere dreptului statelor membre de a menține sau de a introduce norme suplimentare, aplicabile tuturor produselor introduse pe piața lor, în ceea ce privește standardizarea ambalajelor produselor din tutun, acolo unde acest lucru se justifică din motive legate de sănătatea publică, ținând seama de nivelul înalt de protecție a sănătății umane atins prin prezenta directivă”.

106. În opinia reclamantelor din litigiul principal și a intervenientelor în susținerea lor, această dispoziție nu se poate întemeia pe articolul 114 TFUE, întrucât nu contribuie la eliminarea obstacolelor din calea schimburilor comerciale, ci generează asemenea obstacole. În motivarea acestei opinii, întreprinderile interesate susțin în esență că, potrivit articolului 24 alineatul (2), statele membre pot submina libera circulație a mărfurilor prin introducerea unor dispoziții naționale mai stricte decât dispozițiile din dreptul Uniunii.

107. Întreprinderile interesate, alături de Regatul Unit, Irlanda și Norvegia, se întemeiază în acest sens pe o *interpretare* deosebit de *extensivă* a articolului 24 alineatul (2) din directivă. Ele prezumă că, prin intermediul acestei dispoziții, statele membre pot introduce norme privind ambalajele produselor din tutun mai stricte *din orice punct de vedere*, așadar indiferent dacă aspectul respectiv a făcut sau nu a făcut obiectul unei armonizări în dreptul Uniunii.

108. Este adevărat că, în cazul unei interpretări atât de largi, articolul 24 alineatul (2) din directivă ar putea fi în conflict cu scopul articolului 114 TFUE, întemeiat pe o ameliorare a modului de funcționare a pieței interne, întrucât, pe baza unei asemenea interpretări, directiva ar armoniza cerințele impuse în ceea ce privește ambalajul produselor din tutun, dar, în același timp, ar rezerva statelor membre dreptul de a se abate de la această armonizare fără să respecte condițiile și procedurile prevăzute în acest sens în conformitate cu articolul 114 alineatele (4)-(10) TFUE. Prin urmare, astfel cum formulează în mod corect BAT, cu o mână se realizează armonizarea și cu cealaltă mână se distruge.

109. Cu toate acestea, ar fi pripit să concluzionăm fără o analiză aprofundată că articolul 24 nu este compatibil cu articolul 114 TFUE și că, astfel, nu se poate adopta pe baza acestuia, întrucât interpretarea dată articolului 24 alineatul (2) de întreprinderile care participă la procedură, de Regatul Unit, de Irlanda și de Norvegia nu este singura interpretare posibilă. În plus, potrivit unei jurisprudențe constante, atunci când permite mai multe interpretări, o dispoziție dintr-un act de drept derivat al Uniunii trebuie interpretată în sensul că este compatibilă cu dreptul primar, fără să se pună în discuție legalitatea sa [69].

110. Astfel, este posibil ca articolul 24 alineatul (2) din directivă să fie interpretat în conformitate cu dreptul primar, care garantează în special compatibilitatea cu temeiul juridic oferit de articolul 114 TFUE. Astfel, în conformitate cu opinia instituțiilor Uniunii care sunt parte în procedură, precum și cu opinia Franței și Portugaliei, se poate opta pentru o *interpretare restrânsă* a articolului 24 alineatul (2) din directivă. Așadar, această dispoziție poate fi interpretată în sensul că statele membre pot introduce „norme suplimentare” numai în măsura în care legiuitorul Uniunii nu a realizat deja o armonizare în acest sens.

111. Această interpretare restrânsă a articolului 24 alineatul (2) corespunde cel mai bine scopului și economiei Directivei 2014/40. Spre deosebire de opinia aparentă a reclamantelor din litigiul principal și a unora dintre intervenientele în susținerea lor, această directivă nu realizează o armonizare completă, ci numai o armonizare parțială, sau, potrivit modului de redactare a articolului 1 litera (b), „aproprierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre privind […] anumite aspecte ale etichetării și ambalării produselor din tutun”. Acest aspect este confirmat de conținutul considerentului (53) al directivei, care menționează „grade diferite de armonizare” și că, în ceea ce privește „modul de prezentare și ambalajele”, directiva prevede „un prim set de norme comune de bază”.

112. Este adevărat că directiva conține un capitol întreg cu dispoziții privind etichetarea și ambalarea produselor din tutun, care privesc forma pachetului de țigarete, numărul minim de țigarete dintr-un pachet sau cerința privind avertismentele de sănătate (combinate) și interdicția anumitor mențiuni înșelătoare pe ambalajele produselor. Totuși, contrar opiniei mai multora dintre întreprinderile din procedură, rămân însă suficiente aspecte diferite ale ambalării și etichetării produselor din tutun care pot fi reglementate în mod suplimentar de statele membre. În plus, din articolul 28 alineatul (2) litera (a) din directivă reiese că directiva nu reglementează anumite suprafețe ale ambalajelor și că printre altele Comisia acordă atenție evoluțiilor la nivel național.

113. Astfel, statele membre sunt libere să elaboreze în special cerințe proprii legate de culorile tuturor elementelor ambalajelor care nu sunt rezervate avertismentelor de sănătate, și anume până la o standardizare a ambalajelor [70]. Culorile fac de asemenea, în mod indirect, obiectul reglementării din directivă, în măsura în care articolul 13 interzice ca ambalajele să creeze o impresie pozitivă, eronată sau înșelătoare.

69 — Hotărârile Comisia/Consiliul (218/82, EU:C:1983:369, punctul 15), Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții (C-305/05, EU:C:2007:383, punctul 28), Reexaminare Comisia/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punctul 40) și Parlamentul/Consiliul (C-540/13, EU:C:2015:224, punctul 39).

70 — A se revedea în acest sens considerentul (53) al directivei.

114. Având în vedere cele ce precedă, obiecția formulată de unele dintre întreprinderile interesate, potrivit căreia o dispoziție întemeiată pe articolul 114 TFUE, cum este articolul 24 din directivă, nu trebuie să permită statelor membre să adopte *niciun fel* de norme mai stricte privind etichetarea și ambalarea produselor din tutun, întrucât această materie intră în totalitate „în domeniul de aplicare al directivei”, nu este prea convingătoare. Această obiecție, care provine din temerea unora dintre întreprinderile interesate în raport cu adoptarea unor dispoziții naționale privind introducerea ambalajelor neutre pentru produsele din tutun (așa-numitul „plain packaging”), pierde din vedere aspectul că în prezent încă se așteaptă o reglementare la nivelul Uniunii a unor aspecte numeroase privind etichetarea și ambalarea produselor din tutun. Or, printre aceste aspecte se numără printre altele și culorile.

115. Confirmarea tezei întreprinderilor interesate ar însemna că armonizarea parțială a actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre, urmărită prin intermediul Directivei 2014/40, ar trebui interpretată ca o armonizare totală. Acest fapt ar însemna o încălcare a marjei de apreciere largi, prevăzută la articolul 114 TFUE cu privire la cea mai adecvată tehnică de apropiere [71]. Atunci când recurge la articolul 114 TFUE, legiuitorul Uniunii nu trebuie să aleagă, potrivit principiului „totul sau nimic”, între armonizarea completă și nerealizarea niciunei armonizări, ci poate opta, precum în acest caz, pentru o armonizare parțială.

116. De altfel, nici din hotărârile pe care se întemeiază reclamantele din litigiul principal nu rezultă altceva [72]. Este adevărat că, în prima sa hotărâre referitoare la publicitatea la tutun, Curtea a considerat că o directivă întemeiată pe competențele pieței interne și printre altele pe articolul 100a din Tratatul CE (astăzi articolul 114 TFUE) a fost nelegală, întrucât nu conținea nicio dispoziție referitoare la produsele conforme cu directiva. Dintr-o lectură a paragrafului respectiv din hotărâre în contextul ansamblului acesteia din urmă reiese că Curtea nu a dorit nicidecum să blocheze posibilitatea adoptării unor directive de *armonizare parțială* a anumitor materii, ci a declarat în mod expres că măsurile de armonizare a pieței interne pot conține clauze care permit statelor membre să adopte norme mai stricte din motive de interes general [73].

117. Legiuitorul Uniunii nu poate recurge la articolul 114 TFUE decât dacă nu urmărește nicidecum libera circulație a produselor prevăzute de directivă și conforme cu aceasta [74]. În plus, legiuitorul Uniunii nu poate permite statelor membre nici să se opună importului, vânzării și consumului de produse din tutun conforme cu directiva, *pentru motive care se referă la aspectele armonizate de directivă* [75].

118. Or, nu aceasta este situația în speță. Pe de o parte, prin intermediul articolului 24 alineatul (1) din directivă, se recunoaște în mod expres principiul liberei circulații al produselor din tutun conforme cu directiva, iar pe de altă parte, interpretat în lumina considerentului (53), articolul 24 alineatul (2) permite statelor membre să introducă „norme suplimentare […] în ceea ce privește standardizarea ambalajelor” numai în măsura în care *nu* există o armonizare în dreptul Uniunii în acest sens.

71 — Hotărârile REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, punctul 20), Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul (C-66/04, EU:C:2005:743, punctul 45), Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul (C-217/04, EU:C:2006:279, punctul 43) și Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 35).

72 — Hotărârea Germania/Parlamentul și Consiliul (C-376/98, EU:C:2000:544, punctul 104); a se vedea în plus Hotărârile British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 74) și Germania/Parlamentul și Consiliul (C-380/03, EU:C:2006:772, punctul 73); în mod similar Hotărârile Gallaher și alții (C-11/92, EU:C:1993:262, punctul 16) și Philip Morris Belgium și alții (C-222/91, EU:C:1993:260, punctul 13).

73 — A se vedea Hotărârea Germania/Parlamentul și Consiliul (C-376/98, EU:C:2000:544, punctele 103 și 104); în același sens, Hotărârea Lapin (C-358/11, EU:C:2013:142, punctul 32).

74 — În acest sens, a se vedea Hotărârea Germania/Parlamentul și Consiliul (C-376/98, EU:C:2000:544, punctele 104 și 105).

75 — Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 74).

119. Este cert că această armonizare parțială implică și faptul că, deși etichetarea și ambalarea produselor respectă cerințele directivei din toate punctele de vedere, acestea nu pot fi exportate pur și simplu dintr-un stat membru în alt stat membru, întrucât, în ceea ce privește aspectele nearmonizate privind ambalarea produselor, fiecare stat membru poate impune cerințe suplimentare. Indiferent de acest aspect, și această armonizare parțială produce avantaje incontestabile pentru funcționarea pieței interne, întrucât elimină câteva obstacole din calea schimburilor comerciale, chiar dacă nu în totalitatea lor. În speță, acest lucru înseamnă de exemplu că producătorii produselor din tutun pot utiliza pe întreaga piață internă pachete de țigarete care corespund unui format de bază și că trebuie să adapteze acest format de bază la aspectele specifice din actele cu putere de lege și din actele administrative din respectivele state membre numai cu privire la unele detalii (de exemplu din punct de vedere cromatic), și nu din toate punctele de vedere.

120. Trebuie să recunoaștem că, în principal, dispozițiile menționate ale articolului 24 alineatele (1) și (2) din directivă, împreună cu explicațiile aferente din considerentul (53), au o funcție de clarificare. Ele detaliază modul de funcționare a armonizării parțiale urmărite de directivă. Cu toate acestea, după cum o dovedește în mod impresionant litigiul acerb dintre părți cu privire la admisibilitatea eventualelor dispoziții naționale de standardizare a ambalajelor, o asemenea clarificare poate fi destul de utilă.

b) Dreptul statelor membre de a interzice anumite categorii de produse [prima întrebare partea b)]

121. În continuare, prin intermediul primei întrebări partea b), se verifică articolul 24 alineatul (3) din directivă, mai precis prima teză din acesta. Potrivit acestei dispoziții, un stat membru poate „să interzică o anumită categorie de produse din tutun sau produse conexe, din motive legate de situația specifică din statul membru în cauză și cu condiția ca dispozițiile să fie justificate de necesitatea de a proteja sănătatea publică, ținând seama de nivelul înalt de protecție a sănătății umane atins prin prezenta directivă”.

122. Potrivit declarațiilor instanței de trimitere din cererea sa de decizie preliminară, în cadrul litigiului principal, articolul 24 alineatul (3) prima teză este atacat cu aceleași argumente cu care s-a contestat articolul 24 alineatul (2) din directivă. Așadar, se critică din nou faptul că dispoziția în litigiu nu conduce la eliminarea, ci la generarea unor obstacole în calea schimburilor comerciale.

123. Contrar opiniei Parlamentului, a Consiliului și a Comisiei, această critică nu poate fi combătută prin trimiterea la faptul că Uniunea nu are competențe în ceea ce privește măsurile de armonizare din domeniul politicilor de sănătate publică [articolul 168 alineatul (5) TFUE] și responsabilitatea statelor membre de a defini politicile lor de sănătate [articolul 168 alineatul (7) TFUE], întrucât Directiva 2014/40 nu este o măsură de politică de sănătate, ci o măsură de armonizare a pieței interne, domeniu care, potrivit articolului 114 TFUE, este de competența Uniunii[76]. În caz contrar, interzicerea produselor din tutun cu o aromă caracteristică, disputată cu atâta fervoare în speță, nici nu ar fi putut fi inclusă în directivă[77].

124. După cum am precizat deja mai sus[78], în principiu, articolul 114 TFUE nu poate oferi un temei juridic pentru o dispoziție prin intermediul căreia statelor membre li s-a permis să se abată în mod unilateral de la efectul de armonizare al directivei. Acest lucru se aplică și eventualelor măsuri de politici de sănătate care ar putea fi adoptate de anumite state membre, în conformitate cu considerentul (54) al directivei, „pentru a lua în considerare posibile evoluții viitoare ale pieței”. În asemenea situații, articolul 114 alineatul (8) TFUE, care este o dispoziție din dreptul primar al Uniunii

76 — În acest sens, Hotărârile Germania/Parlamentul și Consiliul (C-376/98, EU:C:2000:544, punctul 88), British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 62), precum și Alliance for Natural Health și alții (C-154/04 și C-155/04, EU:C:2005:449, punctul 30).

77 — A se vedea în acest sens punctele 58-86 din prezentele concluzii.

78 — A se vedea în acest sens punctele 108, 116 și 117 din prezentele concluzii.

și are astfel prioritate în raport cu directiva, prevede în mod expres că nu se vor adopta măsuri la nivel național, ci la nivelul Uniunii. În cazul în care un stat membru invocă o „problemă deosebită de sănătate publică” într-un domeniu care a făcut în prealabil obiectul măsurilor de armonizare, statul membru respectiv trebuie să informeze Comisia, care „analizează de îndată dacă este necesar să propună Consiliului măsuri adecvate”. Într-un act de drept derivat nu se poate deroga de la această regulă. Prin intermediul unei directive, statele membre pot fi împuternicite eventual, prin derogare de la dispozițiile pe care le cuprinde, să adopte *măsuri provizorii* de protecție a sănătății publice [articolul 114 alineatul (10) TFUE].

125. Astfel, contrar opiniei instituțiilor Uniunii care sunt parte în procedură, articolul 24 alineatul (3) din directivă nu poate fi interpretat în sens atât de larg încât să permită statelor membre să interzică permanent punerea în circulație a produselor la care se face referire în directivă, pentru motive de politică de sănătate, anulând astfel în mod unilateral libera circulație a acestor produse. Prin urmare, argumentul Parlamentului și al Comisiei potrivit căruia, în temeiul articolului 24 alineatul (3), statele membre pot interzice în totalitate punerea în circulație a țigaretelor nu poate fi primit. Statele membre pot adopta în mod unilateral astfel de interdicții numai pentru produse care *nu* fac obiectul armonizării din Directiva 2014/40 [79].

126. Totuși, aceasta nu înseamnă că articolul 24 alineatul (3) din directivă este nelegal și astfel ar trebui declarat nevalid. Validitatea articolului 24 alineatul (3) se poate confirma în mod similar cu validitatea articolului 24 alineatul (2) din directivă, în măsura în care este interpretată în sens restrâns, având în vedere temeiul juridic la care s-a recurs la adoptarea acesteia, așadar în conformitate cu articolul 114 TFUE [80].

127. În primul rând, potrivit articolului 24 alineatul (3) din directivă, interdicțiile naționale unilaterale ale unor produse cuprinse în directivă sunt permise numai în măsura în care obiectivul privind politica de sănătate urmărit nu este realizat în mod suficient prin metodele de armonizare din directivă. Acest aspect este subliniat în formularea de la articolul 24 alineatul (3) prima teză din directivă, potrivit căreia eventuale interdicții ale produselor din statele membre trebuie să fie justificate „ținând seama de nivelul înalt de protecție a sănătății umane atins prin prezenta directivă”.

128. În al doilea rând, articolul 24 alineatul (3) prima teză din directivă permite numai interdicții privind produsele justificate de politicile de sănătate adoptate la nivel național „din motive legate de situația specifică din statul membru în cauză”. În conformitate cu principiul subsidiarității [articolul 5 alineatele (1) și (3) TUE], soluționarea acestui tip de probleme revine în primul rând statelor membre [81]. Pentru situația în care, în acest sens, apar probleme cu caracter transfrontalier, legiuitorul Uniunii a prevăzut la tezele următoare ale articolului 24 alineatul (3) din directivă, după modelul articolului 114 alineatele (5) și (6) TFUE, o procedură de autorizare desfășurată de către Comisie.

129. Cu această condiție, se poate afirma că articolul 24 alineatul (3) din directivă poate fi considerat o măsură acoperită de temeiul juridic al articolului 114 TFUE.

130. Reclamantele din litigiul principal critică existența unei incoerențe între articolul 24 alineatul (3) din directivă, pe de o parte, și interzicerea țigaretelor mentolate de la articolul 7 din directivă, pe de altă parte [82]. În esență, ele reproșează că o interzicere a aromelor caracteristice, astfel cum este prevăzută la articolul 7 din directivă, nu este necesară atunci când statele membre au oricum

79 — A se vedea de asemene considerentul (55) al directivei.

80 — A se vedea punctul 109 din prezentele concluzii.

81 — A se vedea în acest sens Concluziile noastre prezentate astăzi în cauza Polonia/Parlamentul și Consiliul (punctele 141-171, în special punctele 152, 153 și 165).

82 — Această critică se invocă atât în ceea ce privește articolul 24 alineatul (3) din directivă, cât și în ceea ce privește articolul 7 din directivă. Vom trata aici împreună argumentele prezentate în acest sens.

posibilitatea să interzică în mod unilateral anumite categorii de produse din tutun. În plus, este neconcordant de asemenea ca interzicerea aromelor caracteristice de la articolul 7 din directivă să fie motivată prin evitarea unor eventuale divergențe viitoare din normele naționale, dar în același timp să se faciliteze generarea unor asemenea divergențe prin articolul 24 alineatul (3) din directivă.

131. Nici acest argument nu poate fi primit, întrucât, pe de o parte, după cum am amintit [83], articolul 7 din directivă tratează o problemă cu *caracter transfrontalier*, care se referă la întreaga piață internă europeană, în timp ce domeniul de aplicare al articolului 24 alineatul (3) din directivă se referă, deja potrivit modului său de redactare, la *situația specifică din statul membru în cauză*. Pe de altă parte, în cadrul exercitării puterii sale largi de apreciere, prevăzută la articolul 114 TFUE [84], legiuitorul Uniunii este liber să opteze pentru o armonizare treptată a actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre, astfel încât anumite probleme de pe piața internă să fie abordate prin intermediul unei măsuri de armonizare, iar altele nu. Astfel, nu se poate considera că legiuitorul Uniunii acționează în mod incoerent atunci când interzice produsele din tutun cu aromă caracteristică pe întreaga piața internă europeană, dar lasă interzicerea altor produse cu riscuri pentru sănătate deocamdată la latitudinea statelor membre.

c) Concluzie intermediară

132. În concluzie, pe baza argumentelor prezentate Curții, nu există niciun indiciu pentru faptul că articolul 24 alineatele (2) sau (3) din directivă ar fi fost întemeiate în mod nefondat pe articolul 114 TFUE.

4. Reglementarea privind vânzările la distanță [prima întrebare partea c) punctul iii)]

133. Prin intermediul primei întrebări partea c) punctul iii), instanța de trimitere analizează articolul 18 din directivă, mai precis alineatul (1), care lasă interzicerea vânzărilor transfrontaliere la distanță de produse din tutun către consumatori la latitudinea statelor membre și le îndeamnă să colaboreze pentru a împiedica acest tip de vânzare.

134. Această întrebare se bazează pe o critică formulată de BAT în litigiul principal potrivit căreia respectiva dispoziție nu facilitează, ci îngreunează comerțul transfrontalier, iar pentru acest motiv este contrară obiectivelor articolului 114 TFUE. În plus, întreprinderea critică faptul că posibilitatea de a alege a statelor membre va conduce la divergențe între actele cu putere de lege și actele administrative naționale. Având în vedere aceste două motive, BAT contestă aspectul că articolul 114 TFUE poate oferi un temei juridic pentru articolul 18 din directivă.

135. În acest sens, trebuie să menționăm în primul rând că anterior, așadar înainte de intrarea în vigoare a Directivei 2014/40, statele membre aveau deja posibilitatea să interzică sau să restricționeze vânzările transfrontaliere la distanță de produse din tutun, invocând limitele liberei circulații a mărfurilor prevăzute de tratate [85]. Prin urmare, articolul 18 alineatul (1) din directivă nu este decât o clauză declarativă, care confirmă *statu-quoul*.

83 — A se vedea în acest sens punctele 58-86, precum și, în completare, punctele 282-284 din prezentele concluzii.

84 — Hotărârile REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, punctul 20), Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul (C-66/04, EU:C:2005:743, punctul 45), Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul (C-217/04, EU:C:2006:279, punctul 43) și Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 35).

85 — De exemplu, în Franța și în Lituania se aplică interdicția generală de vânzare online a produselor din tutun, în timp ce în unele dintre celelalte state membre vânzarea la distanță se supune unei obligații de autorizare sau se prevăd limite de vârstă. A se vedea în acest sens tabelul sinoptic din studiul de impact prezentat de departamentele Comisiei la 19 decembrie 2012 („Impact Assessment”), documentul SWD(2012) 452 final, în special partea 4, pagina 8.

136. În plus, potrivit preambulului directivei [86], articolul 18 ține seama însă și de împrejurarea că, pe de o parte, dispozițiile directivei care se referă la fabricarea, prezentarea și vânzarea de produse din tutun ar putea fi eludate ușor prin intermediul vânzărilor la distanță și, pe de altă parte, că prin intermediul acestui canal de vânzare tinerii pot avea acces mai ușor la produsele din tutun. Prin urmare, există în general riscul subminării legislației care vizează controlul tutunului.

137. În jurisprudența sa, Curtea a statuat faptul că un act juridic al Uniunii adoptat în temeiul articolului 114 TFUE poate include și dispoziții potrivit cărora eludarea anumitor reglementări poate fi evitată sau trebuie să fie evitată prin interdicții [87]. Tocmai acestui scop îi servește articolul 18 alineatul (1) din directivă.

138. Astfel, interdicția vânzărilor transfrontaliere la distanță, pe care unele dintre statele membre au aplicat-o sau pe care o vor aplica probabil pe baza articolului 18 alineatul (1) din directivă, este oarecum prețul plătit pentru capacitatea de circulație pe piața internă a produselor din tutun conforme cu condițiile din directivă, cu garantarea unui nivel înalt de protecție a sănătății umane, în conformitate cu obiectivul de protecție a sănătății din această directivă.

139. Având în vedere cele ce precedă, a fost permis ca la adoptarea articolului 18 alineatul (1) din directivă să se recurgă la temeiul juridic oferit de articolul 114 TFUE [88].

5. Abilitarea Comisiei de a transpune standardele convenite la nivel internațional [prima întrebare partea c) punctul iv)]

140. Prima întrebare partea c) punctul iv) se referă la articolul 3 alineatul (4) și la articolul 4 alineatul (5) din directivă, potrivit cărora Comisia adoptă acte delegate pentru a integra în dreptul Uniunii standardele convenite la nivel internațional, referitoare la nivelurile maxime ale emisiilor, la emisii și la metodele de măsurare. În acest sens, instanța de trimitere reia o critică formulată de JTI potrivit căreia, prin intermediul acestor dispoziții, *de facto*, se deleagă competențe legislative către OMS sau către părțile semnatare ale Convenției-cadru a OMS, aspect care nu este compatibil cu articolul 114 TFUE.

141. La o analiză mai exactă, critica formulată la adresa acestor două dispoziții urmărește două aspecte. Pe de o parte, se atacă o presupusă delegare de competențe legislative asupra unor organisme sau foruri internaționale din afara cadrului instituțional al Uniunii, iar pe de altă parte, se exprimă îndoieli privind aspectul dacă prin intermediul oricărei adaptări a dreptului Uniunii la standarde internaționale se poate îmbunătăți într-adevăr modul de funcționare a pieței interne.

142. Vom combate primul aspect criticat în contextul întrebării a cincea de mai jos [89]. În ceea ce privește cel de al doilea aspect criticat, este suficient să facem trimitere la faptul că, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 114 TFUE poate reprezenta o bază pentru adaptarea unor măsuri de armonizare deja existente la dezvoltări mai recente [90]. Se înțelege de la sine că o asemenea adaptare se poate realiza inclusiv pe baza unor norme de drept internațional sau a unor recomandări ale unor foruri internaționale [a se vedea de asemenea articolul 3 alineatul (5) a doua teză TUE].

86 — Considerentul (33) al directivei.

87 — Hotărârile Germania/Parlamentul și Consiliul (C-376/98, EU:C:2000:544, punctul 100) și British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 82).

88 — Aspectul dacă articolul 18 alineatul (1) din directivă respectă principiul proporționalității nu face obiectul prezentei proceduri de trimitere preliminară.

89 — A se vedea mai jos, punctele 258-263 din prezentele concluzii.

90 — Hotărârile British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctele 77-80) și Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 34); a se vedea în acest sens și punctele 89 și 90 din prezentele concluzii.

143. În speță, situația se prezintă exact în acest mod: articolul 3 din directivă conține deja norme referitoare la nivelurile maxime ale emisiilor sau la emisiile produselor din tutun, iar articolul 4 din directivă prevede deja reglementări privind metodele de măsurare. Comisia este împuternicită să adapteze sau să completeze aceste norme în lumina noilor evoluții în plan internațional. Astfel, se garantează faptul că norme noi, convenite la nivel internațional, se pot aplica pe întreaga piață internă, în mod uniform și concomitent, aspect care ameliorează condițiile de funcționare ale pieței interne.

144. Prin urmare, reprosul potrivit căruia articolul 114 TFUE nu ar putea oferi un temei juridic pentru articolul 3 alineatul (4) și pentru articolul 4 alineatul (5) din directivă este nefondat.

B – *Principiul proporționalității*

145. A doua și a treia întrebare se referă la principiul proporționalității. În acest sens, pe de o parte, pornind de la o critică formulată de BAT, se pune în discuție interzicerea țigaretelor cu o aromă caracteristică [a treia întrebare partea a)], pe de altă parte, pornind de la criticile mai multor întreprinderi interesate, se analizează diferite cerințe pe care directiva le impune în domeniul etichetării și ambalării produselor din tutun [a doua întrebare, precum și a treia întrebare părțile b) și c)].

146. Potrivit unei jurisprudențe constante, principiul proporționalității se numără printre principiile generale de drept al Uniunii. Acesta impune ca actele instituțiilor Uniunii să fie de natură să atingă obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea acestor obiective [91]. Astfel, atunci când este posibilă alegerea dintre mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și, în plus, măsurile impuse nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate [92].

147. În cadrul controlului jurisdicțional al proporționalității actelor juridice ale Uniunii trebuie să se țină seama de aspectul că, întrucât sunt în discuție ingerințe în drepturile fundamentale, întinderea puterii de apreciere a legiuitorului Uniunii poate fi limitată în funcție de un anumit număr de elemente, printre care figurează domeniul vizat, natura dreptului fundamental în cauză, natura și gravitatea ingerinței, precum și finalitatea acesteia [93].

1. Ingerințe la adresa libertății de a desfășura o activitate comercială

148. Cele mai multe dintre problemele ridicate în a doua și în a treia întrebare se referă la libertatea de a desfășura o activitate comercială (articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale), care, potrivit unei jurisprudențe constante, poate face obiectul unei serii ample de intervenții ale autorității publice, susceptibile să stabilească, în interesul general, limitări privind exercitarea activității economice [94], în timp ce legiuitorului Uniunii trebuie să i se recunoască o putere largă de apreciere în domeniile în care acțiunea sa implică alegeri de natură politică, precum și economică sau socială și în care acesta trebuie să efectueze aprecieri și evaluări complexe [95].

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

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

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

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

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

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

150. Această putere de apreciere face să se considere că legiuitorul Uniunii a încălcat principiul proporționalității numai în situația în care respectivul act juridic al Uniunii este *vădit disproporționat*, mai precis dacă este vădit inadecvat pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite, dacă depășește în mod vădit ceea ce este necesar pentru realizarea acestor obiective sau dacă prezintă dezavantaje vădit disproporționate în raport cu obiectivele respective [96]. Dimpotrivă, nu prezintă importanță aspectul dacă măsura adoptată în acest act era singura care putea fi concepută sau numai cea mai oportună.

151. În aceste condiții, vom supune în continuare unui control judiciar interzicerea produselor din tutun cu aromă caracteristică, precum și câteva dintre cerințele aduse în discuție de instanța de trimitere în ceea ce privește ambalarea și etichetarea produselor din tutun.

a) Interzicerea produselor din tutun cu o aromă caracteristică [a treia întrebare partea a)]

152. Interzicerea produselor din tutun cu o aromă caracteristică, a cărei proporționalitate face obiectul celei de a treia întrebări partea a) adresate Curții, rezultă de la articolul 7 alineatele (1) și (7) din directivă.

153. Această interdicție este menită să contribuie la garantarea unui nivel înalt de protecție a sănătății umane pe piața internă europeană, întrucât toate aromele caracteristice, indiferent dacă este vorba despre mentol sau despre alte arome, pot conduce în principiu la modificarea sau acoperirea gustului amar sau chiar înțepător al fumului de tutun. Astfel, din perspectiva legiuitorului, ia naștere riscul serios ca produsele din tutun aromate să faciliteze începerea fumatului în rândul nefumătorilor [97], precum și să îngreuneze fumătorilor – sau cel puțin unora dintre aceștia – depășirea dependenței de nicotină [98].

154. În acest context, interzicerea *țigaretelor mentolate*, care, după cum rezultă din dispoziția menționată, va intra în vigoare începând cu 20 mai 2020, prezintă o relevanță practică deosebită [99]. În decizia de trimitere, precum și în cadrul observațiilor întreprinderilor din procedură se regăsesc precizări detaliate referitoare la proporționalitate numai în raport cu această interzicere a țigaretelor mentolate. În mod corespunzător, la precizarea problemelor juridice ridicate, ne vom concentra în continuare pe proporționalitatea interzicerii țigaretelor mentolate.

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

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

98 — A se vedea în acest sens referirea la modelele de consum din considerentul (16) al directivei.

99 — Termenul de 20 mai 2020 rezultă de la articolul 7 alineatul (14) din directivă, întrucât volumul vânzărilor de țigarete cu mentol la nivelul Uniunii depășește pragul de 3 %. Acest ultim aspect nu a fost contestat de niciuna dintre părți.

i) Caracterul adecvat al interdicției

155. În speță, se dispută chiar aspectul dacă interzicerea țigaretelor mentolate este o măsură adecvată în raport cu scopul creșterii nivelului de protecție a sănătății publice, urmărit prin directivă. Este vorba despre problema controversată privind modul în care interzicerea țigaretelor mentolate se va reflecta asupra modelelor de consum ale fumătorilor actuali și potențiali. Toate părțile din procedură își întemeiază declarațiile pe studii științifice și reproșează părții adverse că declarațiile acesteia nu ar fi suficient de bine fundamentate din punct de vedere științific.

156. Cu toate acestea, pentru aprecierea validității Directivei 2014/40 și în special a proporționalității dispozițiilor în litigiu, nu prezintă relevanță dacă aspectele în materie de protecție a sănătății luate în considerare de legiuitorul Uniunii în ceea ce privește țigaretele mentolate – și care personal ni se par deosebit de plauzibile – pot fi dovedite cu suficientă precizie în conformitate cu nivelul actual al științei.

157. La adoptarea directivei, legiuitorul Uniunii a trebuit să respecte principiul precauției [100]. Atunci când se dovedește imposibilă determinarea cu certitudine a existenței sau a întinderii riscului invocat din cauza naturii insuficiente, neconcludente sau imprecise a rezultatelor studiilor efectuate, dar persistă probabilitatea unui prejudiciu real pentru sănătatea publică în ipoteza realizării riscului, principiul precauției justifică adoptarea unor măsuri restrictive, cu condiția ca aceste măsuri să fie nediscriminatorii și obiective [101].

158. Nici apelul elaborat în cadrul OMS de a restrânge sau chiar de a interzice, la nivel mondial, utilizarea în produsele din tutun a unor ingrediente care pot modifica gustul acestora, inclusiv a mentolului [102], nu este decât o expresie a principiului precauției.

159. În acest context, potrivit principiului precauției, a fost rezonabil sau poate chiar indicat să se prevadă în general norme mai stricte în materia utilizării aromelor caracteristice în produsele din tutun, în special având în vedere scopul unui nivel *ridicat* de protecție a sănătății urmărit în conformitate cu dispozițiile din dreptul primar al Uniunii [articolul 9 TFUE, articolul 114 alineatul (3) TFUE, articolul 168 alineatul (1) TFUE și articolul 35 a doua teză din Carta drepturilor fundamentale].

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

ii) Necesitatea interdicției

161. În continuare, unele dintre întreprinderile din procedură, precum și Polonia contestă necesitatea interzicerii punerii în circulație a țigaretelor mentolate pentru a realiza nivelul ridicat de protecție a sănătății umane pe piața internă, urmărit prin intermediul directivei.

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

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

102 — A se vedea în acest sens, punctele 74-76 din prezentele concluzii.

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

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

163. În ceea ce privește prima dintre aceste arii tematice, am precizat anterior, în contextul articolului 114 TFUE, că argumentele unora dintre întreprinderile din procedură referitoare la presupusa poziție specială a țigaretelor mentolate pe segmentul de piață al țigaretelor aromate nu sunt prea convingătoare [103].

164. Contrar opiniei BAT, necesitatea unei interziceri a aromelor caracteristice în scopul realizării unui nivel înalt de protecție a sănătății pe piața internă nu se poate pune la îndoială printr-o trimitere lapidară la aspectul că riscurile pentru sănătate asociate fumatului sunt cunoscute tuturor, inclusiv în rândul tinerilor.

165. Ca atare, împrejurarea că multe dintre persoanele în cauză cunosc anumite riscuri nu înseamnă că autoritățile publice trebuie să anuleze măsurile de protecție existente sau să renunțe la măsurile de protecție noi. De exemplu, nimănui nu i-ar veni ideea să se renunțe la obligativitatea purtării căștilor în cazul motocicliștilor sau la obligativitatea purtării centurii de siguranță în cazul pasagerilor unor autovehicule numai pentru că între timp riscurile asociate transportului rutier sunt suficient de cunoscute majorității participanților la trafic și aceștia se comportă rațional în mod voluntar.

166. În plus, după cum reiese în special din articolul 1 din directivă și din preambulul acesteia [104], prin interzicerea tuturor aromelor caracteristice, directiva respectă cerințele elaborate în cadrul OMS. Chiar dacă, după cum au subliniat în mod corect BAT, Mane și Polonia, acestea nu produc efecte juridice, ele au în mod cert caracter de recomandare, chiar și în ceea ce privește reglementarea utilizării mentolului [105]. Se înțelege de la sine că în cadrul marjei sale largi de apreciere, care îi revine în cadrul adoptării măsurilor de armonizare a pieței interne, în temeiul articolului 114 TFUE, legiuitorul Uniunii a putut să adopte măsuri care, la nivel internațional, nu sunt impuse Uniunii, dar sunt recomandate acesteia.

167. În cazul în care legiuitorul Uniunii ar renunța la includerea mentolului printre aromele caracteristice interzise, după cum am menționat anterior [106], directiva va putea contribui într-o măsură considerabil mai mică la realizarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății. Astfel, consumatorii actuali și potențiali de produse din tutun aromate ar dispune în continuare de opțiunea țigaretelor mentolate de pe piața internă, aspect care ar face ca tinerii și adulții tineri să înceapă mai ușor să consume tutun, iar fumătorii să poată să depășească mai greu dependența de nicotină [107].

168. În plus, dacă nu ar fi interzis țigaretele mentolate în același mod în care a interzis alte țigarete aromate, Uniunea Europeană ar fi riscat un proces în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC). Astfel, într-un raport din 2012, Organul de soluționare a litigiilor al OMC a considerat că Statele Unite au încălcat regulile OMC întrucât au interzis vânzarea țigaretelor cu aromă de cuișoare,

103 — A se vedea punctul 65 din prezentele concluzii.

104 — Considerentul (7) al directivei.

105 — A se vedea punctul 76 din prezentele concluzii.

106 — A se vedea punctul 69 din prezentele concluzii.

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

dar au permis comercializarea în continuare a țigaretelor mentolate [108]. Contrar opiniei BAT, nu pare nicidecum să fie exclus, ci, dimpotrivă, este foarte potrivit să transferăm concluziile raportului OMC asupra problematicii care prezintă interes în speță, având în vedere în special că raportul se referă la comparabilitatea dintre țigaretele cu aromă de cuișoare și cele mentolate (în calitate de așa-numite „mărfuri similare”, în sensul Acordului OMC privind barierele tehnice în calea comerțului).

169. Dacă se iau în considerare toate aceste împrejurări, necesitatea interzicerii *tuturor* aromelor caracteristice, inclusiv a mentolului, nu se poate pune la îndoială în mod serios [109]. În orice caz, o asemenea interdicție generală nu poate depăși *vădit* ceea ce este necesar pentru atingerea unui nivel ridicat de protecție a sănătății pe piața internă europeană.

170. Faptul că, potrivit articolului 7 alineatul (12) din directivă, anumite produse din tutun, mai precis trabucurile, sunt exceptate deocamdată de la interdicția privind aromele caracteristice nu modifică nicidecum acest aspect, întrucât marja largă de apreciere care revine legiuitorului Uniunii în temeiul articolului 114 TFUE [110] nu exclude nicidecum o apropiere treptată a actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre. În plus, în stadiul actual, Parlamentul și Consiliul pot presupune că, având în vedere atractivitatea pe care țigaretele și tutunul de rulat le prezintă în rândul tinerilor, riscurile pentru sănătate asociate aromelor caracteristice apar în special în cazul acestor produse din tutun [111].

– În ceea ce privește presupusele mijloace mai puțin constrângătoare

171. Unele dintre părți, în special Von Eicken și Polonia, prezintă măsuri mai puțin constrângătoare pe care, în opinia lor, legiuitorul le-ar fi putut adopta în locul interzicerii complete a aromelor caracteristice: stabilirea unor limite de vârstă de la care se permite achiziționarea unor asemenea țigarete, plasarea de avertismente de sănătate pe ambalaj, campanii specifice de informare, precum și elaborarea unei liste a substanțelor aromatice permise sau interzise la nivelul Uniunii (un fel de „listă pozitivă” sau „listă negativă”).

172. În acest sens, trebuie să menționăm că, în cadrul controlului proporționalității, pot fi luate în considerare măsuri mai puțin constrângătoare în raport cu cele adoptate de legiuitorul Uniunii numai dacă sunt apte să realizeze obiectivul urmărit prin actul juridic al Uniunii în discuție în aceeași măsură [112].

173. Or, acest lucru nu este valabil în cazul limitelor de vârstă propuse. După cum au arătat în mod convingător atât instituțiile Uniunii, cât și mai multe dintre statele membre care sunt parte în procedură, limitele de vârstă se pot eluda ușor în comerț, iar controlul respectării lor este deosebit de dificil [113].

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

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

110 — Hotărârile REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, punctul 20), Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul (C-66/04, EU:C:2005:743, punctul 45), Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul (C-217/04, EU:C:2006:279, punctul 43) și Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 35).

111 — Considerentul (19) al directivei.

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

113 — A se vedea Concluziile noastre prezentate astăzi în cauzele Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-358/14, punctele 120 și 121) și Pillbox 38 (C-477/14, punctele 144 și 145).

174. Nici eventuale campanii de informare privind riscurile asociate produselor din tutun cu arome caracteristice nu pot fi considerate adecvate în aceeași măsură ca interdicția comercializării tuturor produselor din tutun cu o aromă caracteristică. În plus, după cum a observat Comisia în mod deosebit de întemeiat, asemenea campanii de informare nu ar fi adecvate nici să elimine și nici să prevină generarea unor obstacole în calea schimburilor comerciale existente, în sensul articolului 114 TFUE.

175. Adoptarea unei liste pozitive sau negative a substanțelor care prezintă relevanță din perspectiva aromelor, prezentată în plus de Van Eicken drept o alternativă la articolul 7 din directivă, ar fi avut dezavantajul determinant că o asemenea tehnică de reglementare este greoaie și sensibilă la eludare, fiind necesară în plus o actualizare permanentă a ei, întrucât domeniul se dezvoltă rapid. Un asemenea mod de procedură ar restricționa de asemenea, în mod excesiv, marjele de apreciere ale autorităților naționale, încălcând principiul proporționalității [articolul 5 alineatul (4) TUE].

iii) Proporționalitate în sens restrâns

176. În sfârșit, unele dintre părți critică interzicerea țigaretelor mentolate din perspectiva proporționalității în sens strict. Ele reclamă faptul că această interdicție are un impact negativ, de natură economică și socială, în special pentru furnizorii industriei tutunului și producătorii produselor de nișă, dar și pentru unii dintre cultivatorii de tutun.

177. În primul rând, trebuie să respingem în acest context reproșul formulat de Benkert potrivit căruia, în cadrul pregătirii propunerii de directivă, Comisia nu a consultat anumite întreprinderi care își desfășoară activitatea pe piețele în amonte [114]. Pe de o parte, un studiu de impact elaborat de Comisie nu este obligatoriu [115] pentru legiuitorul Uniunii, chiar dacă poate fi de ajutor acestuia [116]. Așadar, eventuale erori din cadrul procedurii de consultare, pe care se întemeiază studiul de impact, nu conduc în mod obligatoriu la nevaliditatea directivei. Pe de altă parte, Benkert a precizat că întreprinderea a prezentat poziția sa Comisiei. Împrejurarea că opinia exprimată de Benkert nu a avut impactul material dorit nu poate fi considerată în mod serios un semn al unei deficiențe în cadrul pregătirii procedurii de legiferare.

178. De altfel, din punct de vedere material, este posibil ca dispariția țigaretelor mentolate de pe piață, ca urmare a interzicerii comercializării produselor din tutun cu arome caracteristice la nivelul Uniunii, să aibă temporar consecințe negative asupra situației economice a anumitor cultivatori de tutun, a anumitor furnizori pentru industria tutunului și a anumitor întreprinderi care își desfășoară activitatea în domeniul fabricării și distribuției de produse din tutun sau să conducă chiar la pierderea unor locuri de muncă.

179. Cu toate acestea, trebuie să se țină seama de faptul că protecția sănătății umane ocupă un loc mult mai important in ierarhia de valori din dreptul Uniunii decât cel ocupat în esență de interesele economice [a se vedea în acest sens articolul 9 TFUE, articolul 114 alineatul (3) TFUE, articolul 168 alineatul (1) TFUE, precum și articolul 35 a doua teză din Carta drepturilor fundamentale], astfel încât importanța pe care o are obiectivul de protecție a sănătății poate justifica consecințe economice negative, chiar considerabile, pentru anumiți operatori economici [117].

114 — Tann formulează un reproș similar în ceea ce privește articolul 114 TFUE.

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

116 — În cadrul examinării validității actelor legislative de drept al Uniunii, Curtea a mai ținut seama până acum de un asemenea studiu de impact al Comisiei (a se vedea de exemplu Hotărârea Vodafone și alții, C-58/08, EU:C:2010:321, punctele 55 și 65).

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

180. De altfel, aspectul că interzicerea țigaretelor mentolate va afecta probabil anumite întreprinderi, ba chiar ramuri întregi ale economiei anumitor state membre mai mult decât alte întreprinderi sau economia altor state nu face ca interzicerea aromelor caracteristice prevăzută de directivă să fie o măsură disproporționată. Având în vedere diferențele dintre structurile economice ale statelor membre, este dificil de conceput ca un act legislativ al Uniunii să producă exact același tip de efecte în toate statele membre [118]. După cum subliniază în mod întemeiat și instituțiile Uniunii care sunt părți în procedură, în cazul în care s-ar recurge la apropierea legislațiilor numai în cazurile în care situația este oricum similară în toate statele membre, pe piața internă europeană aceasta ar fi aproape golită de sens.

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

182. În ceea ce privește intensificarea acțiunilor de contrabandă și înflorirea pieței negre a țigaretelor mentolate, considerăm că, în contextul actual, în mod identic cu argumentul referitor la articolul 114 TFUE, nici acest argument nu poate fi primit [119].

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

184. Prin urmare, supoziția că interzicerea țigaretelor mentolate încalcă principiul proporționalității este nefondată.

b) Cerințele privind etichetarea și ambalarea produselor din tutun [a treia întrebare părțile b) și c)]

185. Părțile b) și c) ale celei de a treia întrebări se referă la diferite cerințe privind etichetarea și ambalarea produselor din tutun, astfel cum sunt prevăzute la articolul 8 alineatul (3), la articolul 9 alineatul (3), la articolul 10 alineatul (1) literele (a), (c) și (g), precum și la articolul 14 din directivă. Instanța de trimitere adresează Curții aceste întrebări, cu privire la proporționalitatea „măsurilor de standardizare a ambalajelor”, ca urmare a unei critici formulate de BAT.

i) Cu privire la forma și dimensiunea pachetelor de țigarete, precum și la numărul minim de țigarete dintr-un pachet [a treia întrebare partea b)]

186. Din analiza de ansamblu a articolului 8 alineatul (3), a articolului 9 alineatul (3), a articolului 10 alineatul (1) litera (g) și a articolului 14 din directivă rezultă în esență că pachetele de țigarete trebuie să fie paralelipipedice, să respecte anumite dimensiuni, să conțină minimum 20 de țigarete, precum și să poarte avertismente de sănătate combinate (compuse dintr-un text prestabilit și o fotografie color

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

119 — A se vedea mai sus punctele 84 și 85 din prezentele concluzii.

corespunzătoare) [120]. Avertismentele de sănătate menționate trebuie să respecte la rândul lor anumite dimensiuni, precum și să fie tipărite astfel încât să nu poată fi îndepărtate, să nu poată fi șterse și să fie integral vizibile, precum și să rămână intacte la desfacerea ambalajului. Astfel se urmărește maximizarea eficacității avertismentelor de sănătate [121].

187. În esență, părțile nu dispută faptul că cerințele unitare impuse etichetării și ambalării produselor din tutun sunt adecvate pentru realizarea obiectivului urmărit prin intermediul directivei, care constă în ameliorarea condițiilor de funcționare a pieței interne, garantând în același timp un nivel înalt de protecție a sănătății [122]. În termeni simpli, standardele unitare de etichetare și ambalare ale unui produs sporesc capacitatea de circulație a acestuia pe piața internă, iar avertismentele de sănătate cu vizibilitate bună promovează în același timp protecția sănătății.

188. Cu toate acestea, BAT atacă cerințele directivei în ceea ce privește forma și dimensiunea pachetului de țigarete, precum și numărul minim de țigarete dintr-un pachet. În opinia întreprinderii, cerința ca avertismentele de sănătate să fie suficient de vizibile și să rămână intacte la desfacerea ambalajului ar fi fost suficientă în scopul protecției sănătății.

189. Este cert că o cerință privind vizibilitatea avertismentelor de sănătate, în forma propusă de BAT, ar fi fost o măsură mai puțin constrângătoare decât cerințele deosebit de detaliate prevăzute de Directiva 2014/40 cu privire la forma și dimensiunile pachetului, precum și la numărul minim de țigarete dintr-un pachet. Cu toate acestea, după cum au susținut în mod întemeiat instituțiile Uniunii care sunt părți în procedură, o cerință atât de generală privind vizibilitatea ar fi fost relativ imprecisă și respectarea și monitorizarea ei ar fi fost prea expuse la conflicte. Astfel, ea ar fi avut o eficacitate mult mai redusă decât setul de măsuri adoptate efectiv de legiuitor, care includ, pe lângă cerința generală privind vizibilitatea, și cerințe concrete referitoare la forma și dimensiunile pachetului, precum și la numărul minim de țigarete dintr-un pachet.

190. Pe scurt, pe pachetele mai mari, avertismentele de sănătate sunt mai vizibile decât pe pachetele de dimensiuni mai mici, iar pe pachetele cu formă paralelipipedică, ele sunt mai lizibile decât pe cele care au altă formă. Prin urmare, cerințele din directivă care privesc forma și dimensiunile pachetului, precum și numărul minim de țigarete dintr-un pachet contribuie în mod deosebit la creșterea vizibilității avertismentelor de sănătate și la maximizarea eficacității lor.

191. La acestea dorim să adăugăm faptul că o armonizare a formei și a dimensiunilor pachetelor de țigarete poate contribui oricum la creșterea nivelului de protecție a sănătății pe piața internă europeană, indiferent de lizibilitatea și vizibilitatea avertismentelor de sănătate. Mai precis, cu cât ambalajul unui produs este mai puțin extravagant, cu atât mai puțin consumatorii, în special cei tineri, vor fi determinați să cumpere produsul respectiv. Efectul de „coolness” sau de distracție asociat cu ambalajele neobișnuite sau care ies în evidență în mod deosebit, precum și forma curioasă a ambalajelor noi, ieșite din comun (de exemplu posibila atractivitate a pachetelor de țigarete care imită forma unui ruj pentru consumatorii tineri de sex feminin), joacă un rol mai redus în cadrul deciziei de cumpărare.

120 — Cerințele privind ambalajul tutunului de rulat nu au fost contestate în mod concret în cadrul acestui litigiu. Din rațiuni de simplificare, nu le voi analiza mai în detaliu. Cu toate acestea, este de la sine înțeles că precizările de mai jos se aplică *mutatis mutandis* și tutunului de rulat.

121 — A se vedea de asemenea considerentul (28) al directivei.

122 — În acest scop, a se vedea în special articolul 1 *in fine*, precum și considerentele (5), (6), (8) și (36) ale directivei.

192. Situația este asemănătoare în cazul numărului minim de țigarete dintr-un pachet. În cazul în care acest număr minim este cel prevăzut la articolul 14 din directivă, mai precis de 20 de țigarete, în special în cazul tinerilor și al adulților tineri, pragul de obstacol la cumpărare este mai ridicat decât în cazul pachetelor cu mai puține țigarete, care mai pot fi cumpărate încă din multe locuri. Pachete unitare mai mici îndeamnă la consumul de tutun cu o probabilitate mai mare întrucât, pe de o parte, sunt mai ieftine și, pe de altă parte, apropie consumatorul de produs într-un ritm mai lent.

193. Desigur, standardizarea formei și dimensiunilor pachetului, precum și a numărului minim de țigarete dintr-un pachet, prevăzută de directivă, înseamnă pentru producătorii de produse din tutun o pierdere din perspectiva varietății și a posibilităților de comercializare, precum și a potențialului de concurență. Interesul de natură pur economică referitor la o concurență cât mai mare între produse și mărci trebuie să prezinte o importanță mai redusă în comparație cu protecția sănătății umane, aceasta din urmă ocupând un loc incomparabil superior ierarhia de valori a Uniunii [a se vedea în acest sens articolul (9) TFUE, articolul 114 alineatul (3) TFUE, articolul 168 alineatul (1) TFUE, precum și articolul 35 a doua teză din Carta drepturilor fundamentale].

ii) Cu privire la avertismentele de sănătate combinate [a treia întrebare partea c)]

194. În plus, articolul 10 alineatul (1) literele (a) și (c) din directivă prevede că pachetele de țigarete trebuie să poarte avertismente de sănătate combinate, alcătuite dintr-un text impus și o fotografie color corespunzătoare [litera (a)], precum și să acopere 65 % din aria externă atât a suprafeței anterioare, cât și a celei posterioare ale pachetului unitar și ale oricărui ambalaj exterior [litera (c)].

195. BAT consideră că obligația ca 65 % din suprafața pachetului să fie ocupată de avertismentele de sănătate combinate este arbitrară și disproporționată [123]. Astfel, aceasta și, în consecință, instanța de trimitere se îndreaptă în esență împotriva dispoziției articolului 10 alineatul (1) litera (c) din directivă, și nu împotriva principiului avertismentelor de sănătate combinate, consacrate de directivă la articolul 10 alineatul (1) litera (a).

– Cu privire la caracterul adecvat al avertismentelor de sănătate pentru protecția sănătății

196. În primul rând, BAT, susținută de Von Eicken, declară că nu s-a dovedit științific că avertismentele de sănătate combinate aduc plusvaloare în ce privește nivelul înalt de protecție a sănătății urmărit de directivă.

197. În acest sens, trebuie să observăm că, deja în trecut, Curtea a considerat că obligația de a plasa avertismente de sănătate pe pachetele de țigarete este „un mijloc recunoscut în mod general pentru a determina consumatorii să reducă consumul de produse din tutun sau pentru a îi conduce spre produse din tutun cu mai puține riscuri pentru sănătate” [124]. Este evident că trebuie să transferăm această jurisprudență asupra prezentei cauze și să considerăm că avertismentele sunt cu atât mai eficace cu cât sunt mai vizibile și cu cât cota pe care o ocupă din suprafața unui pachet de țigări este mai mare.

198. De altfel este cert că, atunci când a adoptat dispozițiile în litigiu, legiuitorul Uniunii s-a întemeiat pe „noile dovezi științifice” și pe „analize”, pentru a justifica necesitatea adaptării cerințelor privind etichetarea în general, precum și obligația de a introduce „avertismente de sănătate combinate de dimensiuni mari” [125]. Este posibil ca alte studii, mai precis cele invocate de BAT și de Von Eicken, să

123 — În schimb, nu face obiectul procedurii obligația suplimentară prevăzută la articolul 9 alineatul (3) ultimul paragraf, care se referă la afișarea unui avertisment general, pe de o parte, și a unui mesaj de informare, pe de altă parte, pe *suprafețele laterale* ale fiecărui pachet de țigarete, acestea acoperind fiecare 50 % din suprafața pe care sunt tipărite.

124 — Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 131).

125 — Considerentul (25) al directivei.

permită alte concluzii. Totuși, acest lucru nu înseamnă că cerințele prevăzute la articolul 10 alineatul (1) literele (a) și (c) din directivă sunt *vădit inadecvate* pentru a contribui la realizarea obiectivului directivei. Cu atât mai mult dacă se ia în considerare principiul precauției, precum și spațiul larg de manevră care revine legiuitorului Uniunii în ceea ce privește selecția măsurilor prin care nivelul înalt de protecție a sănătății se poate realiza cel mai bine [126].

199. În plus, prin intermediul cerințelor privind avertismentele de sănătate de dimensiuni mari, directiva respectă, după cum rezultă și de la articolul 1 și din preambulul acesteia [127], recomandările elaborate în cadrul OMS, care se întemeiază la rândul lor, în mod explicit, pe dovezi științifice care susțin eficacitatea avertismentelor de sănătate combinate [128].

– Cu privire la necesitatea avertismentelor de sănătate de dimensiuni mari

200. Indiferent de aspectele prezentate anterior, BAT și Von Eicken subliniază că avertismentele de sănătate combinate, care trebuie să acopere 65 % din suprafață, nu sunt necesare pentru a respecta obligațiile asumate de Uniune la nivel internațional, în cadrul OMS. Ambele întreprinderi consideră că este suficient să se mențină reglementarea aplicabilă anterior în Uniune și avertismentele de sănătate să se afișeze pe 30 % din suprafața anterioară a pachetului sau pe 40 % din suprafața posterioară [129].

201. Este adevărat că nici Convenția-cadru a OMS și nici orientările aferente nu impun obligația concretă de a rezerva, pentru avertismentele de sănătate combinate, o cotă exactă de 65 % din suprafața pachetului de țigarete. Mai mult, articolul 11 alineatul (1) litera (b) punctul (iv) din Convenția-cadru prevede numai că avertismentele trebuie să ocupe „în mod obligatoriu” cel puțin 30 % din suprafețele principale ale unui pachet de țigarete. Cu toate acestea, aceeași dispoziție prevede în mod suplimentar că avertismentele „ar trebui” să acopere minimum 50 % din principalele suprafețe ale pachetelor de țigarete. Astfel, suprafața de 65 % pentru care s-a optat în cadrul directivei este conformă cu suprafața considerată oportună în plan internațional.

202. În rest, se înțelege de la sine că, în cadrul puterii largi de apreciere care revine legiuitorului Uniunii la adoptarea măsurilor de armonizare a pieței interne în temeiul articolului 114 TFUE, acesta a fost autorizat să prevadă în sarcina producătorilor și importatorilor de produse din tutun obligații mai cuprinzătoare decât cele prevăzute la nivel internațional. În orice caz, având în vedere contextul internațional, cota de 65 % din suprafața pachetului rezervată avertismentelor de sănătate combinate și prevăzută la articolul 10 alineatul (1) litera (c) din directivă nu depășește *în mod vădit* ceea ce este necesar în scopul atingerii unui nivel înalt de protecție a sănătății pe piața internă.

203. Alternativa mai puțin constrângătoare propusă de BAT și Von Eicken, care constă în interzicerea vânzării produselor din tutun către minori, nu este un mijloc la fel de adecvat în scopul garantării unui nivel înalt de protecție a sănătății. Pe de o parte, o asemenea reglementare s-ar referi exclusiv la tineri, în timp ce avertismentele de sănătate combinate de dimensiuni mari se adresează tuturor consumatorilor. Pe de altă parte, după cum am menționat anterior [130], o limită de vârstă este ușor de eludat, iar respectarea ei este dificil de controlat.

126 — A se vedea în acest sens punctele 148-151 și punctul 157 din prezentele concluzii.

127 — Considerentul (24) al directivei.

128 — A se vedea în acest sens punctele 12 și 14 din Orientările privind transpunerea articolului 11 din Convenția-cadru a OMS, adoptate la conferința părților contractante în cadrul celei de a treia sesiuni, la Durban (2008), FCTC/COP/3(10).

129 — Articolul 5 alineatul (5) din Directiva 2001/37.

130 — A se vedea punctul 173 din prezentele concluzii.

– Cu privire la proporționalitate în sens restrâns și la reproșul privind caracterul arbitrar

204. În sfârșit, trebuie să se respingă și argumentul BAT și Von Eicken potrivit căruia impunerea unei suprafețe de 65 % pentru avertismentele de sănătate combinate limitează în mod excesiv libertatea întreprinderilor interesate de a structura ambalajul produselor lor din tutun și restrânge în acest mod concurența între produse și mărci. Astfel, după cum am menționat anterior, trebuie să se ia în considerare faptul că, în ierarhia valorilor din dreptul Uniunii, protecția sănătății umane ocupă un loc mult mai important decât interesele economice ale întreprinderilor [a se vedea în acest sens articolul 9 TFUE, articolul 114 alineatul (3) TFUE, articolul 168 alineatul (1) TFUE, precum și articolul 35 a doua teză din Carta drepturilor fundamentale], astfel încât protecția sănătății poate justifica consecințe economice negative, chiar considerabile, pentru anumiți operatori economici [131].

205. Având în vedere că pentru afișarea unor informații specifice produsului producătorii mai au la dispoziție aproape o treime a suprafeței unui pachet de țigarete și că în cadrul comercializării produselor din tutun se menține posibilitatea utilizării mărcilor ca atare, prin intermediul articolului 10 alineatul (1) litera (c) din directivă nu se aduce atingere în esență nici libertății de a desfășura o activitate comercială și nici proprietății intelectuale a întreprinderilor interesate [132].

206. Cu siguranță, puterea largă de apreciere care revine legiuitorului Uniunii în asemenea privințe nu scutește Parlamentul și Consiliul de obligația de a-și baza alegerea pe criterii obiective [133]. Cu toate acestea, contrar opiniei BAT, împrejurarea că Parlamentul și Consiliul au stabilit o anumită suprafață concretă – în speță 65 % – pentru afișarea de avertismente de sănătate nu este o expresie a arbitrarului, ci, respectând în plus cerințele securității juridice și după o analiză a tuturor intereselor și drepturilor divergente, precum și având în vedere toate împrejurările relevante, a fost mai degrabă inevitabil și necesar să se stabilească un număr.

207. De altfel, suprafața de 65 %, stabilită de Parlament și Consiliu a fost mai favorabilă întreprinderilor interesate decât cea propusă de Comisie, care prevedea o suprafață de 75 % [134].

208. În special această reducere a suprafeței care trebuie rezervată avertismentelor de sănătate face dovada faptului că legiuitorul Uniunii nu a acționat arbitrar, ci, în cadrul puterii de apreciere care îi revine, a acordat o pondere mai mare intereselor economice ale producătorilor și importatorilor de produse din tutun în raport cu ponderea acordată de Comisie, venind, așadar, în întâmpinarea întreprinderilor interesate.

209. În consecință, faptul că în cadrul adoptării directivei s-a acordat prioritate considerentelor economice și s-a rezervat o suprafață de 65 % din suprafața pachetului de țigarete pentru afișarea avertismentelor de sănătate combinate nu a fost nici *arbitrar*, nici *vădit disproporționat*.

iii) Concluzie intermediară

210. În concluzie, în cadrul cerințelor privind etichetarea și ambalarea produselor din tutun, astfel cum rezultă de la articolul 8 alineatul (3), de la articolul 9 alineatul (3), de la articolul 10 alineatul (1) literele (a), (c) și (g), precum și de la articolul 14 din directivă, nu se poate stabili nicio încălcare a principiului proporționalității.

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

132 — În același sens, în ceea ce privește actul anterior, Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 132).

133 — Hotărârile Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (C-127/07, EU:C:2008:728, punctul 58) și Vodafone și alții (C-58/08, EU:C:2010:321, punctul 53).

134 — Potrivit articolului 9 alineatul (1) litera (c) din Propunerea Comisiei pentru o directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea tutunului și a produselor aferente, COM(2012) 788 final prezentată la 19 decembrie 2012.

2. Ingerințe în libertatea de exprimare (a doua întrebare)

211. Un singur aspect din această cerere de decizie preliminară face referire la libertatea de exprimare (articolul 11 din Carta drepturilor fundamentale), și anume a doua întrebare, care se referă la articolul 13 din directivă. În schimb, merită menționat că instanța de trimitere *nu* a pus la îndoială obligația, menționată în a treia întrebare partea c), de a afișa avertismentele de sănătate combinate pe o suprafață mare din perspectiva libertății de opinie. Pentru o imagine completă, dorim să menționăm că următoarele precizări privind libertatea de exprimare [135] pot fi transferate asupra ultimei problematici [136].

212. Articolul 13 din directivă este intitulat „Prezentarea produselor”. În termeni simpli, această dispoziție interzice publicitatea înșelătoare pe pachetul unitar și pe ambalajul exterior, precum și crearea unei impresii eronate potrivit căreia respectivele produse din tutun sunt sănătoase, ecologice sau mai puțin dăunătoare decât alte produse din tutun [articolul 13 alineatul (1)]. În plus, se interzice ca pachetele unitare și ambalajele exterioare să creeze impresia unor avantaje economice [articolul 13 alineatul (2)].

213. Întrebările preliminare referitoare la articolul 13 din directivă ar putea fi motivate de faptul că unele dintre întreprinderile din procedură (mai precis PMI, BAT și Von Eicken) au sau doresc să includă în gama lor produse noi din tutun sau produse de nișă, iar pentru a le comercializa mai bine doresc să informeze consumatorul prin intermediul afișării unor informații corespunzătoare pe ambalajul produselor. Aceste produse pot fi, de exemplu, produse din tutun cu un (presupus) potențial de risc mai redus [137], dar și produse din tutun ecologic sau cu filtre cu o biodegradabilitate mai bună.

a) Cu privire la interpretarea articolului 13 din directivă [a doua întrebare partea a)]

214. Prin intermediul celei de a doua întrebări partea a), instanța de trimitere solicită în primul rând informații privind aspectul dacă articolul 13 din directivă interzice „mențiunile adevărate și fără caracter înșelător despre produsele din tutun pe ambalajul produsului”.

215. Pentru a răspunde la această întrebare este suficient să se analizeze articolul 13 alineatul (1) litera (a) prima teză din directivă, pe de o parte, și restul articolului 13 alineatul (1), pe de altă parte. Având în vedere că instanța de trimitere nu face nicio referire la articolul 13 alineatul (2) din directivă, nu este necesar să adoptăm o poziție în ceea ce privește această dispoziție.

216. În ceea ce privește în primul rând articolul 13 alineatul (1) litera (a) prima teză din directivă, deja din conținutul acestei dispoziții rezultă că interzice numai afișarea unor mențiuni cu caracter înșelător pe pachetul unitar sau pe ambalajul exterior, prin intermediul căruia se face reclamă produsului din tutun sau se stimulează consumul acestuia. Mențiunile adevărate, fără caracter înșelător, nu sunt, așadar, interzise în temeiul acestei dispoziții.

217. Astfel, potrivit unei analize care se rezumă numai la conținutul interdicțiilor prevăzute în continuare la articolul 13 alineatul (1) litera (a) a doua teză, precum și literele (b)-(e) din directivă, acestea nu restricționează în mod explicit mențiunile cu caracter înșelător.

135 — A se vedea mai jos punctele 226-237 din prezentele concluzii.

136 — În măsura în care, în raport cu alte probleme, unele dintre entitățile din procedura preliminară invocă argumente privind libertatea de exprimare și de informare, răspunsul nostru la acestea reiese de asemenea din precizările următoare (punctele 226-237).

137 — În această privință, în procedura din fața Curții, PMI a menționat un produs nou în cadrul căruia tutunul nu se arde, ci doar se încălzește.

218. Cu toate că, după cum reiese din preambulul directivei [138], și aceste dispoziții urmăresc protejarea consumatorului de mențiuni cu caracter înșelător, în mod contrar opiniei unora dintre întreprinderile din procedură, acest concept al caracterului înșelător nu trebuie interpretat în sens restrictiv. Această noțiune, astfel cum este prevăzută de directivă, nu trebuie interpretată în sensul că mențiunile adevărate cu privire la produse din tutun afișate pe ambalajul acestora sunt permise în orice caz.

219. Astfel, după cum subliniază în mod întemeiat instituțiile Uniunii care sunt părți în procedură, dar și Irlanda și Franța, riscul unei induceri în eroare a consumatorului sau al unor stimulente nedorite pentru consumator poate rezulta și în cazul unor mențiuni adevărate, din contextul general în care sunt formulate sau din convergența mai multor informații de pe ambalajul produsului.

220. Chiar dacă o mențiune poate fi considerată corectă în materialitatea sa, cum ar fi, de exemplu, referirea la tutunul din exploatațiile ecologice sau la filtrele cu o biodegradabilitate mai bună, aceasta ar putea determina anumiți consumatori să considere că merită să achiziționeze și să consume respectivul produs din tutun. Astfel, în pofida tuturor avertismentelor de sănătate afișate pe ambalajul produsului, riscurile semnificative asociate fumatului ar putea ajunge în plan secund sau ar căpăta o valoare relativă [139].

221. În schimb, prin intermediul articolului 13 alineatul (1) din directivă se urmărește să se elimine orice stimulente pentru cumpărarea unui produs din tutun legate de presupusele calități sau de presupusa imagine pozitivă a acestuia și, astfel, să se contribuie la realizarea unui nivel înalt de protecție a sănătății pe piața internă europeană. În special prin intermediul articolului 13 alineatul (1) literele (b)-(e) din directivă se urmărește evitarea încurajării consumatorului să cumpere sau să consume un produs din tutun prin punerea produsului într-o lumină pozitivă falsă, pentru a crea un stimulent suplimentar pentru achiziție și consum.

222. O „țigaretă bio” este și rămâne un produs extrem de dăunător sănătății. Nici măcar unui consumator informat în legătură cu riscurile pentru sănătate asociate fumatului, nici măcar în subconștient, nu trebuie să i se sugereze prin mențiuni afișate pe ambalajul produsului că este recomandabil ca el să fumeze „țigarete bio” și că acestea prezintă avantaje de mediu. Astfel, nici posibila conștiință încărcată a fumătorului în ceea ce privește riscurile pentru sănătate asociate fumatului nu trebuie relativizată prin faptul că, apelând la „țigarete bio” în locul celor convenționale, face un bine propriei persoane sau planetei.

223. Acestei interpretări într-un sens relativ restrictiv a articolului 13 alineatul (1) literele (b)-(e) din directivă nu i se poate opune faptul că, în mod normal, în dreptul Uniunii predomină imaginea unui consumator rezonabil și informat, întrucât, atunci când este vorba despre produse care pot implica riscuri semnificative pentru sănătate, se justifică o reglementare a comunicării comerciale mai strictă decât în restul cazurilor. Acest aspect se aplică cu atât mai mult cu cât, precum în speță, accentul reglementării cade pe protecția tinerilor și a adulților tineri [140].

224. Cu siguranță, articolul 13 alineatul (1) din directivă nu interzice afișarea pe ambalajul produsului de tutun a oricărei mențiuni, corecte în materialitatea sa, care se referă la conținutul acestui produs. De exemplu, ar trebui să luăm în considerare o interpretare restrictivă a articolului 13 alineatul (1) litera (c) din directivă în sensul că permite menționarea aromelor pe ambalaj, într-o formă neutră, fără caracter publicitar, în măsura în care utilizarea unor asemenea arome este permisă în mod excepțional, în temeiul articolului 7 alineatul (12) din directivă. În ce alt mod ar putea consumatorul să aleagă între

138 — Considerentul (25) a doua teză și considerentul (27) ale directivei.

139 — În mod similar Hotărârile British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctele 137 și 138) și Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, punctele 51 și 52).

140 — Articolul 1 *in fine*, precum și considerentele (8) și (19) ale directivei.

produsele din tutun aromate și cele nearomate? În schimb, potrivit articolului 13 alineatul (1) din directivă, se interzice afișarea oricăror mențiuni sau informații pe ambalajul produselor, fie ele și adevărate, în măsura în care, la o analiză obiectivă, acestea sunt apte să producă unul sau mai multe dintre efectele descrise în dispoziția respectivă.

225. Prin urmare, la a doua întrebare partea a) propunem să se răspundă după cum urmează:

„Articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2014/40 trebuie interpretat în sensul că interzice inclusiv afișarea unor informații adevărate pe ambalajele produselor, în măsura în care, la o analiză obiectivă, acestea sunt apte să producă unul sau mai multe dintre efectele descrise în dispoziția respectivă."

b) Cu privire la validitatea articolului 13 din directivă [a doua întrebare partea b)]

226. Prin intermediul celei de a doua întrebări partea b), instanța de trimitere sesizează Curtea cu problema validității articolului 13 din directivă. Această întrebare parțială este adresată numai în cazul în care răspunsul la a doua întrebare partea a) este afirmativ. În situația în care la a doua întrebare partea a) se va răspunde în sensul propus de noi, trebuie analizată și partea b) a celei de a doua întrebări.

227. În esență, pornind de la obiecțiile corespunzătoare formulate de întreprinderile PMI și BAT în cadrul litigiului principal, instanța de trimitere dorește să afle dacă articolul 13 alineatul (1) din directivă încalcă libertatea de exprimare și principiul proporționalității.

228. Libertatea de exprimare este consacrată de articolul 11 din Carta drepturilor fundamentale. Acest drept cuprinde libertatea de opinie și libertatea de a primi sau de a transmite informații sau idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere.

229. Situația în care unei întreprinderi i se interzice să afișeze pe ambalajul produsului său anumite mențiuni privind compoziția acestuia, precum cazul articolului 13 alineatul (1) din directivă, în interpretarea dată anterior, poate fi considerată o ingerință în acest drept fundamental. Astfel, pe de o parte, întreprinderea întâmpină dificultăți în a transmite opinii și informații privind produsele sale în cadrul comunicării sale comerciale, iar pe de altă parte, consumatorilor le este mai dificil să se informeze în mod cuprinzător cu privire la aceste produse.

230. În condițiile prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă, precum și la articolul 52 alineatul (3) prima teză din cartă coroborat cu articolul 10 alineatul (2) din Convenția CEDO, o asemenea ingerință ar putea fi justificată. În speță, este incert numai dacă directiva, un act legislativ al Uniunii Europene [articolul 289 alineatul (3) TFUE] [141], respectă principiul proporționalității.

231. Cu siguranță, în cadrul restricționării libertății de exprimare și de informare, având în vedere rolul fundamental al acestui drept în cadrul unei societăți democratice, legiuitorului nu i se poate rezerva aceeași întindere a puterii de apreciere precum în cazul ingerințelor în libertatea de a desfășura o activitate comercială [142]. Cu toate că și Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), a cărei jurisprudență trebuie luată în considerare în conformitate cu articolul 52 alineatul (3) prima teză din

141 — Prin intermediul articolului 13 din directivă, o dispoziție expresă dintr-un act legislativ al Uniunii, rezerva cu privire la lege este îndeplinită. A se vedea în acest sens și Hotărârea Digital Rights Ireland (C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctele 38 și 39), în care Curtea a examinat conformitatea unei directive cu drepturile fundamentale și a constatat că *nu* s-a încălcat rezerva cu privire la lege prevăzută la articolul 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale.

142 — Recent, în Hotărârea Digital Rights Ireland (C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctul 47), Curtea a subliniat că prezintă relevanță atât dreptul fundamental la care se face referire, precum și împrejurările cazului individual. În ceea ce privește puterea largă de apreciere a instituțiilor Uniunii în cazul ingerințelor în libertatea de a desfășura o activitate comercială, a se vedea punctele 148-151 din prezentele concluzii.

cartă, recunoaște în principiu conceptul puterii de apreciere în acest domeniu [143], având în vedere importanța libertății de exprimare în cadrul unei economii de piață, de un anumit timp, CEDO înclină să analizeze atent restricționările comunicării comerciale a întreprinderilor și să evalueze interesele divergente luând în considerare toate împrejurările relevante ale cazului individual [144]. În acest context, în speță, și Curtea ar trebui să efectueze un control al proporționalității.

232. În cadrul prezentei proceduri nu a fost prezentat niciun indiciu potrivit căruia cerințele privind etichetarea pachetului unitar și a ambalajului exterior, prevăzute la articolul 13 alineatul (1) din directivă, să nu fie adecvate sau necesare pentru a contribui la obiectivul privind un nivel înalt de protecție a sănătății pe piața internă europeană, urmărit de directivă. În special avertismentele de sănătate suplimentare, aduse în discuție de unele dintre întreprinderile din procedură (de exemplu clarificarea faptului că „țigaretele bio” nu dăunează mai puțin grav sănătății decât altele), nu pot fi considerate un mijloc de protecție a sănătății la fel de adecvat ca o interzicere completă a mențiunilor de la articolul 13 alineatul (1) din directivă [145].

233. Nici evaluarea intereselor divergente în ansamblul lor nu susține argumentul prezentat de PMI, de BAT și de Von Eicken, întrucât, pe de o parte, diseminarea opiniilor și a informațiilor prin intermediul cărora se urmăresc, precum în speță, exclusiv interese comerciale merită să fie protejată mai puțin din perspectiva drepturilor fundamentale decât alte exprimări de opinii în domeniul economic sau chiar politic, iar pe de altă parte, prin intermediul articolului 13 alineatul (1) din directivă se urmărește un interes public, garantarea unui nivel înalt de sănătate pe piața europeană, care ocupă un loc recunoscut, deosebit de important [a se vedea în acest sens articolul 9 TFUE, articolul 114 alineatul (3) TFUE, articolul 168 alineatul (1) TFUE, precum și articolul 35 a doua teză din Carta drepturilor fundamentale].

234. În aceste condiții, restricționările impuse comunicării comerciale a producătorilor de produse din tutun, astfel cum rezultă de la articolul 13 alineatul (1) din directivă, nu sunt disproporționate în raport cu obiectivele privind protecția sănătății, având în vedere în special că este vorba despre produse care implică riscuri semnificative pentru sănătate.

235. În scopul unui nivel înalt de protecție a sănătății, întreprinderile interesate trebuie să accepte restricționarea, pe care o implică articolul 13 alineatul (1) din directivă, a posibilităților lor de a face publicitate produselor lor prin intermediul unor mențiuni reale și de a intra cu aceste produse în concurență cu alte întreprinderi [146]. Având în vedere protecția sănătății publice, se poate asigura astfel că și consumatorii primesc de la producătorii produselor din tutun numai informații fără caracter înșelător și care nu pun produsul într-o lumină pozitivă falsă.

236. Nici esența libertății de exprimare [articolul 52 alineatul (1) prima teză din Carta drepturilor fundamentale] nu este afectată atunci când, prin intermediul unui act legislativ al Uniunii, se restricționează comunicarea comercială a întreprinderilor care urmărește exclusiv promovarea vânzărilor.

143 — Deciziile CEDO în cauzele markt intern Verlag și Beermann împotriva Germaniei (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, punctul 33) și Casado Coca împotriva Spaniei (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, punctul 50).

144 — Hotărârile CEDO în cauzele Casado Coca împotriva Spaniei (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, punctul 51) și Stambuk împotriva Germaniei (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, punctul 39).

145 — Precum în Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctul 140); în același sens, a se vedea Concluziile noastre prezentate astăzi în cauza Polonia/Parlamentul și Consiliul (punctul 122).

146 — În același sens, Hotărârea Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, punctele 52 și 53); cu privire la restricționarea publicității obiective veridice, a se vedea în plus și Hotărârile CEDO în cauzele markt intern Verlag și Beermann împotriva Germaniei (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, punctul 35) și Casado Coca împotriva Spaniei (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, punctul 51), precum și Stambuk împotriva Germaniei (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, punctul 39).

237. În consecință, propunem Curții să decidă în același sens ca în raport cu actul anterior articolului 13 alineatul (1) din directivă [147] și să constate că nu există nicio încălcare a principiului proporționalității și, astfel, nicio încălcare a libertății de exprimare și de informare.

C – *Delegarea competențelor legislative și de executare*

238. În esență, prin intermediul întrebărilor a patra-a șasea, se ridică problema dacă, în ceea ce privește diferite dispoziții din directivă, legiuitorul nu a delegat Comisiei competențe prea extinse în ceea ce privește adoptarea de acte delegate și de punere în aplicare. Având în vedere că am constatat că întrebările respective trebuie respinse [148], ne vom rezuma în continuare la precizarea pe scurt a unora dintre aspectele deosebit de importante ale acestei teme extrem de complexe.

239. În cadrul detalierii acestei problematici, opinia Comisiei juridice a Parlamentului European, invocată *in extenso* de mai multe dintre părți, nu joacă un rol determinant. Este posibil ca aceasta să fi adoptat o poziție critică în raport cu dispozițiile directivei prin intermediul cărora Comisiei i-au fost transferate competențe de adoptare a unor acte delegate și a unor acte de punere în aplicare. Cu toate acestea, avizul Comisiei juridice este numai un document pregătitor, nu reflectă neapărat opinia Parlamentului în calitate de colegiuitor și nu îi este opozabil în instanță.

1. Cerințele prevăzute la articolul 290 TFUE în ceea ce privește competențele de adoptare a unor acte delegate (a patra întrebare)

240. Prin intermediul celei de a patra întrebări se solicită examinarea unor împuterniciri diverse date Comisiei potrivit directivei, în sensul adoptării unor acte delegate. Mai precis, este vorba de împuternicirile prevăzute la articolul 3 alineatele (2) și (4), la articolul 4 alineatul (5), la articolul 7 alineatul (5), la articolul 7 alineatele (11) și (12), la articolul 9 alineatul (5), la articolul 10 alineatul (1) litera (f), la articolul 10 alineatul (3), la articolul 11 alineatul (6), la articolul 12 alineatul (3), la articolul 15 alineatul (12), precum și la articolul (20) alineatele (11) și (12) din directivă. Acestea se referă la cele mai diverse domenii, în special la emisiile produselor din tutun, la metodele de măsurare a acestora, la ingredientele produselor din tutun, la avertismentele de sănătate, precum și la țigaretele electronice.

241. În conformitate cu articolul 290 alineatul (1) primul paragraf TFUE, legiuitorul poate delega Comisiei competența de a adopta acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesențiale ale actului legislativ de bază (*acte delegate*).

242. Potrivit articolului 290 alineatul (1) al doilea paragraf TFUE, o asemenea delegare trebuie să îndeplinească două condiții: pe de o parte, respectivul act legislativ trebuie să definească în mod expres obiectivele, conținutul, domeniul de aplicare și durata delegării de competențe și, pe de altă parte, elementele esențiale ale unui anumit domeniu sunt rezervate actului legislativ și nu pot face, prin urmare, obiectul delegării de competențe. În cele din urmă, atribuirea unei competențe delegate urmărește adoptarea unor norme care se înscriu în cadrul de reglementare definit de actul legislativ de bază [149].

147 — Hotărârea British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punctele 133-141).

148 — A se vedea în acest sens punctele 44-47 din prezentele concluzii.

149 — Hotărârile Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-427/12, EU:C:2014:170, punctul 38) și Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-88/14, EU:C:2015:499, punctul 29); în același sens, înainte de intrarea în vigoare a articolului 290 TFUE, Hotărârea Alliance for Natural Health și alții (C-154/04, EU:C:2005:449, punctul 90), potrivit căreia, atunci când dorește să delege competența de modificare a unor componente ale respectivului act cu putere de lege, legiuitorul comunitar trebuie să se asigure că această competență a fost delimitată exact și că exercitarea ei se supune unui control strict în ceea ce privește respectarea criteriilor obiective stabilite de legiuitor.

243. În acest context, instanța de trimitere face referire la argumentele reclamantelor din litigiul principal potrivit cărora transferul competențelor în litigiu către Comisie se referă, contrar articolului 290 TFUE, la aspecte esențiale ale materiei reglementate, iar scopul, conținutul și întinderea lor nu ar fi suficient de bine determinate.

244. În esență, controversa care stă la baza celei de a patra întrebări are ca obiect împrejurarea dacă competențele transferate Comisiei aduc atingere unor aspecte esențiale ale materiei reglementate prin directivă.

245. Prin intermediul interdicției exprese de a transfera competențe care privesc aspecte esențiale, prevăzută la articolul 290 TFUE, potrivit unei jurisprudențe constante, adoptarea normelor esențiale ale domeniului avut în vedere este de competența exclusivă a legiuitorului Uniunii [150]. Prin urmare, asemenea norme esențiale ale domeniului vizat trebuie adoptate în reglementarea de bază și nu pot face obiectul unei delegări [151].

246. Problema de a stabili care sunt elementele esențiale ale unui domeniu trebuie întemeiată pe elemente obiective care pot face obiectul unui control jurisdicțional. În acest scop, este necesar să se țină seama de caracteristicile și de particularitățile domeniului vizat [152].

247. Curtea a interpretat mereu în sens restrictiv noțiunea de norme esențiale. Astfel, prin acestea a înțeles în special numai norme prin intermediul cărora se punea în aplicare orientarea de bază a politicilor Uniunii [153]. Așadar, în ceea ce privește transferul competențelor de reglementare către Comisie s-au stabilit criterii generoase, în cadrul cărora, pornind de la o interpretare în sens funcțional, Curtea s-a orientat în special în funcție de cerințele din practică [154].

248. Recent, în continuarea și spre rafinarea jurisprudenței anterioare, Curtea a decis că nu pot face obiectul unei asemenea delegări dispozițiile a căror adoptare necesită efectuarea unor alegeri politice, care implică o evaluare a intereselor divergente și care astfel se numără printre sarcinile proprii ale legiuitorului Uniunii [155]. În același timp, Curtea a conturat mult mai puternic noțiunea de esențial, considerând că, în cazul unor ingerințe de o anumită importanță în drepturile fundamentale ale persoanelor vizate, devine necesară intervenția legiuitorului Uniunii [156].

249. În sfârșit, cerințele impuse unui transfer de competențe la articolul 290 TFUE și în jurisprudența aferentă sunt expresia separației puterilor în stat și a echilibrului instituțional în cadrul Uniunii Europene.

250. În speță, cererea de decizie preliminară nu conține niciun indiciu concret potrivit căruia dispozițiile directivei în litigiu nu sunt conforme cu aceste cerințe. Nici având în vedere argumentele prezentate de părți în acest sens, atât în scris, cât și în cadrul ședinței, nu avem nicio îndoială că, în raport cu fiecare dintre domeniile menționate din directivă, legiuitorul Uniunii a reglementat el însuși aspectele esențiale și a adoptat eventuale decizii politice sau care ar putea avea un caracter sensibil din alte puncte de vedere.

150 — Hotărârile Köster (25/70, EU:C:1970:115, punctul 6), Germania/Comisia (C-240/90, EU:C:1992:408, punctul 36), Atlanta/Comunitatea Europeană (C-104/97 P, EU:C:1999:498, punctul 76) și Parlamentul/Consiliul (C-355/10, EU:C:2012:516, punctul 64).

151 — Hotărârile Romkes (46/86, EU:C:1987:287, punctul 16), Parlamentul/Comisia (C-156/93, EU:C:1995:238, punctul 18), Söhl & Söhlke (C-48/98, EU:C:1999:548, punctul 34) și Parlamentul/Consiliul (C-355/10, EU:C:2012:516, punctul 64).

152 — Hotărârea Parlamentul/Consiliul (C-355/10, EU:C:2012:516, punctele 67 și 68).

153 — Hotărârile Germania/Comisia (C-240/90, EU:C:1992:408, punctul 37) și Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, EU:C:2000:364, punctul 21).

154 — A se vedea de exemplu, în ceea ce privește legislația în materia pieței agrare, Hotărârile Rey Soda (23/75, EU:C:1975:142, punctele 10-14), Vreugdenhil (22/88, EU:C:1989:277, punctul 16) și Belgia și Germania/Comisia (C-9/95, C-23/95 și C-156/95, EU:C:1997:50, punctul 36) sau, în ceea ce privește legislația în materia comerțului exterior, Hotărârea Portugalia/Comisia (C-159/96, EU:C:1998:550, punctul 41).

155 — Hotărârea Parlamentul/Consiliul (C-355/10, EU:C:2012:516, punctele 65 și 76).

156 — Hotărârea Parlamentul/Consiliul (C-355/10, EU:C:2012:516, punctul 77).

251. De altfel, având în vedere nivelul înalt de protecție a sănătății publice urmărit, legiuitorul Uniunii a definit clar obiectivele competențelor transferate asupra Comisiei, mai precis: limitarea și scăderea în continuare a nivelului emisiilor produselor din tutun, respectarea prealabilă a unui standard, reglementarea ingredientelor produselor din tutun și, astfel, interzicerea aromelor caracteristice. Legiuitorul a adoptat toate aceste decizii de principiu, stabilind de altfel și cerințele privind avertismentele de sănătate de pe ambalajele produselor, inclusiv cerințele speciale privind avertismentele de sănătate *combinate* de pe pachetele de țigarete.

252. Competența de a adopta acte delegate pe care legiuitorul o rezervă Comisiei în temeiul articolului 290 TFUE servește în primul rând adaptării reglementărilor aplicabile pe piața internă europeană a produselor din tutun și a produselor conexe, în special în anumite domenii deosebit de tehnice, la evoluțiile științifice recente, respectând obiectivul privind nivelul înalt de protecție a sănătății din dreptul primar [157].

253. În măsura în care, în mod excepțional, Comisia își exercită competențele într-un domeniu mai puțin tehnic din directivă, este vorba în aceeași măsură de aspecte ale actului legislativ de bază, care nu prezintă o importanță esențială pentru ansamblul lucrării. Acest aspect se aplică în special în cazul competenței Comisiei prevăzute la articolul 7 alineatul (12) din directivă, de a extinde interdicția aromelor caracteristice care se aplică deja țigaretelor și tutunului de rulat și asupra altor categorii de produse din tutun – ca, de exemplu, trabucurile. Decizia politică de principiu în acest sens, și anume de a interzice aromele caracteristice în scopul realizării unui nivel înalt de protecție a sănătății în special în rândul tinerilor, a fost adoptată deja de legiuitor în directivă [158]. Prin intermediul articolului 7 alineatul (12) din directivă, Comisiei nu i se acordă o putere de apreciere politică, ci sarcina de natură tehnică de a dezvolta în continuare interzicerea aromelor caracteristice în mod coerent, luând în considerare în mod permanent împrejurările din piață, în orice moment în care asemenea arome, și din alte produse decât țigaretele, pot conduce la periclitarea sănătății consumatorilor, în special a celor tineri.

254. Contrar opiniei PMI, a BAT și a Mane, simpla împrejurare că, în practică, unele dintre aspectele tehnice care trebuie reglementate de Comisie (de exemplu nivelurile maxime aplicabile emisiilor produselor din tutun, ingredientele admise și modul concret în care avertismentele de sănătate trebuie afișate pe ambalajul produselor) au o importanță mare, chiar existențială pentru unele dintre întreprinderile interesate nu face ca aceste probleme să fie aspecte esențiale care trebuie legiferate în sensul articolului 290 alineatul (1) TFUE. După cum am menționat anterior, nu prezintă relevanță impresia subiectivă a persoanelor interesate, ci analiza obiectivă [159].

255. Trebuie respins de asemenea și reprosul formulat de JTI potrivit căruia transferurile de competențe nu se întemeiază pe mecanisme fundamentale de garanții procedurale. În acest sens, este suficient să se analizeze articolul 27 din directivă, care reglementează în mod detaliat modalitățile de exercitare a fiecăreia dintre competențele transferate. În plus, din această dispoziție rezultă și pentru care dintre aceste competențe colegiuitorii și-au rezervat un drept de revocare a delegării [articolul 27 alineatul (3) din directivă coroborat cu articolul 290 alineatul (2) litera (a) TFUE], precum și ce competențe pot fi exercitate numai în condițiile în care nici Parlamentul, nici Consiliul nu formulează obiecții într-un termen stabilit [articolul 27 alineatul (5) din directivă coroborat cu articolul 290 alineatul 2 litera (b) TFUE].

157 — A se vedea de asemenea considerentul (51) al directivei.

158 — A se vedea de asemenea considerentele (19) și (26) ale directivei.

159 — A se vedea mai sus punctul 246 din prezentele concluzii.

256. În special, dreptul colegiuitorilor de a revoca delegarea în temeiul articolului 27 alineatul (3) din directivă și dreptul de a revoca delegarea în temeiul articolului 27 alineatul (5) din directivă asigură Parlamentului și Consiliului posibilitatea de a interveni atunci când, în opinia lor, în viitor, Comisia dorește să impună niveluri maxime ale emisiilor atât de stricte, încât s-ar ajunge la sau aproape la „interzicerea țigaretelor” de care se teme BAT.

257. În sfârșit, PMI critică și aspectul că, în special la articolul 7 alineatele (5) și (11) din directivă, în ceea ce privește reglementarea ingredientelor, și la articolul 10 alineatul (3) litera (b) din directivă, în ceea ce privește galeria de imagini pentru avertismentele de sănătate combinate, nu ar fi permis să se prevadă acte delegate în sensul articolului 290 TFUE, ci acte de punere în aplicare în sensul articolului 291 TFUE. În acest sens, este suficient să precizeze puterea de apreciere a legiuitorului atunci când alege dintre cele două posibilități de transfer de competențe către Comisie [160]. Nici instanța de trimitere și nici PMI nu au prezentat în mod detaliat măsura în care consideră că în speță, la transferul către Comisie de competențe pentru adoptarea de acte delegate, legiuitorul a depășit limitele puterii sale de apreciere și a săvârșit o eroare vădită de apreciere.

2. Presupusa delegare de competențe către organisme internaționale din afara Uniunii (a cincea întrebare)

258. A cincea întrebare se referă la articolul 3 alineatul (4) și la articolul 4 alineatul (5) din directivă, potrivit cărora Comisia este împuternicită să adopte acte delegate în sensul articolului 290 TFUE pentru a include în dreptul Uniunii anumite standarde convenite la nivel internațional, în ceea ce privește nivelurile maxime ale emisiilor, emisiile și metodele de măsurare a acestora. Instanța de trimitere insinuează, pornind de la obiecția formulată de reclamantele din litigiul principal, la care aderă și JTI, că modul de redactare a dispoziției menționate este prea vag și că astfel au fost transferate în mod nelegal competențe legislative asupra unor instituții și foruri internaționale din afara cadrului instituțional al Uniunii.

259. În ceea ce privește critica privind caracterul imprecis, aceasta se îndreaptă împotriva referirii la „standardele convenite” de părțile semnatare ale Convenției-cadru a OMS sau de OMS, pe care Comisia trebuie să le integreze în dreptul Uniunii și care sunt prevăzute la articolul 3 alineatul (4) și la articolul 4 alineatul (5) din directivă. În opinia BAT și a JTI, nu este clar dacă acest aspect include și orientările și probabil și declarațiile de intenție ale unor părți semnatare sau ale OMS.

260. Această critică trebuie respinsă. „Standardele convenite” nu se pot referi la declarații unilaterale de intenție, întrucât acestea nu au făcut în mod natural obiectul niciunei convenții. În schimb, referirea la „standarde convenite” trebuie să includă și orientările, care joacă un rol important în contextul Convenției-cadru a OMS. Împrejurarea că aceste orientări nu produc efecte juridice obligatorii, ci au numai caracter de recomandare [161], nu exclude în niciun caz faptul că ele au fost convenite în conformitate cu regulile procedurale al Convenției-cadru a OMS și că conțin standarde convenite, menite să servească drept orientare și pentru Uniune, și pentru statele membre [162].

160 — Hotărârile Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-427/12, EU:C:2014:170, punctul 40) și Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-88/14, EU:C:2015:499, punctul 28).

161 — A se vedea punctele 76 și 166 din prezentele concluzii.

162 — În acest sens, a se vedea de asemenea considerentul (7) ultima teză al directivei, în care legiuitorul Uniunii subliniază în mod expres semnificația orientărilor menționate.

261. Contrar opiniei PMI, a BAT și a JTI, referirea menționată la „standardele convenite” la nivel internațional nu conține nicio delegare nelegală de competențe asupra unor foruri internaționale din afara Uniunii Europene [163], întrucât actele juridice de transpunere a acelor standarde pe piața internă europeană sunt adoptate în continuare de instituțiile Uniunii, în speță de Comisie, în cazul articolului 3 alineatul (4) și al articolului 4 alineatul (5) din directivă.

262. În rest, articolul 3 alineatul (4) și articolul 4 alineatul (5) din directivă, care utilizează formularea categorică „Comisia adoptă”, nu trebuie interpretate în mod eronat în sensul că, din punctul de vedere al conținutului, acest organ al Uniunii are mâinile legate, iar integrarea neverificată a standardelor convenite la nivel internațional reprezintă un automatism. Articolul 3 alineatul (4) și articolul 4 alineatul (5) din directivă trebuie interpretate mai degrabă într-un mod care să nu pună sub semnul întrebării compatibilitatea acestora cu dreptul primar al Uniunii [164]. Aceasta presupune că Comisia își îndeplinește integral sarcina sa în cadrul elaborării conținutului actelor de drept al Uniunii, precum și în general rolul de gardian al tratatelor, ce i-au fost atribuite prin Tratatul UE și prin TFUE, în special conform articolului 290 TFUE.

263. În mod corespunzător, formularea „Comisia adoptă” trebuie considerată o *sarcină* a legiuitorului Uniunii, potrivit căreia, de regulă, Comisia *trebuie* să integreze standardele convenite la nivel internațional. Cu toate acestea, în cadrul îndeplinirii acestei sarcini, Comisia trebuie să garanteze faptul că respectivele standarde sunt adoptate în dreptul Uniunii *în conformitate cu sistemul*. Acest aspect este sugerat de modul de redactare a articolului 3 alineatul (4) și a articolului 4 alineatul (5) din directivă, potrivit cărora Comisiei i se solicită să „integreze” standardele internaționale în dreptul Uniunii. Aceasta trebuie să respecte dispozițiile de drept primar al Uniunii și în special drepturile fundamentale din Uniune (articolul 6 TUE), principiile generale din dreptul Uniunii, precum și obligația privind nivelul ridicat de protecție a sănătății [articolul 9 TFUE, articolul 114 alineatul (3) TFUE, articolul 168 alineatul (1) TFUE, precum și articolul 35 a doua teză din Carta drepturilor fundamentale].

3. Cerințele prevăzute de articolul 291 TFUE privind competențele de adoptare a unor acte de punere în aplicare (a șasea întrebare)

264. Prin intermediul celei de a șasea întrebări, instanța de trimitere redă criticile formulate de unele dintre întreprinderile interesate în ceea ce privește articolul 6 alineatul (1), articolul 7 alineatele (2)-(4), articolul 7 alineatul (10), articolul 9 alineatul (6) și articolul 10 alineatul (4) din directivă. Potrivit tuturor acestor dispoziții, Comisia este împuternicită să adopte anumite acte de punere în aplicare în sensul articolului 291 TFUE. Astfel, pe de o parte, legiuitorului Uniunii i se reproșează că nu a stabilit suficient de clar cerințele juridice necesare pentru adoptarea unor acte de punere în aplicare și, pe de altă parte, faptul că a prevăzut asemenea acte juridice și în domenii în care o punere în aplicare în mod uniform „nu a fost nici necesară, nici justificată”.

265. În ceea ce privește necesitatea actelor de punere în aplicare, legiuitorului îi revine o putere de apreciere privind aspectul dacă și în ce domenii ale unui act legislativ al Uniunii, în scopul aplicării în mod uniform, se impune necesitatea unei împuterniciri a Comisiei de a adopta acte de punere în aplicare în sensul articolului 291 TFUE. În cadrul exercitării controlului asupra puterii de apreciere, instanțele Uniunii examinează numai erori vădite de apreciere [165].

163 — Cu privire la interzicerea unei asemenea delegări, a se vedea în principiu Hotărârea Meroni/Înalta Autoritate (9/56, EU:C:1958:7); în plus, mai recent, Hotărârea Regatul Unit/Consiliul și Parlamentul (C-270/12, EU:C:2014:18, în special punctele 42 și 43).

164 — Hotărârile Comisia/Consiliul (218/82, EU:C:1983:369, punctul 15), Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții (C-305/05, EU:C:2007:383, punctul 28), Reexaminare Comisia/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punctul 40) și Parlamentul/Consiliul (C-540/13, EU:C:2015:224, punctul 39).

165 — Hotărârile Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-427/12, EU:C:2014:170, punctul 40) și Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-88/14, EU:C:2015:499, punctul 28).

266. În prezenta cauză, nici instanța de trimitere și nici întreprinderile din procedură nu au prezentat vreun indiciu obiectiv privind motivul pentru care în domeniile în litigiu ale directivei nu ar fi necesare măsuri de punere în aplicare. În orice caz, aprecierea lor subiectivă potrivit căreia actele de punere în aplicare „nu sunt nici necesare, nici justificate” nu este suficientă pentru a declara nevalide dispozițiile din directivă în discuție [166].

267. Așadar, în ceea ce privește condițiile juridice concrete care trebuie îndeplinite în scopul adoptării actelor de punere în aplicare în discuție, în jurisprudență s-a clarificat deja faptul că actul legislativ de bază adoptat de Parlament și de Consiliu în calitate de colegiuitori trebuie să stabilească un cadru juridic complet, care, pentru a fi pus în aplicare, trebuie să fie numai precizat [167]. De asemenea, Comisia este autorizată să adopte toate măsurile necesare sau utile pentru punerea în aplicare a actului legislativ de bază, în măsura în care nu sunt contrare acestuia [168]. În plus, în exercitarea unei competențe de executare, Comisia nu poate nici să modifice, nici să completeze actul legislativ [169].

268. Nu este evident în ce măsură se consideră că dispozițiile în litigiu au încălcat principiile menționate. Atât în ceea ce privește lista prioritară a aditivilor (articolul 6 din directivă), cât și în ceea ce privește reglementarea ingredientelor (articolul 7 din directivă), precum și în ceea ce privește avertismentele de sănătate (articolele 9 și 10 din directivă), legiuitorul a numit principiul director și a adoptat toate deciziile esențiale sau politice în acest sens [170]. Legiuitorul a stabilit în special faptul că aromele caracteristice trebuie interzise și că pe ambalajele produselor trebuie să se afișeze avertismentele de sănătate (combinate) de un anumit fel și de anumite dimensiuni. În acest context, în conformitate cu articolul 291 TFUE, Comisiei i-a revenit numai sarcina de a preciza actul legislativ prin anumite detalii tehnice ale punerii în aplicare.

4. Concluzie intermediară

269. În concluzie, aspectele cuprinse în întrebările a patra-a șasea nu permit punerea la îndoială a validității Directivei 2014/40 sau a vreuneia dintre dispozițiile acesteia.

D – *Principiul subsidiarității*

270. În sfârșit, prin intermediul celei de a șaptea întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită informații privind aspectul dacă directiva în totalitate și în special articolul 7, articolul 8 alineatul (3), articolul 9 alineatul (3) și articolul 10 alineatul (1) litera (g), precum și articolele 13 și 14 din directivă sunt nevalide din cauză că încalcă principiul subsidiarității.

271. Potrivit principiului subsidiarității, astfel cum este consacrat la articolul 5 alineatul (1) a doua teză TUE coroborat cu articolul 5 alineatul (3) TUE, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar, datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii [articolul 5 alineatul (3) TUE].

166 — În ceea ce privește necesitatea unei analize obiective a se vedea de asemenea și Hotărârea Parlamentul/Consiliul (C-355/10, EU:C:2012:516, punctul 67).

167 — Hotărârea Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-427/12, EU:C:2014:170, punctele 40 și 48); a se vedea de asemenea Hotărârea Parlamentul/Comisia (C-65/13, EU:C:2014:2289, punctul 46).

168 — Hotărârea Parlamentul/Comisia (C-65/13, EU:C:2014:2289, punctele 43 și 44).

169 — Hotărârea Parlamentul/Comisia (C-65/13, EU:C:2014:2289, punctul 45).

170 — Cu privire la aceste criterii, a se vedea Hotărârea Comisia/Parlamentul și Consiliul (C-427/12, EU:C:2014:170, în special punctele 38 și 43), precum și în completare Hotărârea Parlamentul/Consiliul (C-355/10, EU:C:2012:516, punctul 65).

272. Având în vedere că Uniunea nu dispune de o competență generală pentru a reglementa piața internă [171], iar acesta este unul dintre domeniile în care competența Uniunii este partajată cu statele membre [articolul 4 alineatul (2) litera (a) TFUE], măsurilor de armonizare prevăzute la articolul 114 TFUE și astfel și acestei directive li se aplică principiul subsidiarității [172].

273. Respectarea principiului subsidiarității se supune controlului judiciar al instanțelor Uniunii [173]. Acest control se referă în special la două aspecte: pe de o parte, la compatibilitatea conținuturilor actelor juridice din dreptul Uniunii cu principiul subsidiarității și, pe de altă parte, la motivarea acestora din perspectiva principiului subsidiarității. Decizia de trimitere se referă numai sumar la aceste două aspecte, pornind de la criticile formulate de reclamantele din litigiul principal și de două dintre intervenientele în susținerea lor, Benkert și Mane. În mod corespunzător, în speță, vom formula precizări privind principiul subsidiarității în funcție de argumentele prezentate Curții în contextul celei de a șaptea întrebări și facem trimitere în rest la Concluziile noastre prezentate astăzi în celelalte două cauze, care conțin precizări mai detaliate privind problematica subsidiarității, precum și rolul instanțelor Uniunii și criteriile de control judiciar [174].

1. Compatibilitatea conținutului directivei cu principiul subsidiarității

274. În primul rând, decizia de trimitere reproduce diverse critici formulate de părțile din litigiul principal care neagă compatibilitatea directivei și în special a „interzicerii mentolului” de la articolul 7 din directivă cu principiul subsidiarității.

275. Potrivit articolului 5 alineatul (3) TUE, pentru transpunerea practică a principiului subsidiarității prezintă relevanță un test compus din două etape:

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

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

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

171 — Hotărârea Germania/Parlamentul și Consiliul (C-376/98, EU:C:2000:544, punctul 83).

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

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

174 — A se vedea Concluziile noastre prezentate astăzi în cauzele Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-358/14, punctele 137-188) și Pillbox 38 (C-477/14, punctele 156-180).

276. Nici instanța de trimitere, în cererea sa de decizie preliminară, și nici reclamantele din litigiul principal și intervenientele în susținerea lor nu detaliază în vreun mod aceste două componente ale testului subsidiarității [175]. În plus, declarațiile acestora sunt formulate atât de general încât, chiar și în cadrul unei lecturi indulgente, le lipsește argumentația care ar permite un control jurisdicțional [176]. Pentru acest motiv ne vom referi în continuare numai la cele trei argumente invocate, care se referă la interzicerea utilizării mentolului ca o aromă caracteristică în produse din tutun.

277. Primul și cel mai important dintre aceste argumente constă în susținerea că legiuitorul Uniunii ar fi trebuit să aprecieze problema subsidiarității în mod specific, având în vedere utilizarea mentolului în produsele din tutun.

278. Acest argument este lipsit de fundament. În principiu, verificarea respectării principiului subsidiarității se efectuează pentru întreaga directivă, iar nu la nivelul fiecăreia dintre dispozițiile sale [177]. Astfel, după cum sugerează deja modul de redactare a articolului 5 alineatul (3) TUE, *măsurile* prevăzute de directivă trebuie apreciate ținând cont de *obiectivele* urmărite. În mod corespunzător, în speță, problema subsidiarității nu trebuie descrisă numai în ceea ce privește *țigaretele mentolate*, întrucât, după cum am precizat anterior în detaliu [178], interzicerea acestui sortiment specific de țigarete nu poate fi considerată o măsură autonomă și separată în raport cu interzicerea tuturor produselor din tutun cu o aromă caracteristică.

279. Al doilea argument se referă la faptul că, prin intermediul interzicerii mentolului, presupusul obiectiv de politică de sănătate urmărit ar fi putut fi realizat mai bine la nivelul statelor membre.

280. Acest argument nu poate fi primit, întrucât nici directiva în general și nici interdicția în litigiu a țigaretelor mentolate în special nu privesc în mod exclusiv politicile din domeniul sănătății, ci urmăresc mai degrabă să elimine obstacolele din calea schimburilor comerciale cu produse din tutun și să garanteze în același timp un nivel înalt de protecție a sănătății.

281. După cum am menționat anterior [179], interdicția tuturor aromelor caracteristice este prețul plătit pentru capacitatea de circulație a produselor din tutun pe piața internă, în mod concomitent cu garantarea unui nivel înalt de protecție a sănătății. Prin urmare, contrar opiniei exprimate de Benkert și de Mane, cele două obiective se află într-o strânsă legătură și interdependență reciprocă. Totuși, în situațiile în care, precum în speță, o directivă urmărește concomitent două obiective, care în plus sunt interdependente, aceste obiective nu pot fi analizate separat în cadrul testului subsidiarității, ci trebuie apreciate împreună [180].

282. În sfârșit, al treilea argument se referă la faptul că situațiile de pe piață, în special cotele de piață din domeniul țigaretelor mentolate, diferă de la un stat membru la altul. Astfel, nu există o problemă cu caracter transfrontalier, iar statelor membre le revine sarcina să adopte eventuale măsuri proprii necesare.

175 — Tann este singura care menționează că testul subsidiarității are două componente, dar nu prezintă precizări substanțiale în raport cu niciuna dintre acestea.

176 — A se vedea în acest sens Hotărârea Luxemburg/Parlamentul și Consiliul (C-176/09, EU:C:2011:290, punctul 80).

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

178 — A se vedea punctele 62-66 din prezentele concluzii.

179 — A se vedea mai sus punctul 83 din prezentele concluzii.

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

283. Nici acest argument nu poate fi primit, întrucât simpla împrejurare că condițiile pieței diferă de la un stat membru la altul nu este utilă pentru excluderea existenței unei probleme cu caracter transfrontalier. De altfel, este determinant mai degrabă aspectul dacă în sectorul respectiv are loc sau se preconizează că va avea loc un comerț transfrontalier intens și dacă obstacolele existente sau iminente în calea acestor schimburi comerciale pot fi eliminate eficient, în mod independent, de statele membre.

284. În prezenta cauză, este cert că piața produselor din tutun este caracterizată de un comerț transfrontalier semnificativ [181], că reglementările privind utilizarea aromelor caracteristice, aplicabile în statele membre, sunt foarte diferite și că se preconizează că urmează să mai apară și alte divergențe [182]. În aceste condiții, nu se poate considera că legiuitorul Uniunii a săvârșit o eroare vădită de apreciere [183] atunci când a considerat că problema are caracter transfrontalier și nu poate fi soluționată numai prin măsuri ale statelor membre, ci este necesară o acțiune la nivelul Uniunii [184].

285. În ansamblu, pe baza precizărilor formulate de instanța de trimitere și de întreprinderile din procedură, nu se poate constata nicio încălcare a principiului subsidiarității. În concluzie, propunem Curții să soluționeze problema subsidiarității precum în cazul actului anterior [185].

2. Motivarea suficientă a directivei din perspectiva principiului subsidiarității

286. În al doilea rând, decizia de trimitere se referă la critica aspectului că, în cadrul directivei, legiuitorul Uniunii nu a tratat suficient cerințele subsidiarității, ci s-a rezumat la a declara că s-a respectat principiul subsidiarității. În sfârșit, prin intermediul acestei critici se insinuează că directiva este afectată de lipsa de motivare.

287. Potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea impusă la articolul 296 al doilea paragraf TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției Uniunii care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință despre temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul [186].

288. În situația în care se examinează respectarea principiului subsidiarității, din expunerea de motive a actului juridic al Uniunii trebuie să se poată recunoaște în mod satisfăcător dacă legiuitorul Uniunii a analizat suficient aspectele care prezintă relevanță din perspectiva principiului subsidiarității și, dacă da, care sunt concluziile la care a ajuns în ceea ce privește subsidiaritatea.

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

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

182 — A se vedea mai sus punctele 67 și 68, precum și punctele 74-80 din prezentele concluzii.

183 — În ceea ce privește criteriul erorii vădite de apreciere, a se vedea în completare Concluziile noastre prezentate în cauza Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-358/14, punctele 146-148).

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

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

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

290. O asemenea formulare, care reproduce doar elemente de text din conținutul dispoziției aplicabile din Tratatul UE, nu este un exemplu strălucitor pentru tehnica „unei mai bune legiferări” pe care instituțiile Uniunii s-au angajat să o adopte de o perioadă încoace.

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

292. Cu toate acestea, o asemenea formulare retorică, cum este în speță cea din considerentul (60) al directivei, nu trebuie să conducă în mod necesar la declararea nevalidității actului juridic al Uniunii atacat. Aspecte relevante ale tematicii subsidiarității se regăsesc și în alte considerente ale directivei, chiar dacă acestea nu se referă în mod explicit la principiul subsidiarității [187].

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

294. În plus, trebuie să se țină seama de faptul că, potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea unui act juridic al Uniunii nu trebuie să conțină oricum toate punctele de vedere care prezintă importanță de fapt și de drept. În plus, respectarea obligației de motivare trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă [188]. Acest fapt se aplică cu atât mai mult atunci când, precum în speță, se urmărește adoptarea unor acte cu aplicabilitate generală, a căror motivare se poate limita la a menționa, pe de o parte, situația de ansamblu care a condus la adoptarea acestora și, pe de altă parte, scopurile generale pe care își propun să le atingă [189].

295. În speță, prezintă relevanță faptul că legiuitorul Uniunii s-a putut întemeia, pe de o parte, pe motivarea proiectului de directivă al Comisiei [190], precum și, pe de altă parte, pe studiul de impact [191], analiză cuprinzătoare a directivei atacate, elaborată de departamentele Comisiei. Dezavantajele reglementărilor naționale disparate, precum și avantajele unei acțiuni la nivelul Uniunii sunt prezentate nu numai în paragrafele care se referă în mod special la principiul subsidiarității, ci și în numeroase alte părți din aceste două texte.

296. Astfel, aspectul că instituțiile de legiferare au avut la dispoziție material cuprinzător pe care să își poată întemeia aprecierea referitoare la respectarea principiului subsidiarității a fost stabilit în mod suficient.

187 — În acest sens, Hotărârile Germania/Parlamentul și Consiliul (C-233/94, EU:C:1997:231, punctele 25-29) și Țările de Jos/Parlamentul și Consiliul (C-377/98, EU:C:2001:523, punctul 33).

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

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

190 — COM(2012) 788 final, prezentată de Comisie la 19 decembrie 2012.

191 — Studiul de impact („Impact Assessment”) al departamentelor din cadrul Comisiei, prezentat la 19 decembrie 2012, documentul SWD(2012) 452 final.

297. De altfel, nici din articolul 5 din Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității[192] nu se poate deduce că „fișa detaliată”, care, potrivit Tratatului de la Lisabona, în ceea ce privește aspectele referitoare la subsidiaritate, constituie o condiție pentru legiferarea la nivelul Uniunii, trebuie să fie cuprinsă în mod obligatoriu în preambulul actului juridic adoptat de Parlament și de Consiliu. Având în vedere complexitatea aspectelor care trebuie luate în considerare, acest lucru ar fi aproape imposibil și ar putea depăși cadrul unui asemenea preambul.

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

299. Având în vedere cele ce precedă, critica referitoare la lipsa motivării directivei în ceea ce privește principiul subsidiarității nu poate fi primită.

3. Concluzie intermediară

300. În concluzie, nu se poate constata nicio încălcare a principiului subsidiarității, nici din punct de vedere material și nici formal.

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

V – **Concluzie**

302. Având în vedere considerațiile anterioare, propunem Curții să răspundă la cererea de decizie preliminară formulată de High Court of Justice (Administrative Court) după cum urmează:

„1) Prima întrebare părțile a) și b) și partea c) punctele iii) și iv), precum și întrebările a patra-a șasea sunt inadmisibile. A șaptea întrebare este inadmisibilă în măsura în care se referă la alte dispoziții din Directiva 2014/40 decât articolul 7.”

2) Răspunde la restul întrebărilor preliminare după cum urmează:

„a) Articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2014/40 trebuie interpretat în sensul că interzice și includerea pe ambalajul produsului a unor informații adevărate, în măsura în care, la o analiză obiectivă, aceste mențiuni sunt apte să producă unul sau mai multe dintre efectele descrise în dispoziția respectivă.

b) Examinarea întrebărilor adresate nu a relevat niciun element de natură să afecteze validitatea Directivei 2014/40.”

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