Zbirka odločb sodne prakse

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

Zadeva C-547/14

Philip Morris Brands SARL in drugi(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), Združeno kraljestvo)

„Približevanje zakonodaj — Direktiva 2014/40/EU — Proizvodnja, predstavitev in prodaja tobačnih in povezanih izdelkov — Izbira člena 114 PDEU kot pravne podlage — Načelo sorazmernosti — Načelo subsidiarnosti — Temeljne pravice Unije — Svoboda izražanja — Člen 11 Listine o temeljnih pravicah — Člena 290 PDEU in 291 PDEU — Prenos zakonodajnih in izvedbenih pooblastil na Evropsko komisijo"

Kazalo

I – Uvod . . . 3

II – Spor o glavni stvari in postopek predhodnega odločanja . . . 4

III – Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe . . . 7

A – Omejitev vprašanj o veljavnosti na posamezne člene Direktive . . . 7

B – Okoliščine, v katerih je bila zadeva predložena Sodišču . . . 8

1. Trenutek predložitve zadeve Sodišču . . . 8

2. Morebitni neobstoj dvomov predložitvenega sodišča glede veljavnosti Direktive . . . 9

3. Nekatere druge pomanjkljivosti predloga za sprejetje predhodne odločbe . . . 10

a) Opis dejanskega stanja . . . 10

b) Upoštevnost posameznih vprašanj za predhodno odločanje . . . 11

i) Prvo vprašanje (a), (b) in (c)(iii) . . . 11

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

ii) Prvo vprašanje (c)(iv) in vprašanja od četrtega do šestega 12

iii) Sedmo vprašanje 12

C – Vmesni sklep 13

IV – Vsebinska presoja vprašanj za predhodno odločanje 13

A – Člen 114 PDEU kot pravna podlaga za Direktivo 13

1. Prepoved tobačnih izdelkov z značilnimi aromami (prvo vprašanje (c)(ii)) 13

a) Odprava razlik med zakonskimi in drugimi predpisi držav članic 14

i) Odprava obstoječih trgovinskih ovir 15

ii) Nevarnost prihodnjega različnega razvoja nacionalnih zakonskih in drugih predpisov 15

b) Izboljšanje pogojev delovanja notranjega trga 17

c) Vmesni sklep 17

2. Označevanje in embalaža tobačnih izdelkov (prvo vprašanje (c)(i)) 17

3. Prosti pretok tobačnih izdelkov (prvo vprašanje (a) in (b)) 20

a) Pravica držav članic, da določijo nadaljnje zahteve glede standardizacije embalaže tobačnih izdelkov (prvo vprašanje (a)) 20

b) Pravica držav članic, da prepovejo določene kategorije izdelkov (prvo vprašanje (b)) .. 23

c) Vmesni sklep 24

4. Ureditev o prodaji na daljavo (prvo vprašanje (c)(iii)) 25

5. Pooblastitev Komisije za prenos mednarodno dogovorjenih standardov (prvo vprašanje (c)(iv)) 25

B – Načelo sorazmernosti 26

1. Posegi v svobodo gospodarske pobude 27

a) Prepoved tobačnih izdelkov z značilnimi aromami (tretje vprašanje (a)) 27

i) Primernost prepovedi 28

ii) Nujnost prepovedi 29

– Nujnost splošne prepovedi vseh značilnih arom 29

– Domnevno blažja sredstva 30

iii) Sorazmernost v ozkem smislu 31

b) Zahteve glede označevanja in embalaže tobačnih izdelkov (tretje vprašanje (b) in (c)). 32

i) Oblika, velikost in minimalna vsebina cigaretnih zavojčkov (tretje vprašanje (b)) . 32

ii) Velikost sestavljenih zdravstvenih opozoril (tretje vprašanje (c)) . 33

– Primernost opozoril velikih dimenzij za varovanje zdravja . 34

– Nujnost opozoril velikih dimenzij . 34

– Sorazmernost v ozkem smislu in očitek samovolje . 35

iii) Vmesni sklep . 36

2. Posegi v svobodo izražanja (drugo vprašanje) . 36

a) Razlaga člena 13 Direktive (drugo vprašanje (a)) . 36

b) Veljavnost člena 13 Direktive (drugo vprašanje (b)) . 38

C – Prenos zakonodajnih in izvedbenih pooblastil . 40

1. Zahteve iz člena 290 PDEU v zvezi s pooblastili za sprejetje delegiranih aktov (četrto vprašanje) . 40

2. Zatrjevani prenos pooblastil na mednarodne organe zunaj Unije (peto vprašanje) . 43

3. Zahteve člena 291 PDEU glede pooblastil za sprejetje izvedbenih aktov (šesto vprašanje) . 44

4. Vmesni sklep . 44

D – Načelo subsidiarnosti . 45

1. Vsebinska združljivost Direktive z načelom subsidiarnosti . 45

2. Zadostna obrazložitev Direktive glede na načelo subsidiarnosti . 47

3. Vmesni sklep . 49

V – Predlog . 49

I – **Uvod**

1. Zakonodajalec Unije je aprila 2014 po zahtevnih usklajevanjih in burnem zakonodajnem postopku z Direktivo 2014/40/EU[2] sprejel novo ureditev o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov na evropskem notranjem trgu.

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

2. Kot že njene predhodnice [3] je tudi ta direktiva predmet ostrih pravnih sporov. Sodišče jo trenutno obravnava v treh vzporednih postopkih; v predmetnem postopku, ki ga je začelo britansko sodišče na predlog koncernov Philip Morris International (v nadaljevanju: PMI) in British American Tobacco (v nadaljevanju: BAT), se postavljajo najširši očitki glede zakonitosti tega usklajevalnega ukrepa na notranjem trgu in z nekakšno totalno grajo izpodbija posebej veliko njegovih določb.

3. Pri tem vprašanje, ali je člen 114 PDEU (prej člen 95 ES ali člen 100a Pogodbe EGS) ustrezna pravna podlaga, ne igra več tako osrednje vloge kot v preteklih letih, čeprav je glede nekaterih podrobnosti še vedno lahko predmet spora. Zdaj so v središču pozornosti druga vprašanja, zlasti ta v zvezi z načeloma sorazmernosti in pravne varnosti, načelom subsidiarnosti ter temeljnimi pravicami Unije. Poleg tega gre še za možnosti prenosa zakonodajnih in izvedbenih pooblastil na Evropsko komisijo v skladu s členoma 290 PDEU in 291 PDEU.

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

5. Poleg obravnavanega primera Sodišče o zakonitosti Direktive 2014/40/EU trenutno odloča še v dveh postopkih, ki se oba nanašata na konkretne posamezne vidike določb, ki jih je sprejel zakonodajalec Unije. En od teh postopkov [4] se nanaša izključno na novo ureditev o elektronskih cigaretah iz člena 20 Direktive; začet je bil na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je predložilo isto sodišče (vendar ne isti sodnik), ki se je na Sodišče obrnilo tudi v tej zadevi. Predmet drugega postopka [5] je ničnostna tožba Republike Poljske, s katero ta posebej izpodbija prepoved mentolovih cigaret, ki jo je določil zakonodajalec Unije. V obeh primerih sem danes prav tako predstavila sklepne predloge.

II – **Spor o glavni stvari in postopek predhodnega odločanja**

6. Dejavnost družb PMI in BAT je izdelava in trženje tobačnih izdelkov. Pri predložitvenem sodišču (High Court of Justice (England & Wales) – Queen's Bench Division (Administrative Court)) so družbi Philip Morris Brands SARL in Philip Morris Limited na eni strani in družba British American Tobacco UK Limited na drugi vložile tožbi proti Secretary of State for Health, [6] s katerima želijo preprečiti prenos Direktive 2014/40 v pravo Združenega kraljestva. Predložitveno sodišče je tožbi združilo.

3 — V zvezi s tem glej zlasti sodbe Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544), British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), Nemčija/Parlament in Svet (C-380/03, EU:C:2006:772) in Komisija/Danska (C-468/14, EU:C:2015:504).

4 — Zadeva C-477/14 (Pillbox 38).

5 — Zadeva C-358/14 (Poljska/Parlament in Svet).

6 — Minister za zdravstvo Združenega kraljestva.

7. V sporu o glavni stvari je bila intervencija v podporo tožečim strankam dovoljena tem podjetjem: Imperial Tobacco Limited, JT International SA in Gallaher Limited,[7] Tann UK Limited in Tannpapier Gmbh,[8] Deutsche Benkert Gmbh & Co. KG in Benkert UK Limited,[9] V. Mane Fils[10] ter Joh. Wilh. Von Eicken GmbH.[11] Nekatera od teh podjetij proizvajajo tobačne izdelke, druga delujejo kot dobavitelji tobačni industriji, na primer ovojnega papirja za ustnike ali aromatičnih snovi.

8. Secretary of State je v postopku v glavni stvari trdil, da je Direktiva veljavna, vendar je obenem zavzel stališče, da lahko institucije, ki so se udeležile zakonodajnega postopka, najbolje zagovarjajo Direktivo in da je vsekakor Sodišče edino pristojno za presojo njene zakonitosti. Po njegovem mnenju je zato primerno, da se v zvezi z obravnavanim primerom začne postopek predhodnega odločanja.

9. Glede na to je predložitveno sodišče sklenilo, da od Secretary of State ne bo zahtevalo obrambnih trditev in predložitve dokazov, ampak bo Sodišču takoj predložilo vprašanje o veljavnosti Direktive. S sklepom z dne 7. novembra 2014, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispel 1. decembra 2014, je Sodišču v skladu s členom 267 PDEU v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja za predhodno odločanje:

Pravna podlaga

1. Ali Direktiva v celoti ali v delu ni veljavna, ker člen 114 PDEU ni ustrezna pravna podlaga? Zlasti:

   (a) v zvezi s členom 24(2) Direktive:

      (i) če se razlaga pravilno, v kolikšnem obsegu je z njim državam članicam dovoljeno, da sprejmejo strožja pravila na področju „standardizacije“ embalaže tobačnih izdelkov, in,

      (ii) glede na to razlago, ali člen 24(2) ni veljaven, ker člen 114 PDEU ni ustrezna pravna podlaga?

   (b) Ali člen 24(3) Direktive, ki državam članicam v določenih okoliščinah omogoča prepoved kategorije tobačnih ali povezanih izdelkov, ni veljaven, ker člen 114 PDEU ni ustrezna pravna podlaga?

   (c) Ali te določbe niso veljavne, ker člen 114 PDEU ni ustrezna pravna podlaga:

      (i) določbe poglavja II, naslov II, Direktive, ki se nanašajo na embalažo in označevanje,

      (ii) člen 7 Direktive v delu, v katerem so z njim prepovedane mentolove cigarete in tobačni izdelki z značilno aromo,

      (iii) člen 18 Direktive, s katerim je državam članicam dovoljeno prepovedati čezmejno prodajo tobačnih izdelkov na daljavo, in

      (iv) člena 3(4) in 4(5) Direktive, s katerima so na Komisijo prenesena pooblastila glede vrednosti emisij?

7 — V nadaljevanju skupaj: JTI.

8 — V nadaljevanju skupaj: Tann.

9 — V nadaljevanju skupaj: Benkert.

10 — V nadaljevanju: Mane.

11 — V nadaljevanju:Von Eicken.

Sorazmernost in temeljne pravice

2. V zvezi s členom 13 Direktive:

   (a) če se razlaga pravilno, ali so z njim prepovedane resnične in nezavajajoče izjave o tobačnih izdelkih na embalaži izdelka, in

   (b) če je tako, ali ni veljaven, ker je z njim kršeno načelo sorazmernosti in/ali člen 11 Listine o temeljnih pravicah?

3. Ali te določbe Direktive, delno ali v celoti, niso veljavne, ker je z njimi kršeno načelo sorazmernosti:

   (a) člen 7(1) in (7), ker je z njim prepovedano dajanje na trg tobačnih izdelkov z mentolom kot značilno aromo in dajanje na trg tobačnih izdelkov, ki vsebujejo aromatične snovi v kateri koli od njihovih komponent,

   (b) členi 8(3), 9(3), 10(1)(g) in 14, ker so v njih naložene različne zahteve za standardizacijo zavojčka, in

   (c) člen 10(1)(a) in (c), ker se z njim zahteva, da zdravstvena opozorila pokrivajo 65 % zunanje sprednje in zadnje površine zavojčka in kakršne koli zunanje embalaže?

Prenos pooblastil/Izvajanje

4. Ali te določbe Direktive, delno ali v celoti, niso veljavne, ker je z njimi kršen člen 290 PDEU:

   (a) člen 3(2) in (4) v zvezi z najvišjimi vrednostmi emisij,

   (b) člen 4(5) v zvezi z merilnimi metodami za emisije,

   (c) člen 7(5), (11) in (12) v zvezi s predpisi o sestavinah,

   (d) členi 9(5), 10(1)(f) in (3), 11(6), 12(3) in 20(12) v zvezi z zdravstvenimi opozorili,

   (e) člen 20(11) v zvezi s prepovedjo elektronskih cigaret in/ali posodic za ponovno polnjenje, in/ali

   (f) člen 15(12) v zvezi s pogodbami o hrambi podatkov?

5. Ali člena 3(4) in 4(5) Direktive nista veljavna, ker je z njima kršeno načelo pravne varnosti in/ali ker nedopustno prenašata pooblastila na zunanje organe, za katere ne veljajo postopkovna jamstva, zahtevana s pravom Evropske unije?

6. Ali te določbe Direktive, delno ali v celoti, niso veljavne, ker je z njimi kršen člen 291 PDEU:

   (a) člen 6(1) v zvezi z obveznostmi poročanja,

   (b) člen 7, od (2) do (4) in (10), v zvezi z izvedbenimi akti o prepovedi tobačnih izdelkov v nekaterih okoliščinah, in/ali

   (c) člena 9(6) in 10(4) v zvezi z zdravstvenimi opozorili?

Subsidiarnost

7. Ali Direktiva, zlasti pa členi 7, 8(3), 9(3), 10(1)(g), 13 in 14, niso veljavni, ker ni upoštevano načelo subsidiarnosti?

10. Razen formulacije vprašanja za predhodno odločanje se je predložitveno sodišče v predložitvenem sklepu omejilo na to, da je povzelo očitke, ki so jih uveljavljale tožeče stranke v postopku v glavni stvari in intervenientke na njihovi strani. Ker se je predložitvenemu sodišču zdelo, da je te očitke mogoče „razumno zagovarjati“, je menilo, da je „potreb[no] in primer[no]“, da Sodišče sprejme predhodno odločbo.

11. V pisnem delu postopka predhodnega odločanja so poleg tožečih strank v postopku v glavni stvari in intervenientk na njihovi strani stališča predložile tudi vlade Združenega kraljestva, Irske, Francije, Poljske, Portugalske in Norveške ter Evropski parlament, Svet Evropske unije in Evropska komisija.[12] Vse navedene stranke so se udeležile obravnave 1. oktobra 2015, na kateri sta sodelovali tudi Italija in Madžarska.

III – **Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe**

12. Pred vsebinsko obravnavo dolgega seznama vprašanj predložitvenega sodišča, je treba najprej preučiti dopustnost njegovega predloga za sprejetje predhodne odločbe. Prvič, postavlja se vprašanje, ali je veljavnost posameznih določb Direktive mogoče izpodbijati samostojno. Drugič, preveriti je treba, ali so okoliščine, v katerih je bila zadeva v tem primeru predložena Sodišču, združljive z duhom in načinom poteka postopka predhodnega odločanja v skladu s členom 267 PDEU.

A – *Omejitev vprašanj o veljavnosti na posamezne člene Direktive*

13. Predložitveno sodišče v večjem delu svojega predloga Sodišče ne sprašuje o veljavnosti Direktive 2014/40/EU v celoti temveč le o veljavnosti posameznih določb te direktive.

14. V skladu z ustaljeno sodno prakso je razglasitev delne ničnosti akta Unije mogoča, samo kadar je elemente, katerih ničnost se zahteva, mogoče ločiti od preostalega akta (tako imenovana zahteva po ločljivosti).[13] Ta zahteva po ločljivosti ni izpolnjena, če bi bila posledica razglasitve delne ničnosti izpodbijanega akta sprememba njegovega bistva.[14] To sodno prakso je mogoče brez nadaljnjega prenesti na preizkus veljavnosti akta Unije v okviru postopka predhodnega odločanja.[15]

12 — Pri tem so se države članice in nekatera od podjetij, ki so se udeležile postopka, v svojih pisnih stališčih omejile na določene delne vidike predloga za sprejetje predhodne odločbe. Pisna pojasnila Poljske so – enako kot v zadevi Poljska/Parlament in Svet (C-358/14), ki teče vzporedno s tem postopkom – omejena izključno na prepoved mentolovih cigaret.

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

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

15 — Tako tudi sklepni predlogi generalne pravobranilke V. Trstenjak v zadevi AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2010:500, točka 112 z opombo 69). Poleg tega glej sodbe Eurotunnel in drugi (C-408/95, EU:C:1997:532), Intertanko in drugi (C-308/06, EU:C:2008:312), Schecke in Eifert (C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662), Association belge des Consommateurs Test-Achats in drugi (C-236/09, EU:C:2011:100) in AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), v katerih se je Sodišče na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe opredelilo glede veljavnosti posameznih določb pravnih aktov Unije, čeprav se pri tem ni izrecno izreklo glede omenjenega vprašanja o dopustnosti.

15. Sporne določbe Direktive vsebujejo veliko različnih zahtev glede proizvodnje, predstavitve in prodaje tobačnih in povezanih izdelkov. Sodišču niso bile predložene nikakršne navedbe, na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati, da je sovisnost teh določb tolikšna, da bi morale skupaj stati in pasti. Tudi če bi Sodišče v tem primeru posamezne od izpodbijanih določb Direktive razglasilo za nične, bi preostala določila iz Direktive torej še naprej ohranila svojo smiselnost, njihovo učinkovanje pa se ne bi spremenilo. To velja zlasti – vendar ne izključno – za določbe, v katerih je Komisija pooblaščena za sprejetje delegiranih ali izvedbenih aktov.

16. Glede na to je treba izhajati iz tega, da pomeni vsaka od spornih določb Direktive ločljiv del Direktive 2014/40 in da morebitna razglasitev njihove ničnosti ne bi spremenila njenega bistva.

B – *Okoliščine, v katerih je bila zadeva predložena Sodišču*

17. Podrobneje pa je treba preučiti, ali okoliščine, v katerih je bila v tem primeru zadeva predložena Sodišču, lahko negativno vplivajo na dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe.

1. Trenutek predložitve zadeve Sodišču

18. Najprej, ni problematično, da je bil predlog za sprejetje predhodne odločbe vložen, ko rok za prenos Direktive še ni potekel in tudi še niso bili uveljavljeni nobeni nacionalni pravni akti za njen prenos.[16] V skladu z načelom učinkovitega pravnega varstva, ki je določen tudi v členu 47 Listine o temeljnih pravicah in je izražen v členu 19(1), drugi pododstavek, PEU, se namreč celo zahteva, da lahko posamezniki dosežejo sodni preizkus pravnih aktov Unije, ki jih zadevajo, ne da bi morali za to najprej kršiti pravo.[17] Glede na to je treba v pravu Združenega kraljestva obstoječo in že večkrat uporabljeno možnost sodnega nadzora („judical review“) med fazo prenosa direktiv Evropske unije v nacionalno pravo, skupaj z morebitno predložitvijo vprašanja za predhodno odločanje Sodišču, načeloma pozdraviti.

19. Drugače kot menijo Parlament, Svet, Komisija in Francija v obravnavanem primeru prav tako ni mogoče predpostaviti, da gre za povsem fiktiven pravni spor.[18] Res je sicer, da v sporu o glavni stvari tožena stranka, torej Secretary of State, doslej v svojo obrambo še ni podala skoraj nobenih obrazloženih trditev. Vendar pa nacionalno sodišče samo presodi, v kateri fazi spora o glavni stvari bo Sodišču predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe,[19] do tega lahko pride tudi *pred* kontradiktorno razpravo med strankami spora o glavni stvari.[20]

20. Vrh tega je Sodišče prav v položaju, kakršen je obravnavani, že odločilo, da je treba obstoj nesporazuma – in zato dejanskega pravega spora – med strankama predpostaviti že, če so organi zadevne državne članice izrazili namero prenesti sporno direktivo.[21] O taki nameri je v obravnavanem primeru mogoče sklepati že na podlagi tega, da je Secretary of State v sporu o glavni stvari izrecno izjavil, da meni, da je Direktiva v celoti veljavna. V teh okoliščinah vprašanja za predhodno odločanje nikakor ne temeljijo na *očitno* fiktivnem sporu.

16 — Sodbi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 33) in Intertanko in drugi (C-308/06, EU:C:2008:312, točke od 33 do 35).

17 — V tem smislu glej v zvezi s členom 263, četrti odstavek, PDEU sodbi Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 27) in T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, točka 29).

18 — Temeljna sodna praksa v zvezi s tem je zajeta v sodbi Foglia/Novello (104/79, EU:C:1980:73).

19 — Sodbe Irish Creamery Milk Suppliers Association in drugi (36/80 in 71/80, EU:C:1981:62, točka 5), AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, točka 45 v povezavi s točko 42) in Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, točka 29).

20 — Sodba Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, točka 12 in navedena sodna praksa).

21 — Sodba Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točka 15); v enakem smislu sodba British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 36).

2. Morebitni neobstoj dvomov predložitvenega sodišča glede veljavnosti Direktive

21. Znatno večjo težo pa ima očitek, ki so ga uveljavljali Parlament, Svet, Komisija in Francija, da predložitveno sodišče ni izrazilo lastnih dvomov o veljavnosti Direktive, ampak je v predlogu za sprejetje predhodne odločbe Sodišču predstavilo zgolj očitke tožečih strank v sporu o glavni stvari in intervenientk na njihovi strani.

22. Dejansko so v predložitvenemu sklepu zgolj v bistvenem povzete iz pravnega vidika sporne točke, na podlagi katerih je bila v sporu o glavni stvari grajana Direktiva, da bi se jih sporočilo Sodišču.

23. V zvezi s tem je treba pripomniti, da se nacionalno sodišče ne sme zadovoljiti zgolj s tem, da Sodišču posreduje očitke, ki so jih uveljavljali posamezniki, ampak mora vprašanja, predložena v predhodno odločanje Sodišču, *privzeti kot svoja*.[22] V skladu z ustaljeno sodno prakso postopek predhodnega odločanja na podlagi člena 267 PDEU namreč ne pomeni pravnega sredstva, ki bi bilo na voljo strankam v sporu, ki poteka pred nacionalnim sodiščem, ampak gre za postopek sodelovanja in dialoga med nacionalnim sodiščem in Sodiščem.[23]

24. V skladu s tem mora nacionalno sodišče presoditi, ali je vprašanje o veljavnosti pravnega akta Unije, ki se postavlja v postopku pred njim, potrebno za odločitev v sporu o glavni stvari.[24] Morebitno izpodbijanje veljavnosti pravnega akta Unije pred nacionalnim sodiščem ni zadostna podlaga za to, da se Sodišču predloži vprašanje za predhodno odločanje.[25] Nacionalna sodišča so namreč načeloma obvezana, da pripomorejo k izvajanju prava Unije – torej tudi Direktive 2014/40.[26]

25. Poleg tega duh sodelovanja, ki mora biti glavno vodilo za postopek predhodnega odločanja, zahteva, da nacionalno sodišče v predložitveni odločbi navede razloge, iz katerih meni, da je tak predlog potreben[27] (glej tudi člen 94(c) Poslovnika).

26. Presojan glede na te zahteve, je predložitveni sklep, s katerim ima Sodišče opraviti v tem primeru, gotovo vse prej kot zgleden. Predložitveno sodišče je Sodišču sicer predložilo zelo obširna pojasnila v zvezi s tem, zakaj je v sporu o glavni stvari intervencijo določenim podjetjem dopustilo, drugim pa ne. Nasprotno pa so navedbe, ki so v predlogu za sprejetje predhodne odločbe podane glede upoštevnosti predloženih vprašanj za sprejetje ustrezne odločitve nacionalnega sodišča, zelo skope.

27. Kljub vsemu je iz navedb nacionalnega sodišča mogoče razbrati, da to meni, da je očitke, uveljavljane v sporu o glavni stvari, mogoče „razumno zagovarjati“ in da je zato predlog za sprejetje predhodne odločbe „potreben in primeren“.

28. Ta pojasnila sicer pomenijo minimum tega, kar mora nacionalno sodišče sporočiti, da zadosti zahtevam dopustnosti v postopku predhodnega odločanja. Vendar pa so skupaj z argumenti tožečih strank in intervenientk na njihovi strani, podanimi v predložitvenem sklepu – ne glede na nekatere izjeme, ki jih bo še treba preučiti –[28] zadostna podlaga za to, da lahko Sodišče in subjekti, ki se v skladu s členom 23 Statuta lahko udeležijo postopka, zavzamejo stališče glede pravnih vprašanj, ki se postavljajo v tem primeru.

22 — V tem smislu sklep Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, točki 22 in 32); glej tudi sodbo IATA in ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, točki 30 in 31).

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

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

25 — Sodba IATA in ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, točka 28) in sklep Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, točka 17).

26 — V zvezi s tem glej mnenje 1/09 (EU:C:2011:123, točka 68).

27 — Sodba IATA in ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, točka 31) in sklep Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, točke 21, 22, 27 in 32).

28 — Glej v zvezi s tem spodaj točke od 35 do 51 teh sklepnih predlogov.

29. Glede na pomen, ki ga ima načelo učinkovitega pravnega varstva (člen 47 Listine o temeljnih pravicah) v pravnem redu Unije,[29] se za dopustnost predlogov za sprejetje predhodne odločbe v zvezi s preizkusom veljavnosti pravnih aktov Unije ne smejo določiti pretirano stroge zahteve. To toliko bolj velja v primerih, kakršen je obravnavani in v katerih postopek predhodnega odločanja za prizadeta podjetja – ker sama nimajo neposrednega tožbenega upravičenja – pomeni edino možnost, da dosežejo sodni nadzor na ravni Unije in sodišču Unije predložijo lastne argumente.[30]

30. Skratka, predmetnega predlog za sprejetje predhodne odločbe kljub pomanjkljivostim, ki jih ima v tem oziru predložitveni sklep, v celoti ni mogoče šteti za nedopustnega.

3. Nekatere druge pomanjkljivosti predloga za sprejetje predhodne odločbe

31. Nazadnje, različne udeleženke postopka so navedle druge podrobne očitke, s katerimi želijo pokazati, da predlog za sprejetje predhodne določbe v celoti ali v delu ni dopusten. Te očitke je v bistvenem mogoče razvrstiti v dva tematska sklopa: zatrjuje se, prvič, da dejansko stanje spora o glavni stvari ni bilo dovolj jasno opisano, in drugič, da vprašanja, predložena Sodišču, niso upoštevna za rešitev tega spora.

a) Opis dejanskega stanja

32. Najprej, kar zadeva minimum navedb o dejanskem stanju spora o glavni stvari, ki morajo biti zajete v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, da bi Sodišče nanj lahko odgovorilo, je očitno, da vsebuje predložitveni sklep iz obravnavanega primera – drugače kakor ta iz zadeve C-477/14 – le skrajno strnjen povzetek navedb tožečih strank v sporu o glavni stvari in intervenientk na njihovi strani. Nacionalno sodišče se poleg tega praktično vseskozi sklicuje na izjave oseb, ki so jih tožeče stranke v sporu o glavni stvari ali intervenientke na njihovi strani imenovale kot priče ali izvedence, ne da bi pri tem podalo ali vsaj povzelo njihovo vsebino. Takih izjav – čeprav bi bila njihova vsebina znana – poleg tega ni mogoče brez nadaljnjega šteti za pravilne, saj kontradiktoren postopka pred nacionalnim sodiščem še ni bil opravljen, kar je pred Sodiščem poudarilo več udeleženk postopka.

33. Kot upravičeno opozarjajo Parlament, Svet, Komisija in Francija, tak pristop nacionalnega sodišča tako Sodišču kot drugim subjektom, ki se lahko v skladu s členom 23 Statuta udeležijo postopka predhodnega odločanja, otežuje oblikovanje pojasnil, ki bi bila koristna za odgovor na vprašanja za predhodno odločanje.

34. Kljub tem pomanjkljivostim v predstavitvi dejanskih okoliščin, na katerih temeljijo vprašanja za predhodno odločanje, se mi zdi predlog za sprejetje predhodne odločbe, kar zadeva njegov predmet in smoter, vendarle ravno še dovolj razumljiv, da lahko Sodišče in subjekti, ki se lahko udeležijo postopka predhodnega odločanja, podajo smiselna stališča. Zato se mi po pazljivem premisleku ne zdi primerno, da se zaradi navedenih – vsekakor resnih – slabosti v opisu dejanskega stanja *celoten* predlog za sprejetje predhodne odločbe razglasi za nedopusten.

29 — Sodbe Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, točka 23), Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točki 90 in 91) in Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 60).

30 — V zvezi s pomenom, ki ga ima postopek za sprejetje predhodne odločbe v takih primerih, glej sodbe Unión de Pequeños Agricultores/Svet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, točke od 38 do 40), Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točke od 92 do 96), Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točke od 27 do 29) in T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, točke od 29 do 31).

b) Upoštevnost posameznih vprašanj za predhodno odločanje

35. Kar pa zadeva upoštevnost posameznih vprašanj za predhodno odločanje, se Parlamentu, Svetu in Komisiji zdita sporni dve skupini vprašanj, in sicer prvo vprašanje (a), (b) in (c)(iii) na eni strani ter prvo vprašanje (c)(iv) in vprašanja od četrtega do šestega na drugi. Poleg tega zlasti Parlament in Komisija dvomita o dopustnosti dela sedmega vprašanja, ki se nanaša na druge določbe kot člen 7 Direktive, ker naj ne bi bil upošteven za sprejetje odločitve v sporu o glavni stvari.

36. Izhodišče razlogovanja bi moralo biti to, da za vprašanja za predhodno odločanje, ki se nanašajo na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko namreč odgovor na vprašanje za predhodno odločanje nacionalnega sodišča zavrne, le če je očitno, da zahtevana razlaga ali zahtevana presoja veljavnosti pravila prava Unije ni v nikakršni zvezi z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih okoliščin, ki jih potrebuje, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore. [31]

i) Prvo vprašanje (a), (b) in (c)(iii)

37. Točke (a), (b) in (c)(iii) prvega vprašanja se nanašajo na manevrski prostor, ki je v skladu s členoma 18 in 24(2) in (3) Direktive priznan državam članicam za sprejetje nacionalnih ukrepov, ki so strožji kot ukrepi, ki jih je določil zakonodajalec Unije.

38. Kar zadeva člen 24(2) Direktive, so udeleženke postopka pred Sodiščem intenzivno razpravljale o tem, ali je državam članicam v skladu s to določbo *dovoljeno*, da v svojih zakonodajah za tobačne izdelke določijo nevtralno embalažo (tako imenovani „plain packaging“). Vendar sprejetje takih pravil o embalaži za tobačne izdelke trenutno ni predmet spora o glavni stvari; vsaj predložitveno sodišče v zvezi s tem nikjer v predložitvenem sklepu ni podalo kakršnih koli navedb.

39. Tudi glede problematike nacionalnih prepovedi določenih tobačnih ali povezanih izdelkov, obravnavane v členu 24(3) Direktive, niti predložitveno sodišče niti katera koli od udeleženk postopka niso podali navedb, ali in kako namerava Združeno kraljestvo uporabiti to posebno ureditev.

40. Enako velja za člen 18 Direktive, v skladu s katerim lahko države članice določijo prepoved čezmejne trgovine na daljavo. Tudi v tem primeru ni jasno, ali je v Združenem kraljestvu trenutno načrtovana uporaba možnosti iz te določbe.

41. Poudariti je treba, da države članice nikakor niso *obvezane*, da na podlagi navedenih določb Direktive v nacionalno pravo vključijo kakršne koli določbe ali da bi bilo treba glede na podatke, ki so dostopni v okviru postopka predhodnega odločanja, z verjetnostjo, ki meji na gotovost, pričakovati sprejetje konkretnih določb.

42. V teh okoliščinah menim, da bi presegalo s členom 267 PDEU opredeljen okvir sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, če bi Sodišče odgovorilo na točke (a) in (b) ter (c)(iii) prvega vprašanja. Predlog za sprejetje predhodne odločbe v tem delu povsem očitno ni upošteven za sprejetje odločitve, tako da bi Sodišče tvegalo, da se bo zgolj svetovalno opredelilo o hipotetičnem vprašanju. [32]

31 — Sodba Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 25); glej tudi sodbe British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točki 34 in 35), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točki 13 in 14) in Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, točki 28 in 29); glede domneve upoštevnosti glej dalje že sodbo Beck in Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, točka 22).

32 — Drugače je v zadevi Pillbox 38 (C-477/14), v kateri se člen 20(6) v povezavi s členom 18 Direktive izpodbija s povsem drugega vidika: v navedeni zadevi se zatrjuje, da to, da Direktiva – in s tem zakonodajalec Unije – za elektronske cigarete določa enako ureditev o prodaji na daljavo kot za običajne tobačne izdelke, ni sorazmerno; v zvezi s tem glej moje današnje sklepne predloge v omenjeni zadevi (točke od 134 do 148).

43. Nacionalna sodišča lahko Sodišču seveda ob ustreznem času spet predložijo vprašanje o razlagi in veljavnosti členov 18 ter 24(2) in (3) Direktive, če bodo morala te določbe obravnavati v okviru konkretnega pravnega spora.

ii) Prvo vprašanje (c)(iv) in vprašanja od četrtega do šestega

44. Prvo vprašanje (c)(iv) in vprašanja od četrtega do šestega se nanašajo na določbe Direktive, v katerih so na ravni Unije določena različna pooblastila za sprejetje delegiranih oziroma izvedbenih aktov, in sicer na člen 3(2) in (4), člen 4(5), člen 6(1), člen 7 od (2) do (5) in od (10) do (12), člen 9(5) in (6), člen 10(1)(f), (3) in (4), člen 11(6), člen 12(3), člen 15(12) in člen 20(11) in (12) Direktive.

45. Komisija je izključni naslovnik vseh navedenih določb Direktive. Nobena od njih pa za države članice ne določa nikakršnih obveznosti glede oblikovanja njihovih notranjih zakonskih in drugih predpisov.

46. Ker pa se postopek pred nacionalnim sodiščem nanaša zgolj na namero in dolžnost Združenega kraljestva, da prenese Direktivo, morebitna pravna vprašanja v zvezi s pristojnostmi, ki jih ima na podlagi navedenih določb Direktive Komisija, niso nikakor povezana z dejanskim stanjem in predmetom spora o glavni stvari. Zato očitno niso upoštevna za sprejetje odločitve v zadevnem sporu.

47. Ko pa bo Komisija s tem, da bo sprejela delegirane oziroma izvedbene akte, navedena pooblastila uporabila, bodo vsi prizadeti subjekti lahko vložili pravna sredstva, določena v sistemu pravne varnosti iz Pogodb.

iii) Sedmo vprašanje

48. S sedmim vprašanjem predložitveno sodišče dvomi o veljavnosti Direktive v celoti in nekaterih njenih posameznih določb – in sicer členov 7, 8(3), 9(3), 10(1)(g), 13 in 14 – z vidika načela subsidiarnosti.

49. A kot sta upravičeno poudarila Parlament in Komisija, je v predložitvenem sklepu zgolj v zvezi s prepovedjo mentolovih cigaret iz člena 7 Direktive podano nekaj skrajno površnih navedb o tem, zakaj se dvomi o združljivosti Direktive z načelom subsidiarnosti. Ni pa v predložitvenem sklepu niti najmanjšega pojasnila o tem, zakaj naj bi bile poleg tega z vidika načela subsidiarnosti vprašljive Direktiva v celoti ter druge njene določbe, ki so izrecno izpostavljene v sedmem vprašanju.

50. Ta pristop je v očitnem nasprotju z duhom sodelovanja med nacionalnim sodiščem in Sodiščem v okviru postopka predhodnega odločanja. Poleg tega prav tako ni združljiv z zahtevami iz člena 94(c) Poslovnika, v skladu s katerimi mora predložitveno sodišče predstaviti razloge, ki so mu vzbudili dvom glede veljavnosti določb prava Unije. Ni dopustno, da morajo Sodišče in subjekti, ki se v skladu s členom 23 Statuta lahko udeležijo postopka predhodnega odločanja, ugibati, zakaj bi morale biti nekatere določbe prava Unije predmet preizkusa veljavnosti.

51. Zato – in zaradi zagotovitve, da se Sodišče ne bo svetovalno opredelilo glede povsem hipotetičnega problema – se sedmo vprašanje šteje za dopustno le v delu, v katerem se nanaša na člen 7 Direktive. V preostalem je treba sedmo vprašanje šteti za nedopustno.

C – *Vmesni sklep*

52. Skratka, prvo vprašanje (a), (b) in (c)(iii) in (iv) ter vprašanja od četrtega do šestega je treba razglasiti za nedopustna. Sedmo vprašanje ni dopustno v delu, v katerem se nanaša na druge določbe kot člen 7 Direktive. V preostalem je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

IV – **Vsebinska presoja vprašanj za predhodno odločanje**

53. Predlog za sprejetje predhodne odločbe sestoji – izhajajoč iz navedb tožečih strank v sporu o glavni stvari in intervenientk na njihovi strani – iz splošne graje Direktive 2014/40, s katero se zahteva, da se iz najrazličnejših vidikov preizkusijo vse bistvene določbe tega pravnega akta Unije. Poleg primernosti člena 114 PDEU kot pravne podlage za posamezne določbe Direktive, se nanaša zlasti na probleme sorazmernosti in subsidiarnosti, pa tudi na pooblastila, priznana Komisiji za sprejetje izvedbenih in delegiranih aktov. Glede pravnih problemov, ki se postavljajo z vprašanji, za katera menim, da v celoti ali deloma niso dopustna (glej zgornje točke [33]), se bom v nadaljevanju opredelila zgolj podredno.

A – *Člen 114 PDEU kot pravna podlaga za Direktivo*

54. S prvim vprašanjem se iz različnih vidikov dvomi o tem, ali je bilo za pravno podlago Direktive 2014/40 mogoče uporabiti člen 114 PDEU. Posamezne teme, ki jih obravnava predložitveno sodišče, bom obravnavala v rahlo spremenjenem vrstnem redu.

55. Uvodoma je treba spomniti, da mora zakonodajni akt, sprejet na podlagi člena 114 PDEU, na eni strani zajemati ukrepe o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic, na drugi pa mora biti njegov predmet vzpostavitev in delovanje notranjega trga. [34] Poleg tega mora biti dejanski cilj takih usklajevalnih ukrepov na notranjem trgu v smislu člena 114 PDEU izboljšanje pogojev za vzpostavitev in delovanje notranjega trga. [35]

56. Če so izpolnjeni pogoji za uporabo člena 114 PDEU kot pravne podlage, zakonodajalcu Unije ni mogoče preprečiti, da se opira na to pravno podlago, ker je odločilen dejavnik pri izbirah, ki jih je treba opraviti, varovanje javnega zdravja. [36]

57. V skladu s tem uporabe člena 114 PDEU kot pravne podlage za Direktivo 2014/40 ni mogoče izpodbijati izključno na podlagi tega, da je namen te direktive poleg izboljšanja delovanja notranjega trga tobačnih in povezanih izdelkov tudi visoka raven varovanja zdravja. Nasprotno, prav ta cilj ustreza v primarnem pravu določeni nalogi zakonodajalca Unije, ki izrecno izhaja iz členov 9 PDEU, 114(3) PDEU, 168(1) PDEU in člena 35, drugi stavek, Listine o temeljnih pravicah.

1. Prepoved tobačnih izdelkov z značilnimi aromami (prvo vprašanje (c)(ii))

58. Prvo vprašanje (c)(ii) se nanaša na v členu 7(1) in (7) Direktive na ravni Unije določeno prepoved tobačnih izdelkov z značilnimi aromami. Za tožeče stranke v postopku v glavni stvari in nekatere od intervenientk na njihovi strani je kamen spotike zlasti prepoved *mentolovih cigaret*, ki izhaja iz te določbe. Trdijo, da zakonodajalec Unije take prepovedi ne bi smel določiti na podlagi člena 114 PDEU.

33 — Točke od 35 do 51 teh sklepnih predlogov.

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

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

36 — Sodbe Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544, točka 88), British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 62) ter Alliance for Natural Health in drugi (C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točka 30).

59. Glede na skopa pojasnila v predložitvenem sklepu in zelo površne navedbe, ki so jih v zvezi s to tematiko podala podjetja, udeležena v postopku predhodnega odločanja, se bom tudi sama glede tega opredelila relativno kratko, v preostalem pa bom napotila na pojasnila, ki sem jih podala v okviru zadeve C-358/14,[37] v kateri je bila ista problematika predmet občutno bolj poglobljene preučitve.

60. Z očitki, uveljavljanimi zoper člen 7 Direktive, se v bistvenem trdi, da prepoved mentolovih cigaret ni primerna niti za odpravo razlik med zakonskimi in drugimi predpisi držav članic (glej spodaj, razdelek a) niti za izboljšanje pogojev delovanja notranjega trga (glej dalje spodaj, razdelek b).

a) Odprava razlik med zakonskimi in drugimi predpisi držav članic

61. V skladu z ustaljeno sodno prakso lahko zakonodajalec Unije člen 114 PDEU uporabi zlasti v primeru razlik med nacionalnimi predpisi, ki po svoji naravi lahko ovirajo temeljne svoboščine in tako neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga[38] ali občutno izkrivljajo konkurenco[39].

62. Več podjetij, ki so se udeležila postopka predhodnega odločanja, in Poljska trdijo, da ob izdaji Direktive sploh ni bilo razhajanj med zakonskimi in drugimi predpisi držav članic *o mentolovih cigaretah*.

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

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

65. Mentolove cigarete prav tako nimajo posebnega položaja,[40] zaradi katerega se razlikujejo od drugih cigaret z značilno aromo in zaradi katerega bi morale biti izvzete iz prepovedi trženja te skupine tobačnih izdelkov, ki je v Direktivi določena na ravni Unije.[41]

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

37 — Glej moje današnje sklepne predloge v zadevi Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, točke od 37 do 83 in od 105 do 108).

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

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

40 — Za obširnejša pojasnila v zvezi s tem glej moje sklepne predloge v zadevi Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, točke od 48 do 57).

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

i) Odprava obstoječih trgovinskih ovir

67. Kot so pokazale institucije Unije in nekatere države članice, ki so se udeležile postopka predhodnega odločanja, je tedaj vrsta držav že uredila uporabo značilnih arom, druge pa ne. Obstoječi nacionalni predpisi so se med seboj vsebinsko zelo razlikovali in se niso vedno nanašali na enake arome [42]. Zaradi te fragmentarnosti nacionalnih ureditev bi lahko prišlo do občutnih trgovinskih ovir na notranjem trgu tobačnih izdelkov, za katerega je značilen precejšen obseg čezmejne trgovine. [43]

68. Tudi če posebej glede mentolovih cigaret ne bi obstajale nobene omembe vredne trgovinske ovire, to ne bi pomenilo ovire za uporabo člena 114 PDEU. Ta namreč ni pogojena s tem, da mora biti v vsaki podrobni ureditvi usklajevalnega ukrepa na notranjem trgu, ki je utemeljen na tej pravni podlagi, odgovor na konkretna razhajanja med nacionalnimi zakoni in drugimi predpisi. Nasprotno, odločilna je presoja celotne ureditve. [44]

69. Poleg tega je smel zakonodajalec Unije v obravnavanem primeru upoštevati tudi, da bi prepoved cigaret z značilnimi aromami pomenila bistveno manjši prispevek k doseganju visoke ravni varovanja zdravja, če bi bile za obstoječe ali potencialne potrošnike tobačnih izdelkov z aromo kot alternativna možnost na notranjem trgu še naprej dostopne mentolove cigarete. [45]

70. Ne glede na to je ob izdaji Direktive v vsaj dveh državah članicah – Belgiji in Nemčiji – že veljala celo prepoved določenih mentolnih kapsul v cigaretah, tako da tam ta konkretna različica mentolovih cigaret vsekakor ni smela biti dajana na trg. [46] V drugih državah članic pa, kot se zdi, primerljivih prepovedi takrat ni bilo. Očitek več podjetij, ki so se udeležila postopka, in Poljske, da posebej v zvezi z mentolovimi cigaretami ni bilo razhajanj med nacionalnimi ureditvami, torej ni zgolj na splošno neprepričljiv, kar zadeva delovanje člena 114 PDEU, ampak v konkretnem primeru tudi vsebinsko nepravilen.

ii) Nevarnost prihodnjega različnega razvoja nacionalnih zakonskih in drugih predpisov

71. Poleg tega več podjetij, ki so se udeležila postopka predhodnega odločanja, in Poljska prerekajo, da bodo v prihodnosti zaradi prepovedi mentolovih cigaret v posameznih državah na evropskem notranjem trgu nastale trgovinske ovire.

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

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

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

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

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

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

73. Člen 114 PDEU se zato v skladu z ustaljeno sodno prakso kot pravna podlaga lahko uporabi zaradi preprečitve prihodnjih ovir pri menjavi, ki nastanejo zaradi heterogenega razvoja nacionalnih zakonodaj, če je pojav teh ovir verjeten, namen spornega usklajevalnega ukrepa pa njihova preprečitev. [47]

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

75. Institucije Unije in nekatere države članice, ki so se udeležile postopka predhodnega odločanja, so prepričljivo pokazale, da so bile Unija in njene države članice v skladu z Okvirno konvencijo SZO za nadzor nad tobakom [48] pozvane, naj v tobačnih izdelkih omejijo ali prepovejo uporabo dodatkov, ki lahko izboljšajo njihov okus – tudi uporabo mentola. Priznati je treba, da to ne izhaja iz besedila Okvirne konvencije, je pa razvidno iz smernic za izvajanje njenih členov 9 in 10, ki jih je pred nekaj leti sprejela Konferenca pogodbenic. [49]

76. Čeprav te smernice niso pravno zavezujoče, pa po vsem svetu veljajo kot priporočila za izvajanje Okvirne konvencije SZO od njenih pogodbenic. [50] Zato pomenijo vodilo tudi za države članice Evropske unije, ki so sodelovale pri sklenitvi te okvirne konvencije.

77. V takem položaju je zakonodajalec Unije smel predpostaviti, da bo na nacionalni ravni kmalu prišlo do sprejetja ureditev o uporabi mentola in drugih značilnih arom v tobačnih izdelkih, če na ravni Unije ne bo uvedena enotna ureditev.

78. Dejstvo, ki so ga poudarile nekatere udeleženke postopka, da v zvezi s tem v državah članicah Evropske unije pravzaprav dalj časa ni bila sprejeta skoraj nobena nacionalna ureditev, je verjetno zgolj posledica okoliščine, da je Komisija [51] znotraj Unije že bolj ali manj sočasno z izidom smernic SZO pripravila in začela zakonodajni postopek za izdajo izpodbijane Direktive. [52]

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

80. Glede na to vsi dvomi, ki so jih številna v postopku udeležena podjetja in Poljska izrazili glede obstoja sedanjih in prihodnjih razlik med zakonskimi in drugimi predpisi držav članic, niso utemeljeni.

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

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

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

50 — *Ibidem*, točka 1.1.

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

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

b) Izboljšanje pogojev delovanja notranjega trga

81. Tožeče stranke v sporu o glavni stvari in več intervenientk na njihovi strani poleg tega prerekajo, da lahko prepoved mentolovih cigaret pripomore k izboljšanju pogojev za delovanje notranjega trga.

82. S prepovedjo tobačnih izdelkov z značilnimi aromami brez dvoma ni mogoče izboljšati delovanja notranjega trga *teh* izdelkov. Vendar je v sodni praksi priznano, da lahko zakonodajalec Unije na podlagi člena 114 PDEU na celotnem evropskem notranjem trgu prepove dajanje na trg določenih izdelkov, če to pripomore k izboljšanju trgovinskih pogojev za skupino *drugih* izdelkov. [53]

83. Na primeru v tej zadevi spornih tobačnih izdelkov je to mogoče ponazoriti tako: na ravni Unije veljavna prepoved določenih oblik tobaka je namenjena vzpostavitvi enotnih trgovinskih pogojev za vse tobačne izdelke v celotni Evropski uniji. Zato je na ravni Unije uvedena prepoved tobačnih izdelkov z dodatkom značilne arome tako rekoč cena za to, da se ob hkratnem zagotavljanju visoke ravni varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu omogoči prost obtok „običajnih“ tobačnih izdelkov, ki ustrezajo pogojem iz Direktive. [54] Drugače povedano, tobačni izdelki so v Evropski uniji odslej načeloma sicer lahko dani na trg, ampak le brez značilnih arom.

84. Več podjetij, ki so se udeležila postopka predhodnega odločanja, ugovarja, da bo prišlo do porasta tihotapljenja in razcveta črnega trga za mentolove cigarete. Vendar to ni nič več kot trditev, ki je poleg tega slabo obrazložena.

85. Sicer pa sploh ne more biti odločilno, ali je z ukrepi, določenimi v Direktivi, mogoče učinkovito preprečiti tihotapljenje in trgovanje na črnem trgu. [55] Nasprotno, ključno je, da bo potrošnikom oteženo, da si po uveljavitvi prepovedi dajanja na trg tobačnih izdelkov z značilno aromo še ustvarijo zaloge mentolovih cigaret in drugih cigaret z aromo. Že zgolj zaradi te okoliščine je upravičena domneva, da prispevek te prepovedi k zagotavljanju visoke ravni varovanja zdravja ne bo izostal. Na podlagi tega, da je prepovedi sporadično mogoče obiti, načeloma ni mogoče sklepati, da niso primerne za doseganje zastavljenega cilja.

c) Vmesni sklep

86. Zaradi navedenega je mogoče ugotoviti, da je bil člen 114 PDEU upravičeno uporabljen kot pravna podlaga za prepoved tobačnih izdelkov z značilnimi aromami in zlasti mentolovih cigaret.

2. Označevanje in embalaža tobačnih izdelkov (prvo vprašanje (c)(i))

87. Predmet prvega vprašanja (c)(i) je poglavje II iz naslova II Direktive. Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali je člen 114 PDEU lahko ustrezna pravna podlaga za v navedenem delu Direktive (torej v členih od 8 do 16) zajete zahteve prava Unije glede „označevanja in embalaže“ tobačnih izdelkov. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari in nekatere od intervenientk na njihovi strani to možnost zanikajo. Trdijo, da na tem področju ni omembe vrednih trgovinskih ovir, in poudarjajo, da so morebitne razlike med nacionalnimi trgi, kar zadeva embalažo in označevanje tobačnih izdelkov, predvsem posledica strategije trženja izdelovalca ter različnih preferenc potrošnikov v posameznih državah članicah.

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

54 — Glej tudi člen 24(1) Direktive.

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

88. V zvezi s tem je treba pripomniti, da so bili številni vidiki označevanja in embalaže tobačnih izdelkov v pravu Unije že urejeni z Direktivo 2001/37/ES,[56] ki je predhodnica tu sporne Direktive 2014/40.

89. Če v zvezi z nekim področjem že obstaja usklajevalni ukrep na notranjem trgu, ki je bil v upoštevnem obdobju zakonito utemeljen na členu 114 PDEU, mora biti zakonodajalcu Unije v okviru njegovega polja proste presoje načeloma omogočeno, da za to, da na podlagi novega političnega vrednotenja in ob upoštevanju najnovejših znanstvenih spoznanj prej sprejeto ureditev posodobi in jo prilagodi novemu položaju, znova uporabi enako pravno podlago.[57]

90. Za to lahko zakonodajalec Unije po eni strani prejšnjo ureditev nadomesti s povsem drugo, novo ureditvijo, ki se mu po prevrednotenju položaja zdi primernejša za izboljšanje delovanja notranjega trga. Na drugi strani pa lahko tudi – kot v obravnavanem primeru – prejšnjo ureditev v bistvenem ohrani in jo zgolj posodobi, da bi v skladu z nalogo, ki jo ima na podlagi člena 114(3) PDEU, pripomogel k visoki ravni varovanja zdravja, ki presega to, ki jo je bilo mogoče doseči s prejšnjo ureditvijo.[58] V zvezi s tem se lahko poleg tega določijo novi predpisi, s katerimi se poveča učinkovitost obstoječe ureditve in oteži njen obid.[59]

91. Že glede na navedeno ni dvoma, da je člen 114 PDEU ustrezna pravna podlaga za nove določbe o nadaljnjem razvoju ureditve prava Unije o označevanju in embalaži tobačnih izdelkov, zajete v poglavju II iz naslova II Direktive.

92. V obravnavanem primeru pa je upoštevno še to, da s predhodno ureditvijo nikakor niso bile odstranjene vse trgovinske ovire za tobačne izdelke na evropske notranjem trgu.[60] Kot so upravičeno poudarile institucije Unije, ki so se udeležile postopka predhodnega odločanja, ter Irska in Francija, so bila ob sprejetju Direktive 2014/40 med ureditvami držav članic o označevanju in embalaži tobačnih izdelkov še vedno precejšnja razhajanja.[61]

93. V nekaterih državah članicah so bila tako predpisana sestavljena zdravstvena opozorila (sestoječa iz besedila in fotografije), v drugih pa – v skladu s tedaj veljavnimi minimalnimi zahtevami iz člena 5 Direktive 2001/37 – le besedilna opozorila. Poleg tega so se razlikovale v nacionalnih pravnih redih predpisane zahteve glede velikosti cigaretnih zavojčkov, njihove minimalne vsebine ter reklamnih besedil in podatkov o sestavi izdelka, ki se lahko natisnejo na teh zavojčkih.

94. To, da lahko določbe o označevanju in embalaži izdelkov, predpisane v pravu držav članic, učinkujejo kot trgovinske ovire, je očitno in je priznano v ustaljeni sodni praksi.[62] V obravnavanem primeru je bilo zato tudi iz tega vidika zaradi odprave takih trgovinskih ovir na podlagi člena 114 PDEU mogoče sprejeti usklajevalne ukrepe na notranjem trgu.

56 — Direktiva 2001/37/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2001 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o izdelavi, predstavitvi in prodaji tobačnih izdelkov (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 15, zvezek 6, str. 147), glej zlasti člene od 5 do 7 te direktive.

57 — Sodbi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točke od 77 do 80) in Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 34).

58 — Sodba British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, zlasti točka 79).

59 — Sodbi Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544, točka 100) in British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 82).

60 — V enakem smislu sodba British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točki 65 in 66).

61 — V zvezi s tem glej uvodne izjave 22, 23 in 28 Direktive. Podrobnosti so zajete v dokumentih, ki jih je Komisija predložila 19. decembra 2012, in sicer v obrazložitvenem memorandumu predloga direktive COM(2012) 788 final, str. od 6 do 8, in oceni učinkov („Impact Assessment“) služb Komisije, dokument SWD(2012) 452 final, del 1, str. 29 in naslednje.

62 — Sodba British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 64, drugi stavek); poleg tega glej sodbe Rau Lebensmittelwerke (261/81, EU:C:1982:382, točka 15), Keck in Mithouard (C-267/91 in C-268/91, EU:C:1993:905, točka 15) in Schwarz (C-366/04, EU:C:2005:719, točka 29).

95. Temu ni mogoče ugovarjati s tem, da nekatera podjetja, ki so se udeležila postopka, obstoječih razhajanj med nacionalnimi ureditvami glede označevanja in predstavitve tobačnih izdelkov ne vidijo kot trgovinske ovire, ker – kot trdijo – embalažo svojih izdelkov glede na državo članico in potrošniške navade tako ali tako oblikujejo različno.

96. Čeprav utegne imeti subjektivna ocena zadevnega podjetja določen pomen za presojo obstoja trgovinskih ovir, pa ne more biti edino in odločilno merilo, zlasti če – kot v obravnavanem primeru – je podan dvom, da več podjetij namensko podcenjuje obstoj trgovinskih ovir, da bi se izognila na ravni Unije določeni enotni ureditvi s strožjimi zahtevami glede varovanja zdravja. [63]

97. Nasprotno, vselej je odločilna objektivna presoja. V zvezi s tem je zakonodajalec Unije po eni strani lahko upošteval, da se izdelava tobačnih izdelkov za notranji trg vse bolj koncentrira v majhnem številu proizvodnih obratov v Evropski uniji, kar po naravi stvari povzroči povečan obseg čezmejne trgovine in večjo potrebo po enotni ureditvi na ravni Unije. [64] Po drugi strani pa je bilo zaradi mednarodnega konteksta – zlasti zaradi zahtev, ki izhajajo iz člena 11 Okvirne konvencije SZO – verjetno, da bi, če zakonodajalec Unije ne bi ukrepal, posamezne države članice glede označevanja tobačnih izdelkov in njihove embalaže sprejele nove in najbrž razhajajoče ureditve. [65]

98. Temu, da so sporne določbe Direktive primerne za odpravo trgovinskih ovir, poleg tega ni mogoče oporekati s sklicevanjem na to, da bodo tudi v prihodnosti na embalaži tobačnih izdelkov podane nacionalne posebnosti, od jezika zdravstvenih opozoril do morebitnih davčnih znamk. Člen 114 PDEU namreč ne deluje v skladu z načelom vse ali nič. Nasprotno, na podlagi člena 114 PDEU je mogoča tudi delna uskladitev zakonskih in drugih predpisov držav članic, ki lahko prav tako pripomore k odpravi trgovinskih ovir, zlasti kadar je njena posledica znižanje stroškov za prizadeta podjetja. Iz tega razlogovanja je v obravnavanem primeru lahko razumno izhajal zakonodajalec Unije pri standardizaciji velikosti in minimalne vsebine embalaže izdelkov in vrste opozoril, s katerimi mora biti opremljena, ter dovoljenih podatkov o sestavi izdelka.

99. Porast tihotapljenja in razcvet črnega trga, ki ga je napovedovalo več udeleženk postopka, pa se mi zdi argument v danem kontekstu podobno neprepričljiv kot že zgoraj prepovedi značilnih arom. [66]

100. Nazadnje, pri graji nekaterih podjetij, ki so se udeležila postopka predhodnega odločanja, da bo zaradi standardizacije embalaže izdelkov prišlo do manjše raznolikosti izdelkov in možnosti konkuriranja med izdelovalci tobačnih izdelkov, pravzaprav ne gre za očitek nepristojnosti, ampak za očitek nesorazmernosti, ki ga bom zavrnila spodaj v okviru presoje tretjega vprašanja. [67]

101. Ugovore zoper uporabo člena 114 PDEU kot pravne podlage za določbe iz poglavja II naslova II Direktive je zato treba zavrniti v celoti, podobno kot je Sodišče storilo že v zvezi s predhodno ureditvijo. [68]

63 — V zvezi s tem glej oceno učinkov („Impact Assessment“), ki so jo službe Komisije predložile 19. decembra 2012, dokument SWD(2012) 452 final, del 1, str. 33.

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

65 — V enakem smislu glej zgoraj, točke od 74 do 77 teh sklepnih predlogov, dopolnilno pa tudi spodaj, točka 201 teh sklepnih predlogov.

66 — V zvezi s tem glej zgoraj, točki 84 in 85 teh sklepnih predlogov.

67 — V zvezi s tem glej spodaj, točke 193 ter 204 in 205 teh sklepnih predlogov.

68 — Sodba British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točke od 63 do 91).

3. Prosti pretok tobačnih izdelkov (prvo vprašanje (a) in (b))

102. Namen prvega vprašanja (a) in (b) je preizkus ureditve o „prostem pretoku“ tobačnih izdelkov iz člena 24 Direktive. Izhajajoč iz očitkov tožečih strank v sporu o glavni stvari in nekaterih intervenientk na njihovi strani želi predložitveno sodišče izvedeti, ali je člen 114 PDEU primerna pravna podlaga za ta člen Direktive, zlasti za njegova odstavka 2 in 3.

103. Naj najprej navedem, da pri presoji tega vprašanja ne morejo biti upoštevne morebitne pripombe pravnih služb različnih institucij Unije, na katere se sklicujejo v postopku udeležena podjetja. Te pripombe imajo izključno interni značaj, niso nujno odraz mnenja dane institucije, zato jih zoper njo v okviru sodnega postopka ni mogoče uveljavljati. V naravi stvari je, da politične institucije Unije svoje odločitve oblikujejo v internih procesih, v okviru katerih lahko pride do razhajajočih mnenj. Ta okoliščina ne more biti podlaga za kakršno koli sklepanje glede zakonitosti spornih določb Direktive.

104. Člen 24 Direktive je sestavljen tako: v odstavku 1 tega predpisa je določeno načelo prostega pretoka tobačnih in povezanih izdelkov, ki so v skladu z Direktivo; države članice zaradi pomislekov v zvezi z vidiki, ki jih ureja ta direktiva, ne smejo prepovedati ali omejiti dajanja na trg takih izdelkov. Vendar to velja le „ob upoštevanju odstavkov 2 in 3“. V skladu s členom 24(2) Direktive lahko države članice v določenih okoliščinah uvedejo nadaljnje zahteve – to je, zahteve, ki presegajo ureditev iz Direktive – glede standardizacije embalaže tobačnih izdelkov. Na podlagi člena 24(3) Direktive pa lahko države članice pod v tem členu določenimi pogoji določeno kategorijo tobačnih ali povezanih izdelkov zaradi varovanja zdravja tudi prepovejo.

a) Pravica držav članic, da določijo nadaljnje zahteve glede standardizacije embalaže tobačnih izdelkov (prvo vprašanje (a))

105. Najprej, s prvim vprašanjem (a) se izraža dvom o pravni podlagi za člen 24(2) Direktive. V skladu s to določbo „[D]irektiva ne vpliva na pravico držav članic, da ohranijo ali uvedejo nadaljnje zahteve, ki veljajo za vse izdelke, dane na njihov trg, v zvezi s standardizacijo embalaže tobačnih izdelkov, če obstajajo upravičeni razlogi z vidika javnega zdravja, pri čemer upoštevajo visoko raven varovanja zdravja ljudi, ki jo zagotavlja ta direktiva. […]“

106. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari in intervenientke na njihovi strani menijo, da te določbe ni mogoče utemeljiti na členu 114 PDEU, ker njena posledica ni odprava, temveč nastanek trgovinskih ovir. Svoje stališče v bistvenem utemeljujejo s trditvijo, da je na podlagi člena 24(2) Direktive državam članicam omogočeno, da s sprejetjem določb o embalaži, ki so strožje od teh, ki veljajo na ravni Unije, okrnijo prost pretok tobačnih izdelkov.

107. Pri tem izhajajo udeležena podjetja, pa tudi Združeno kraljestvo, Irska in Norveška, iz posebej *širokega razumevanja* člena 24(2) Direktive. Predpostavljajo, da bi moralo biti na podlagi te določbe državam članicam omogočeno, da strožje zahteve za embalažo tobačnih izdelkov določijo *glede vseh vidikov*, torej ne glede na to, ali je zadevni aspekt embalaže bil predmet uskladitve v pravu Unije ali ne.

108. Ob tako široki razlagi bi bil člen 24(2) Direktive dejansko lahko v nasprotju s ciljem člena 114 PDEU, ki temelji na izboljšanju delovanja notranjega trga. S tako interpretacijo bi bile z Direktivo zahteve glede embalaže tobačnih izdelkov sicer usklajene, vendar bi bila državam članicam obenem priznana pravica, da od te uskladitve spet odstopijo, in sicer brez upoštevanja pogojev in postopkov, ki so za to določeni s členom 114 od (4) do (10) PDEU. To bi pomenilo, kot se je dobro izrazila družba BAT, da bi bila uskladitev, izvedena z eno roko, z drugo takoj spet izničena.

109. Vendar bi bilo prenagljeno, če bi se brez poglobljene preučitve tega vprašanja kar tako sklepalo, da člen 24 Direktive ni združljiv s členom 114 PDEU in da zato ne bi smel biti sprejet na tej pravni podlagi. Široko razumevanje člena 24(2) Direktive, iz katere izhajajo udeležena podjetja, Združeno kraljestvo, Irska in Norveška, namreč ni edino, ki si ga je mogoče zamisliti. Poleg tega je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso določbo sekundarnega prava, če je v zvezi z njo mogoča več kot ena razlaga, razumeti tako, da je združljiva s primarnim pravom in njena veljavnost ne more biti dvomljiva. [69]

110. Vsekakor se mi zdi mogoča taka razlaga člena 24(2) Direktive, ki je v skladu s primarnim pravom in s katero je zlasti zagotovljena njegova združljivost z uporabo člena 114 PDEU kot pravne podlage. Mogoče ga je namreč – kot menijo tudi institucije Unije, ki so se udeležile postopka predhodnega odločanja, ter Francija in Portugalska – *razumeti ozko* in ga razlagati tako, da lahko države članice „nadaljnje zahteve“ sprejmejo le glede vidikov, ki jih zakonodajalec Unije ni uskladil.

111. Tako ozko razumevanje člena 24(2) je prav tako najbolj v skladu s ciljem in sistematiko Direktive 2014/40. Drugače kot se zdi, da menijo tožeče stranke v sporu o glavni stvari in nekatere od intervenientk na njihovi strani, se z Direktivo namreč ne izvaja popolna temveč zgolj delna uskladitev ali – če se izrazim z besedami iz njenega člena 1(b) – „približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic o nekaterih vidikih označevanja in embalaže tobačnih izdelkov“. V prid temu govori tudi uvodna izjava 53 Direktive, v kateri je poudarjeno, da je „[z]aradi različnih stopenj uskladitve“ s tem zakonodajnim aktom za „predstavitev in embalažo tobačnih izdelkov […] [zgolj] določen prvi sklop minimalnih skupnih pravil“.

112. Res je sicer, da Direktiva vsebuje celo poglavje z določbami o označevanju in embalaži tobačnih izdelkov, ki segajo od oblike in minimalne vsebine zavojčkov do zahteve po (sestavljenih) zdravstvenih opozorilih in prepovedi določenih zavajajočih navedb na embalaži izdelkov. Vendar je kljub temu – drugače kot meni več v postopku udeleženih podjetij – v zvezi z najrazličnejšimi vidiki še prostor za dodatne nacionalne ureditve na področju označevanja in embalaže tobačnih izdelkov. Zlasti je iz člena 28(2)(a) Direktive mogoče razbrati, da določene površine zavojčka z Direktivo niso urejene in da Komisija med drugim spremlja razvoj na nacionalni ravni.

113. Državam članicam je tako zlasti prepuščeno, da določijo lastne zahteve glede barve za vse dele embalaže, ki niso rezervirani za opozorila, in celo standardizirajo embalažo. [70] Barva je v Direktivi posredno urejena kvečjemu v smislu, da je z njenim členom 13 prepovedana zavajajoča ali varljivo pozitivna prestavitev tobačnih izdelkov.

114. Glede na navedeno je precej neprepričljiv tudi ugovor nekaterih podjetij, ki so se udeležila postopka predhodnega odločanja, da v skladu z določbo, sprejeto na podlagi člena 114 PDEU, kot je člen 24 Direktive, državam članicam ne bi smelo biti dovoljeno sprejetje *nobenih* strožjih nacionalnih določil glede označevanja in embalaže tobačnih izdelkov, ker ta materija v celoti spada „na področje uporabe Direktive“. S tem ugovorom, ki najbrž izhaja iz bojazni več zadevnih podjetij pred uvedbo nevtralne embalaže („plain packaging“), se spregleda, da številni vidiki označevanja in embalaže tobačnih izdelkov – vključno z barvo – trenutno še vedno niso urejeni na ravni prava Unije.

69 — Sodbe Komisija/Svet (218/82, EU:C:1983:369, točka 15), Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (C-305/05, EU:C:2007:383, točka 28), preveritev Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, točka 40) in Parlament/Svet (C-540/13, EU:C:2015:224, točka 39).

70 — V zvezi s tem glej spet uvodno izjavo 53 Direktive.

115. Privzetje teze v postopku udeleženih podjetij bi pomenilo, da bi se delna uskladitev zakonskih in drugih predpisov, ki se želi doseči z Direktivo 2014/40, preinterpretirala kot popolna uskladitev. S tem se ne bi upoštevalo široko polje proste presoje, ki ga ima v skladu s členom 114 PDEU zakonodajalec Unije pri izbiri najprimernejše tehnike usklajevanja:[71] zakonodajalcu Unije pri uporabi člena 114 PDEU ni treba izbirati – v smislu „vse ali nič“ – med popolno uskladitvijo in opustitvijo vsakršne uskladitve, temveč se lahko – kot v obravnavanem primeru – odloči tudi za delno uskladitev.

116. Nič drugega ne izhaja iz sodb, na katere se sklicujejo tožeče stranke v postopku v glavi stvari.[72] Res je sicer, da je Sodišče v svoji prvi sodbi v zvezi z oglaševanjem tobaka menilo, da je direktiva, ki temelji na pristojnostih v zvezi z notranjim trgom, med drugim na členu 100a Pogodbe ES (postal člen 114 PDEU), protipravna, ker ne vsebuje nobene določbe o prostem pretoku izdelkov, ki so v skladu z direktivo. Vendar je ob branju navedenega odlomka skupaj z njegovim sobesedilom razvidno, da Sodišče s tem nikakor ni hotelo zapreti vrat za sprejetje direktiv o *delni uskladitvi* določenih področij. Nasprotno, izrecno je priznalo, da so lahko v usklajevalnih ukrepih na notranjem trgu zajeta določila, ki državam članicam dovoljujejo, da sprejmejo strožje ukrepe za varstvo splošnega interesa.[73]

117. Zakonodajalec Unije člena 114 PDEU ne bi smel uporabiti, le če si za izdelke, ki so zajeti z Direktivo in z njo v skladu, sploh ne bi prizadeval doseči prostega pretoka.[74] Zakonodajalec Unije državam članicam prav tako ne more dovoliti, da *zaradi ugotovitev glede vidikov, ki jih usklajuje Direktiva*, nasprotujejo uvozu, prodaji in porabi tobačnih izdelkov, ki ustrezajo zahtevam Direktive.[75]

118. Vendar v obravnavani zadevi ni tako. In sicer zato, prvič, ker je v členu 24(2) Direktive izrecno priznano načelo prostega pretoka tobačnih izdelkov, ki so v skladu z Direktivo. Drugič pa zato, ker lahko v skladu s členom 24(2) Direktive, razlaganim ob upoštevanju uvodne izjave 53, države članice „nadaljnje zahteve […] v zvezi s standardizacijo embalaže tobačnih izdelkov“ določijo, le če ni *nobene* uskladitve na ravni prava Unije.

119. Posledica tovrstne delne uskladitve je seveda to, da izdelki ne morejo biti brez nadaljnjega izvoženi iz ene države članice v drugo, čeprav njihova označitev in embalaža v vseh vidikih ustreza zahtevam Direktive. Vsaka država članica lahko namreč glede neusklajenih vidikov embalaže izdelkov določi nadaljnje zahteve. Ne glede na to pa prinaša tudi ta delna uskladitev nesporne koristi za delovanje notranjega trga, ker so z njo odpravljene vsaj nekatere trgovinske ovire, čeprav ne vse. V obravnavanem primeru to denimo pomeni, da lahko izdelovalci tobačnih izdelkov na celotnem notranjem trgu uporabljajo cigaretne zavojčke, ki ustrezajo enotnemu osnovnemu vzorcu, in ta vzorec posebnostim vsakokratnih nacionalnih zakonskih in drugih predpisov prilagodijo le še glede nekaterih podrobnosti (na primer kar zadeva barvo), ne pa v vseh vidikih.

120. Priznati je treba, da so te določbe iz člena 24(1) in (2) Direktive in pojasnila k njim, zajeta v uvodni izjavi 53, torej namenjena predvsem razjasnitvi. Z njimi se pojasnjuje delovanje delne uskladitve, ki se uresničuje z Direktivo. Iz ostrega spora med udeleženkami postopka, kar zadeva dopustnost morebitnih nacionalnih določb o standardizaciji embalaže, pa je nazorno razvidno, da je lahko taka razjasnitev vsekakor smiselna.

71 — Sodbe REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, točka 20), Združeno kraljestvo/Parlament in Svet (C-66/04, EU:C:2005:743, točka 45), Združeno kraljestvo/Parlament in Svet (C-217/04, EU:C:2006:279, točka 43) in Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 35).

72 — Sodba Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544, točka 104); poleg tega glej sodbe British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 74) in Nemčija/Parlament in Svet (C-380/03, EU:C:2006:772, točka 73); podobno tudi sodbi Gallaher in drugi (C-11/92, EU:C:1993:262, točka 16) in Philip Morris Belgium in drugi (C-222/91, EU:C:1993:260, točka 13).

73 — V zvezi s tem glej sodbo Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544, točki 103 in 104); v enakem smislu sodba Lapin (C-358/11, EU:C:2013:142, točka 32).

74 — V tem smislu sodba Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544, točki 104 in 105).

75 — Sodba British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 74).

b) Pravica držav članic, da prepovejo določene kategorije izdelkov (prvo vprašanje (b))

121. S prvim vprašanjem (b) se zahteva še preizkus člena 24(3) Direktive, zlasti njegovega prvega stavka. V skladu s to določbo Direktive lahko država članica „prepove določeno kategorijo tobačnih ali povezanih izdelkov zaradi posebnih razmer v tej državi članici, kadar so ukrepi upravičeni zato, ker je treba zaščititi javno zdravje, pri čemer se upošteva visoka raven varovanja zdravja ljudi, ki jo zagotavlja ta direktiva“.

122. Kot je v svojem predlogu za sprejetje predhodne odločbe sporočilo predložitveno sodišče, se člen 24(3), prvi stavek, Direktive v sporu o glavni stvari izpodbija z argumenti, ki so v bistvenem enaki tem, s katerimi se izpodbija člen 24(2) Direktive. Spet se torej očita, da se s sporno določbo Direktive trgovinske ovire ne odpravljajo, ampak ustvarjajo.

123. Drugače kot menijo Parlament, Svet in Komisija, tega očitka ni mogoče ovreči s sklicevanjem na to, da Unija ni pristojna za sprejetje usklajevalnih ukrepov na področju zdravstvene politike (člen 168(5) PDEU), in to, da so države članice še vedno odgovorne za opredelitev svoje zdravstvene politike (člen 168(7) PDEU). Direktiva 2014/40 namreč ni ukrep zdravstvene politike, ampak usklajevalni ukrep na notranjem trgu, za katerega je Unija pristojna na podlagi člena 114 PDEU.[76] V nasprotnem primeru tudi prepoved tobačnih izdelkov z značilnimi aromami, ki je v obravnavanem primeru predmet ostrih očitkov, ne bi mogla biti zajeta v Direktivi.[77]

124. Kot sem navedla že zgoraj,[78] člena 114 PDEU načeloma ni mogoče uporabiti kot pravno podlago za določbo, s katero bi se državam članicam dovolilo, da enostransko odstopijo od usklajevalnih učinkov Direktive. To velja tudi za morebitne ukrepe, utemeljene na razlogih zdravstvene politike, ki bi jih posamezne države članice lahko sprejele, „da bi upošteval[e] morebitni prihodnji razvoj trga“, kot je navedeno v uvodni izjavi 54 Direktive. Za take primere je v členu 114(8) PDEU, ki ima kot določba primarnega prava prednost pred Direktivo, namreč izrecno določeno delovanje na ravni Unije in ne na nacionalni ravni: če se na področju, ki je bilo na ravni Unije že usklajeno, pojavi „specifičen problem glede javnega zdravja“, mora zadevna država članica obvestiti Komisijo, ki „nemudoma preveri, ali naj Svetu predlaga ustrezne ukrepe“. Od tega pravila ni mogoče odstopiti s pravilom sekundarnega prava. Državam članicam je lahko v direktivi in z odstopanjem od pravil, določenih v njej, kvečjemu dovoljeno, da sprejmejo *začasne ukrepe* za varovanje zdravja (člen 114(10) PDEU).

125. Glede na navedeno člena 24(3) Direktive – drugače kot menijo v postopku udeležene institucije Unije – ni mogoče razumeti tako široko, da so z njim državam članicam dane proste roke, da iz razlogov zdravstvene politike trajno prepovejo dajanje na trg določenih izdelkov, zajetih z Direktivo, in tako enostransko ustavijo prosti pretok teh izdelkov. Teze Parlamenta in Komisije, da bi lahko posamezne države članice ob sklicevanju na člen 24(3) Direktive denimo povsem prepovedale dajanje na trg cigaret, zato ni mogoče sprejeti. Take enostranske nacionalne prepovedi so mogoče le za izdelke, ki *niso* predmet uskladitve z Direktivo 2014/40.[79]

126. Vse to pa ne pomeni, da je člen 24(3) Direktive protipraven in da bi ga bilo treba zato razglasiti za ničen. Enako kot v primeru člena 24(2) Direktive je tudi veljavnost člena 24(3) Direktive mogoče potrditi, če se ga ob upoštevanju pravne podlage, uporabljene za njegovo sprejetje – torej v skladu s členom 114 PDEU – razlaga ozko.[80]

76 — V tem smislu sodbe Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544, točka 88), British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 62) in Alliance for Natural Health in drugi (C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točka 30).

77 — V zvezi s tem glej zgoraj, točke od 58 do 86 teh sklepnih predlogov.

78 — Glej zgoraj, točke 108, 116 in 117 teh sklepnih predlogov.

79 — Tako tudi uvodna izjava 55 Direktive.

80 — V zvezi s tem glej zgoraj, točka 109 teh sklepnih predlogov.

127. Prvič, v skladu s členom 24(3) Direktive so nacionalne prepovedi izdelkov, zajetih z Direktivo, dovoljene, le če z usklajevalnimi ukrepi iz Direktive ni mogoče zadovoljivo uresničiti cilja zdravstvene politike, ki se mu sledi na ravni držav članic. To je razvidno iz formulacije člena 24(3), prvi stavek, Direktive, v skladu s katerim morajo biti morebitne prepovedi izdelkov od držav članic „upravičen[e] zato, ker je treba zaščititi javno zdravje, pri čemer se upošteva visoka raven varovanja zdravja ljudi, ki jo zagotavlja ta direktiva“.

128. Drugič, s členom 24(3), prvi stavek, Direktive so dovoljene le take na podlagi razlogov zdravstvene politike utemeljene prepovedi izdelkov na nacionalni ravni, ki so določene „zaradi posebnih razmer v [zadevni] državi članici“. To, da se reševanje takih težav v prvi vrsti prepusti državam članicam, je v skladu z načelom subsidiarnosti (člen 5(1) in (3) PDEU).[81] Če bi v zvezi s tem nastale čezmejne težave, je zakonodajalec Unije v nadaljnjih stavkih člena 24(3) Direktive sprejel previdnostne ukrepe in po vzoru člena 114(5) in (6) PDEU določil postopek odobritve, ki ga izvede Komisija.

129. Sodeč po tem merilu, je člen 24(3) Direktive mogoče šteti za ukrep, katerega pravna podlaga je lahko člen 114 PDEU.

130. Tožeče stranke spora o glavni stvari trdijo, da sta člen 24(3) Direktive na eni strani in prepoved mentolovih cigaret iz člena 7 Direktive na drugi v protislovju.[82] Očitek v bistvenem temelji na tem, da prepoved značilnih arom, ki je določena v členu 7 Direktive, ni potrebna, če je državam članicam tako ali tako priznana možnost, da enostransko prepovedjo določene kategorije tobačnih izdelkov. Protislovno naj bi bilo tudi to, da se kot utemeljitev za prepoved značilnih arom iz člena 7 Direktive navaja preprečitev morebitnih prihodnjih razhajanj v nacionalnih ureditvah, obenem pa se s členom 24(3) Direktive taka razhajanja spodbuja.

131. Tudi te trditve niso prepričljive. Prvič, člen 7 Direktive se namreč, kot je bilo že omenjeno,[83] nanaša na *čezmejni problem*, ki zadeva celoten evropski notranji trg, medtem ko je področje uporabe člena 24(3) Direktive že v skladu z njegovim besedilom omejeno na *posebne razmere v posameznih državah članicah*. Drugič, zakonodajalec Unije se lahko v okviru širokega polja proste presoje, ki ga ima v okviru člena 114 PDEU,[84] odloči za postopno uskladitev zakonskih in drugih predpisov držav članic, tako da z usklajevalnim ukrepom določen problem na notranjem trgu skuša rešiti, drugega pa za zdaj še ne. Glede na to ni mogoče šteti, da je protislovno, če zakonodajalec Unije tobačne izdelke z značilnimi aromami prepove na celotnem evropskem notranjem trgu, medtem ko prepoved drugih z zdravstvenega vidika spornih izdelkov do nadaljnjega prepusti posameznim državam članicam.

c) Vmesni sklep

132. Skratka, na podlagi argumentov, predstavljenih pred Sodiščem, ni indicev za to, da je bil člen 24(2) ali (3) Direktive napačno utemeljen na členu 114 PDEU.

81 — V zvezi s tem glej moje današnje sklepne predloge v zadevi Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, točke od 141 do 171, zlasti točke 152, 153 in 165).

82 — Ta očitek je bil uveljavljan tako v zvezi s členom 24(3) Direktive kot tudi v zvezi s členom 7 Direktive. Argumente, izmenjane v zvezi s tem, v tem razdelku obravnavam skupaj.

83 — V zvezi s tem glej zgoraj, točke od 58 do 86, dopolnilno pa tudi spodaj, točke od 282 do 284 teh sklepnih predlogov.

84 — Sodbe REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, točka 20), Združeno kraljestvo/Parlament in Svet (C-66/04, EU:C:2005:743, točka 45), Združeno kraljestvo/Parlament in Svet (C-217/04, EU:C:2006:279, točka 43) in Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 35).

4. Ureditev o prodaji na daljavo (prvo vprašanje (c)(iii))

133. S prvim vprašanjem (c)(iii) predložitveno sodišče obravnava člen 18 Direktive, natančneje njegov odstavek 1, v skladu s katerim lahko države članice prepovejo čezmejno prodajo tobačnih izdelkov potrošnikom na daljavo in so poleg tega pozvane, naj pri preprečevanju takšne prodaje med seboj sodelujejo.

134. To vprašanje izhaja iz očitka, ki ga je družba BAT podala v sporu o glavni stvari, da ta določba čezmejne trgovine ne olajšuje, temveč otežuje, zaradi česar naj bi bila v nasprotju s cilji iz člena 114 PDEU. Podjetje poleg tega graja, da bo zaradi možnosti izbire, priznane državam članicam, prišlo do razhajanj v zakonskih in drugih predpisih držav članic. Iz obeh razlogov družba BAT trdi, da člen 114 PDEU ne more biti pravna podlaga za člen 18 Direktive.

135. V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da so država članice že doslej – torej še pred uveljavitvijo Direktive 2014/40 – ob sklicevanju na v Pogodbah določene meje prostega pretoka blaga lahko prepovedale ali omejile čezmejno prodajo tobačnih izdelkov na daljavo znotraj Evropske unije.[85] V tem smislu člen 18(1) Direktive ni več kot deklaratorna določba, s katero se potrjuje *status quo*.

136. Poleg tega je v skladu s preambulo Direktive[86] zakonodajalec Unije pri členu 18(1) Direktive upošteval okoliščino, prvič, da bi bilo določbe Direktive o izdelavi, predstavitvi in prodaji tobačnih izdelkov s prodajo na daljavo mogoče zlahka obiti, in drugič, da bi prek tega prodajnega kanala mladi lahko lažje prišli do tobačnih izdelkov. S tem bi bilo zato na splošno mogoče zaobiti zakonodajo za nadzor nad tobakom.

137. V sodni praksi je priznano, da lahko akt prava Unije, sprejet na podlagi člena 114 PDEU, vsebuje tudi določbe, s katerimi se z določitvijo prepovedi lahko prepreči ali naj bi se preprečilo izogibanje nekaterim pravilom.[87] Prav to je namen člena 18(1) Direktive.

138. Prepoved čezmejne prodaje na daljavo, ki so jo nekatere države članice uvedle ali jo bodo ob sklicevanju na člen 18(1) Direktive morda še uvedle, je nekakšna cena za možnost obtoka na evropskem notranjem trgu tobačnih izdelkov, ki ustrezajo zahtevam Direktive in se prodajajo v skladu s ciljem varovanja zdravja, ki se uresničuje s to direktivo.

139. Glede na navedeno je bilo člen 114 PDEU mogoče uporabiti kot pravno podlago za sprejetje člena 18(1) Direktive.[88]

5. Pooblastitev Komisije za prenos mednarodno dogovorjenih standardov (prvo vprašanje (c)(iv))

140. Prvo vprašanje (c)(iv) se nanaša na člena 3(4) in 4(5) Direktive, s katerima je Komisija pooblaščena za sprejetje delegiranih aktov za vključitev v pravo Unije določenih mednarodno dogovorjenih standardov v zvezi z najvišjimi vrednostmi emisij, emisijami in merilnimi metodami. V zvezi s tem predložitveno sodišče povzema očitek družbe JTI, da so s temi določbami Direktive zakonodajna pooblastila *de facto* delegirana na SZO oziroma na pogodbenice Okvirne konvencije SZO, kar naj ne bi bilo združljivo s členom 114 PDEU.

85 — V Franciji in Litvi na primer velja splošna prepoved spletne prodaje tobačnih izdelkov, medtem ko so nekatere druge države članice za prodajo teh izdelkov na daljavo določile obveznost pridobitve dovoljenja ali starostne meje. V zvezi s tem glej pregled v oceni učinkov, ki so jo službe Komisije predložile 19. decembra 2012, dokument SWD(2012) 452 final, zlasti del 4, str. 8.

86 — Uvodna izjava 33 Direktive.

87 — Sodbi Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544, točka 100) in British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 82).

88 — Vprašanje, ali je člen 18(1) Direktive v skladu z načelom sorazmernosti, ni predmet tega postopka za sprejetje predhodne odločbe.

141. Ob natančnejši preučitvi je razvidno, da ima kritika teh dveh določb dvojni vidik: prvič, graja se domnevno delegiranje zakonodajnih pooblastil na mednarodne institucije ali organe, ki delujejo zunaj institucionalnih okvirjev Unije. Drugič pa se dvomi o tem, ali se delovanje notranjega trga dejansko lahko izboljša z vsako morebitno prilagoditvijo prava Unije mednarodnim standardom.

142. Prvi očitek bom zavrnila spodaj v okviru obravnave petega vprašanja.[89] V zvezi z drugim očitkom pa zadostuje že navedba, da se člen 114 PDEU v skladu z ustaljeno sodno prakso lahko uporabi kot podlaga za to, da se že obstoječe usklajevalne ukrepe na notranjem trgu prilagodi novim okoliščinam.[90] Razumljivo je, da se tako prilagoditev lahko izvede tudi na podlagi mednarodnopravnih zahtev ali priporočil mednarodnih organov (glej tudi člen 3(5), drugi stavek, PEU).

143. V tem primeru je podano prav to: v členu 3 Direktive so že zajete ureditve o najvišjih vrednostih emisij oziroma emisijah iz tobačnih izdelkov, člen 4 Direktive pa že določa ureditve o merilnih metodah. Komisija je v obeh primerih pooblaščena, da te ureditve prilagodi ali dopolni glede na aktualno dogajanje na mednarodni ravni. S tem se zagotovi, da se novi mednarodno dogovorjeni standardi na vsem evropskem notranjem trgu uveljavijo enotno in hkrati, kar izboljša delovanje notranjega trga.

144. Zato očitek, da se člen 114 PDEU ne more uporabiti kot pravna podlaga za člena 3(4) in 4(5) Direktive, ni utemeljen.

B – *Načelo sorazmernosti*

145. Drugo in tretje vprašanje se nanašata na načelo sorazmernosti. V tem okviru se na eni strani – izhajajoč iz očitka družbe BAT – razpravlja o prepovedi tobačnih izdelkov z značilnimi aromami (tretje vprašanje (a)), na drugi pa se – na podlagi očitkov več v postopku udeleženih podjetij – obravnavajo različne zahteve, ki so v Direktivi določene v zvezi z označevanjem in embalažo tobačnih izdelkov (drugo vprašanje in tretje vprašanje (b) in (c)).

146. V skladu z ustaljeno sodno prakso je načelo sorazmernosti eno od splošnih načel prava Unije. Z njim se zahteva, da so akti institucij Unije primerni za uresničitev legitimnih ciljev zadevnega predpisa in ne presegajo okvirov, ki so potrebni za doseganje teh ciljev.[91] Pri tem je treba takrat, ko je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti najmanj omejujočega; poleg tega naložene obremenitve ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje.[92]

147. Pri sodnem nadzoru sorazmernosti aktov Unije je treba upoštevati, da je lahko, kadar gre za posege v temeljne pravice, obseg polja proste presoje, ki ga ima zakonodajalec Unije, omejen v odvisnosti od nekaterih dejavnikov. Med nje spadajo med drugim zadevno področje, narava zadevne temeljne pravice, narava in teža posega ter njegov cilj.[93]

89 — Glej spodaj, točke od 258 do 263 teh sklepnih predlogov.

90 — Sodbi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točke od 77 do 80) in Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 34); v zvezi s tem glej tudi zgoraj, točki 89 in 90 teh sklepnih predlogov.

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

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

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

1. Posegi v svobodo gospodarske pobude

148. Večina problemov, ki se odpirajo z drugim in tretjim vprašanjem, se nanaša na temeljno pravico svobode gospodarske pobude (člen 16 Listine o temeljnih pravicah). V skladu z ustaljeno sodno prakso je ta temeljna pravica lahko podvržena širokemu spektru posegov organov javne oblasti, ki lahko v splošnem interesu določijo omejitve za izvajanje gospodarske dejavnosti,[94] pri čemer ima zakonodajalec Unije široko polje proste presoje, kadar gre za področje, na katerem so potrebne tako politične kot gospodarske ali socialne odločitve in na katerem je treba opraviti kompleksne presoje in ocene.[95]

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

150. Posledica tega polja proste presoje je, da je obstoj kršitve načela sorazmernosti od zakonodajalca Unije mogoče predpostaviti, le če zadevni akt prava Unije *očitno ni sorazmeren*, to je, če očitno ni primeren za doseganje zastavljenih legitimnih ciljev, očitno presega to, kar je nujno za uresničitev teh ciljev, ali povzroči neugodnosti, ki so očitno čezmerne glede na te cilje.[96] Ni pa pomembno, ali je ukrep, sprejet z zadevnim pravnim aktom, edini, ki si ga je mogoče zamisliti, ali pa zgolj najbolj smotrn.

151. Na podlagi teh meril je treba opraviti sodni nadzor prepovedi tobačnih izdelkov z značilnimi aromami in nekaterih zahtev glede označevanja in embalaže tobačnih izdelkov, ki jih je izpostavilo predložitveno sodišče.

a) Prepoved tobačnih izdelkov z značilnimi aromami (tretje vprašanje (a))

152. Prepoved tobačnih izdelkov z značilnimi aromami, katere sorazmernost je predmet tretjega vprašanja (a), izhaja iz člena 7(1) in (7) Direktive.

153. Ta prepoved naj bi pripomogla k zagotavljanju visoke ravni varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu. Posledica vseh značilnih arom – ne glede na to, ali gre za mentol ali druge arome – je namreč lahko ta, da praviloma grenak ali celo jedek okus tobačnega dima omilijo ali prikrijejo. Po mnenju zakonodajalca Unija zaradi tega nastane resna nevarnost, da se s tobačnimi izdelki z aromo nekadilce spodbudi k začetku uporabe tobaka,[97] rednim kadilcem – vsekakor pa nekaterim med njimi – pa oteži pot iz nikotinske odvisnosti.[98]

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

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

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

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

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

154. V zvezi s tem ima prepoved *mentolovih cigaret*, ki na podlagi navedene določbe začne veljati 20. maja 2020,[99] posebej praktičen pomen. Le v zvezi s to prepovedjo mentolovih cigaret so v predložitvenem sklepu in v stališčih podjetij, udeleženih v postopku, podane obrazložene trditve z vidika sorazmernosti. Zato sem bom tudi sama v nadaljevanju pri presoji pravnih vprašanj, ki se postavljajo, osredotočila na sorazmernost prepovedi mentolovih cigaret.

i) Primernost prepovedi

155. Predmet spora je že primernost prepovedi mentolovih cigaret za izboljšanje varovanja zdravja, ki se uresničuje z Direktivo. Gre za kontroverzno vprašanje, kako bo prepoved mentolovih cigaret vplivala na potrošniške navade sedanjih in potencialnih kadilcev. Vse udeleženke postopka se pri svojih trditvah sklicujejo na znanstvene študije in nasprotnim strankam očitajo, da njihova pojasnila iz znanstvenega vidika niso zadostno utemeljena.

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

157. Zakonodajalec Unije je moral namreč pri sprejetju Direktive upoštevati previdnostno načelo.[100] Če se izkaže, da zaradi nezadostnih, neprepričljivih ali nenatančnih rezultatov opravljenih študij ni mogoče z gotovostjo ugotoviti obstoja zatrjevanega tveganja ali njegovega obsega, pri čemer pa verjetnost dejanske škode za javno zdravje, če bi se tveganje izkazalo za utemeljeno, obstaja, previdnostno načelo upravičuje sprejetje omejevalnih ukrepov, če so ti ukrepi objektivni in nediskriminatorni.[101]

158. Tudi v okviru SZO dosežen poziv, naj se po vsem svetu v tobačnih izdelkih omeji ali prepove uporaba dodatkov, ki lahko izboljšajo njihov okus, vključno z mentolom,[102] ni nič drugega kot izraz previdnostnega načela.

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

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

99 — Rok 20. maj 2020 izhaja iz člena 7(14) Direktive, ker – tega ni prerekala nobena od udeleženk postopka – obseg prodaje mentolovih cigaret v vsej Uniji presega 3 %.

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

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

102 — Glej v zvezi s tem zgoraj, točke od 74 do 76 teh sklepnih predlogov.

ii) Nujnost prepovedi

161. Nekatera podjetja, ki so se udeležila postopka, in Poljska poleg tega zanikujejo, da je prepoved dajanja na trg mentolovih cigaret potrebna za doseganje visoke ravni varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu, ki se želi doseči z Direktivo.

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

– Nujnost splošne prepovedi vseh značilnih arom

163. V zvezi s prvim tematskim sklopom sem že zgoraj – v zvezi s členom 114 PDEU – prikazala, da so trditve nekaterih v postopku udeleženih podjetij o domnevno posebnem položaju mentolovih cigaret na tržnem segmentu cigaret z aromo precej neprepričljive.[103]

164. Drugače kot meni družba BAT pomislekov glede nujnosti prepovedi značilnih arom za doseganje visoke ravni varovanja zdravja na notranjem trgu prav tako ni mogoče povzročiti z lapidarno trditvijo, da so s kajenjem povezana zdravstvena tveganja splošno znana, in sicer tudi in zlasti med mladimi.

165. Zgolj okoliščina, da veliko zadevnih oseb ve o določeni nevarnosti, še zdaleč ne pomeni, da bi morali nosilci javnih oblasti odpraviti obstoječe varnostne ukrepe ali opustiti sprejetje novih varnostnih ukrepov. Nikomur ne bi denimo prišlo na misel, da bi obveznost nošenja čelade za voznike motorjev ali obveznost uporabe varnostnih pasov za potnike v osebnih vozilih ukinil zgolj zato, ker je velika večina udeležencev prometa zdaj že dovolj dobro seznanjena z nevarnostmi cestnega prometa in že sami ravnajo razumno.

166. Kot je razvidno zlasti iz člena 1 Direktive in njene preambule,[104] se s prepovedjo vseh značilnih arom v Direktivi upoštevajo smernice, dogovorjene v okviru SZO. Te sicer – kot pravilno opozarjajo družbi BAT in Mane ter Poljska – niso pravno zavezujoče, vendar pa brez dvoma pomenijo priporočila, in sicer tudi in zlasti glede ureditve mentola.[105] Razumljivo je, da je zakonodajalec Unije v okviru širokega polja proste presoje, ki ga ima pri sprejemanju usklajevalnih ukrepov na notranjem trgu v skladu s členom 114 PDEU, lahko določil ukrepe, ki za Unijo na mednarodni ravni sicer niso konkretno predpisani, so pa priporočeni.

167. Če zakonodajalec Unije v prepoved značilnih arom ne bi vključil mentola, bi imela Direktiva – kot je bilo že ugotovljeno –[106] lahko bistveno manjši prispevek k doseganju visoke ravni varovanja zdravja. Za vse trenutne ali potencialne potrošnike tobačnih izdelkov z aromo bi bile na notranjem trgu kot alternativna možnost še naprej dostopne mentolove cigarete, kar bi lahko mladoletnikom in mladim odraslim olajšalo začetek uporabe tobaka, rednim kadilcem pa otežilo odvajanje od nikotinske odvisnosti.[107]

103 — V zvezi s tem glej zgoraj, točka 65 teh sklepnih predlogov.

104 — Uvodna izjava 7 Direktive.

105 — V zvezi s tem glej zgoraj, točka 76 teh sklepnih predlogov.

106 — Glej zgoraj, točka 69 teh sklepnih predlogov.

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

168. Poleg tega bi utegnila biti Evropska unija izpostavljena tveganju, da bi bil zoper njo začet postopek v okviru Svetovne trgovinske organizacije (v nadaljevanju: STO), če mentolovih cigaret ne bi prepovedala enako kot drugih cigaret z aromo. Organ za reševanje sporov STO je v poročilu, izdanem leta 2012, štel, da je podana kršitev pravil STO, ker so Združene države Amerike prepovedale prodajo cigaret z aromo nageljnove žbice, medtem ko je bilo trženje mentolovih cigaret še naprej dovoljeno.[108] To, da je omenjeno poročilo STO mogoče prenesti na tu obravnavno problematiko, se – drugače kot meni družba BAT – nikakor ne zdi izključeno, ampak je celo zelo verjetno, zlasti ker se v poročilu izrecno izhaja iz primerljivosti med cigaretami z aromo nageljnove žbice in takimi z aromo mentola (kot tako imenovanimi „enakimi proizvodi“ v smislu Sporazuma STO o tehničnih ovirah v trgovini).

169. Ob upoštevanju teh okoliščin ni mogoče resno dvomiti o nujnosti prepovedi *vseh* značilnih arom, vključno z mentolom.[109] Vsekakor pa s tako splošno prepovedjo ni *očitno* presežen okvir tega, kar je nujno za doseganje visoke ravni varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu.

170. Na to ne vpliva okoliščina, da so določeni tobačni izdelki – zlasti cigare – v skladu s členom 7(12) Direktive za zdaj izvzeti iz prepovedi značilnih arom. Zaradi širokega polja proste presoje, ki je zakonodajalcu Unije priznano v okviru člena 114 PDEU,[110] namreč nikakor ni izključena postopna uskladitev zakonskih in drugih predpisov držav članic. Poleg tega sta Parlament in Svet v danem položaju lahko izhajala iz tega, da se nevarnosti za zdravje, ki so povezane z značilnimi aromami, pojavljajo zlasti pri cigaretah in tobaku za zvijanje, in sicer zato, ker so ti tobačni izdelki posebej privlačni za mlade.[111]

– Domnevno blažja sredstva

171. Nekatere udeleženke postopka, zlasti družba Von Eicken in Poljska, so navedle domnevno blažja sredstva, ki bi jih po njihovem mnenju zakonodajalec Unije moral sprejeti namesto prepovedi tobačnih izdelkov z značilnimi aromami: uvedba starostnih meja za prodajo tobačnih izdelkov z aromami, osredotočene kampanje ozaveščanja in sprejetje na ravni Unije seznama dovoljenih ali prepovedanih substanc, upoštevnih v zvezi z aromami (neke vrste „pozitiven“ oziroma „negativen“ seznam).

172. V zvezi s tem je treba opozoriti, da so v okviru preizkusa sorazmernosti morebitna sredstva, ki so blažja od ukrepa, ki ga je uporabil zakonodajalec Unije, lahko upoštevna, le če so enako primerna za doseganje cilja, ki se uresničuje s spornim aktom Unije.[112]

173. To pa pri predlaganih starostnih omejitvah ni tako. Kot so namreč prepričljivo dokazale v postopku udeležene institucije Unije in več držav članic, je starostne omejitve v trgovini lahko obiti, njihovo upoštevanje pa skrajno težko nadzorovati.[113]

174. Ravno tako ni mogoče šteti, da so kampanje ozaveščanja o nevarnosti tobačnih izdelkov z značilnimi aromami enako primerne kot prepoved trženja vseh tobačnih izdelkov z značilnimi aromami. Kot povsem upravičeno opozarja Komisija, take kampanje ozaveščanja poleg tega sploh ne bi bile primerne za to, da bi se z njimi v smislu člena 114 PDEU odpravile trgovinske ovire, ki obstajajo zaradi razhajajočih nacionalnih ureditev o uporabi značilnih arom, ali preprečilo njihov nastanek.

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

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

110 — Sodbe REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, točka 20), Združeno kraljestvo/Parlament in Svet (C-66/04, EU:C:2005:743, točka 45), Združeno kraljestvo/Parlament in Svet (C-217/04, EU:C:2006:279, točka 43) in Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 35).

111 — Uvodna izjava 19 Direktive.

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

113 — Glej moje današnje sklepne predloge v zadevah Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, točki 120 in 121) in Pillbox 38 (C-477/14, točki 144 in 145).

175. Sprejetje pozitivnega oziroma negativnega seznama substanc, upoštevnih v zvezi z aromami, ki ga je poleg tega kot alternativo členu 7 Direktive navedla družba Von Eicken, bi imela to bistveno slabost, da bi bila taka tehnika urejanja okorna in dovzetna za zlorabe, seznam pa bi se poleg tega moral glede na hitri razvoj sektorja vseskozi posodabljati. Prav tako bi se s takim pristopom v nasprotju z načelom sorazmernosti (člen 5(4) PEU) preveč okrnil preostali manevrski prostor nacionalnih organov.

iii) Sorazmernost v ozkem smislu

176. Nazadnje grajajo nekatere udeleženke postopka prepoved mentolovih cigaret z vidika sorazmernosti v ozkem smislu. Pritožujejo se nad s to prepovedjo povezanimi gospodarskimi in socialnimi posledicami, ki bi nastale zlasti dobaviteljem tobačni industriji in izdelovalcem nišnih izdelkov, pa tudi nekaterim kmetom, ki se ukvarjajo s pridelavo tobaka.

177. V zvezi s tem je treba najprej zavrniti očitek družbe Benkert, da se Komisija pred pripravo svojega predloga direktive ni dovolj posvetovala [114] s podjetji, dejavnimi na nabavnem trgu. Zakonodajalec Unije se na oceno učinkov Komisije namreč sicer lahko opre, [115] ni pa zanj pravno zavezujoča. [116] Posledica morebitnih napak v postopku posvetovanja, na katerem temelji ta ocena učinkov, torej ni nujno protipravnost Direktive. Drugič, prav družba Benkert je priznala, da je svoje stališče sama predložila Komisiji. To, da mnenje družbe Benkert ni bilo vsebinsko upoštevano, kakor bi si ta želela, pa ni mogoče resno šteti za pomanjkljivost pri pripravi zakonodajnega postopka.

178. Stvarno gledano je sicer povsem mogoče, da bi izginotje mentolovih cigaret s trga zaradi v pravu Unije določene prepovedi trženja tobačnih izdelkov z značilno aromo lahko nekaj časa negativno vplivalo na gospodarski položaj nekaterih kmetov, ki se ukvarjajo s pridelavo tobaka, nekaterih dobaviteljev tobačni industriji in nekaterih podjetij, ki se ukvarjajo z izdelavo in distribucijo tobačnih izdelkov, ter celo povzročilo izgubo določenega števila delovnih mest.

179. Vendar je treba upoštevati, da ima varovanje zdravja ljudi v hierarhiji vrednot prava Unije neprimerno višji pomen kot taki – v bistvu gospodarski – interesi (v zvezi s tem glej člene 9 PDEU, 114(3) PDEU, 168(1) PDEU in člen 35, drugi stavek, Listne o temeljnih pravicah), tako da je z varovanjem zdravja mogoče upravičiti celo občutne negativne gospodarske posledice za nekatere gospodarske subjekte. [117]

180. Sicer pa zaradi tega, da bodo zaradi prepovedi mentolovih cigaret določena podjetja in celo celotne gospodarske panoge v določenih državah članicah morda bolj prizadeta kot druga podjetja ali gospodarstva drugih držav članic, prepoved značilnih arom iz Direktive ni nesorazmerna. Glede na razlike v gospodarski strukturi držav članic si je komajda mogoče zamisliti položaj, v katerem bi nek zakonodajni akt Unije na vsa podjetja in vse države članice vplival povsem enako. [118] Kot upravičeno poudarjajo institucije Unije, ki so se udeležile postopka pred Sodiščem, bi približevanje zakonodaj na evropskem notranjem trgu v veliki meri izgubilo svoj smisel, če bi se lahko izvedlo le v takih primerih, v katerih bi bile v vseh državah članicah in v vseh podjetjih že tako ali tako podane pretežno enake razmere.

114 — Podoben očitek je v zvezi s členom 114 PDEU uveljavljala tudi družba Tann.

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

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

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

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

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

182. Argument v zvezi s porastom tihotapljenja in razcvetom črnega trga mentolovih cigaret, ki ju napovedujejo nekatere udeleženke postopka, pa se mi v danem okviru zdi enako neprepričljiv kot v zvezi s členom 114 PDEU. [119]

183. Skratka, zakonodajalec Unije je zato lahko povsem upravičeno – pri čemer vsekakor ni ravnal *očitno nesorazmerno* – izhajal iz tega, da je treba pri sprejetju Direktive cilju visoke ravni varovanja zdravja dati prednost pred gospodarskimi in socialnimi preudarki, na katere so v obravnavani zadevi opozorile nekatere udeleženke postopka.

184. Zato trditev, da je prepoved mentolovih cigaret v nasprotju z načelom sorazmernosti, ni utemeljena.

b) Zahteve glede označevanja in embalaže tobačnih izdelkov (tretje vprašanje (b) in (c))

185. Tretje vprašanje (b) in (c) se nanaša na različne zahteve glede označevanja in embalaže tobačnih izdelkov, kot so določene v členih 8(3), 9(3), 10(1)(a), (c) in (g) ter 14 Direktive. Predložitveno sodišče izhajajoč iz očitka družbe BAT Sodišče sprašuje o sorazmernosti „ukrepov za standardizacijo embalaže“, ki izhajajo iz teh določb.

i) Oblika, velikost in minimalna vsebina cigaretnih zavojčkov (tretje vprašanje (b))

186. Iz skupnega branja členov 8(3), 9(3), 10(1)(g) in 14 Direktive v bistvenem izhaja, da morajo biti cigaretni zavojčki kvadraste oblike, ustrezati določenim dimenzijam, vsebovati vsaj 20 cigaret in da morajo biti na njih prikazana zdravstvena opozorila (sestavljena iz predpisanega besedila in ustrezne barvne fotografije). [120] Omenjena opozorila morajo prav tako ustrezati določenim dimenzijam, natisnjena morajo biti tako, da se jih ne da odstraniti in zbrisati, biti morajo popolnoma vidna, pri odpiranju zavojčkov pa morajo ostati nepoškodovana. Namen tega je kar najbolj povečati učinek teh opozoril. [121]

187. Udeleženke postopka se v bistvenem strinjajo, da so enotne zahteve za označevanje in embalažo tobačnih izdelkov primerne za doseganje splošnega cilja Direktive, torej izboljšanje delovanja notranjega trga ob hkratnem zagotavljanju visoke ravni varovanja zdravja. [122] Poenostavljeno povedano, enotni standardi za označevanje in embalažo izdelka povečajo njegovo zmožnost za obtok na notranjem trgu, dobro vidna opozorila pa obenem podpirajo varovanje zdravja.

188. Vendar družba BAT vseeno nasprotuje zahtevam Direktive glede oblike, velikosti in minimalne vsebine cigaretnih zavojčkov. Podjetje meni, da bi za varovanje zdravja zadostovalo, če bi se določilo, da morajo biti potrebna opozorila popolnoma vidna in da zaradi oblike zavojčka ne smejo biti popačena.

119 — V zvezi s tem glej zgoraj, točki 84 in 85 teh sklepnih predlogov.

120 — Zahteve glede embalaže tobaka za zvijanje v obravnavanem primeru izrecno niso bile predmet spora. Zaradi poenostavitve jih zato ne bom podrobneje obravnavala. Vendar je razumljivo, da spodnja pojasnila po analogiji veljajo tudi za tobak za zvijanje.

121 — Glej tudi uvodno izjavo 28 Direktive.

122 — V zvezi s tem ciljem glej zlasti člen 1 *in fine* ter uvodne izjave 5, 6, 8 in 36 Direktive.

189. Ni dvoma, da bi enostavna zahteva po vidnosti opozoril, kakršno si predstavlja družba BAT, pomenila manj drastičen ukrep kot zelo podrobne zahteve, ki so v Direktivi 2014/40 določene glede oblike, velikosti in minimalne vsebine cigaretnih zavojčkov. A kot so upravičeno poudarile v postopku udeležene institucije, bi bila tovrstna splošna zahteva po vidnosti razmeroma nedoločna, glede njenega upoštevanja in nadzora nad njo pa bi hitro prihajalo do sporov. Zato bi bila veliko manj učinkovita kot skupek ukrepov, ki jih je dejansko določil zakonodajalec Unije in v katerem so poleg splošne zahteve po vidnosti vključene tudi konkretne zahteve glede oblike, velikosti in minimalne vsebine cigaretnih zavojčkov.

190. Na kratko povedano, opozorila so bolj vidna na velikih zavojčkih kot na manjših in lažje berljiva na kvadrastih zavojčkih kot na zavojčkih drugačnih oblik. Zato zahteve, ki so v Direktivi določene glede oblike, velikosti in minimalne vsebine cigaretnih zavojčkov, še posebej prispevajo k povečanju vidnosti zdravstvenih opozoril in kar največji okrepitvi njihovega učinka.

191. Naj dodam, da se s standardizacijo oblike in velikosti cigaretnih zavojčkov lahko tudi drugače – in povsem neodvisno od vidnosti in berljivosti zdravstvenih opozoril – prispeva k povečanju varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu. Manj kot je namreč embalaža izdelka ekstravagantna, toliko manj bodo – zlati mlajši – potrošniki spodbujeni k nakupu. Tedaj sta asociacija, da gre za modni ali zabaven izdelek, ki se lahko pojavi zaradi neobičajne ali posebej izstopajoče embalaže, pa tudi kurioznost, ki se lahko pripiše novi in posebni embalaži (pomislimo lahko denimo na privlačnost, ki bi jo za mlajše potrošnice utegnili imeli cigaretni zavojčki, katerih oblika bi posnemala ličilo za ustnice), pri nakupnih odločitvah manj pomembna dejavnika.

192. Podobno je z minimalno vsebino cigaretnih zavojčkov. Če je določeno – kot v členu 14 Direktive – da mora zavojček vsebovati vsaj 20 cigaret, so pomisleki pred nakupom zlasti pri mladoletnikih in mladih odraslih večji kot v primeru manjših zavojčkov, ki so bili doslej še marsikje dostopni. Manjše prodajne enote pomenijo večjo spodbudo za začetek uporabe tobaka, ker so po eni strani cenejše, po drugi pa potrošnika bolj postopoma napravijo dovzetnega za izdelek.

193. Posledica standardizacije oblike, velikosti in minimalne vsebine cigaretnih zavojčkov, izvedene z Direktivo, je za izdelovalce tobačnih izdelkov gotovo okrnitev raznolikosti, možnosti trženja in potenciala za oglaševanje. Vendar se mora čisto gospodarski interes za kar največjo konkurenco med izdelki in znamkami umakniti pred varovanjem zdravja ljudi, ki ima – kot je bilo že pojasnjeno – v sistemu vrednot prava Unije neprimerno višji položaj (v zvezi s tem glej člene 9 PDEU, 114(3) PDEU, 168(1) PDEU in člen 35, drugi stavek, Listne o temeljnih pravicah).

ii) Velikost sestavljenih zdravstvenih opozoril (tretje vprašanje (c))

194. Iz člena 10(1)(a) in (c) Direktive poleg tega izhaja, da morajo biti na cigaretnih zavojčkih prikazana sestavljena zdravstvena opozorila, ki vsebujejo določeno vnaprej predpisano besedilo in ustrezno barvno fotografijo (točka a) ter zavzemajo 65 % tako zunanje sprednje kot zadnje površine vsakega zavojčka (točka c).

195. Družba BAT meni, da je omenjena obveznost uporabe 65 % površine za sestavljena zdravstvena opozorila samovoljna in da ni sorazmerna.[123] S tem podjetje – v čemer mu sledi predložitveno sodišče – v bistvenem graja določbo člena 10(1)(c) Direktive in ne toliko princip sestavljenega zdravstvenega opozorila, ki je določen v členu 10(1)(a) Direktive.

123 — Predmet spora pa ni dodatna obveznost iz člena 9(3), zadnji pododstavek, Direktive, da se *stranske površine* vsakega cigaretnega zavojčka opremi z – na eni strani – splošnim opozorilom in – na drugi – informativnim sporočilom, ki morata pokrivati 50 % površine, na kateri sta natisnjeni.

– Primernost opozoril velikih dimenzij za varovanje zdravja

196. Družba BAT ob podpori družbe Von Eicken v prvi vrsti trdi, da dodatna vrednost, ki naj bi jo sestavljena opozorila velikih dimenzij imela za visoko raven varovanja zdravja, ki se želi doseči na evropskem notranjem trgu, ni znanstveno dokazana.

197. V zvezi s tem je treba pripomniti, da je Sodišče v preteklosti obveznost, da se na cigaretnih zavojčkih prikažejo opozorila, že štelo za „uveljavljeno sredstvo za spodbujanje manjše uporabe tobačnih izdelkov pri potrošnikih ali njihovo usmeritev k uporabi izdelkov, ki manj škodujejo zdravju“. [124] Smiselno je, da se ta sodna praksa prenese na obravnavani primer in da se predpostavi, da so opozorila toliko bolj učinkovita, kolikor bolj vidna so in kolikor večja je površina, ki jo morajo zavzemati na cigaretnem zavojčku.

198. Sicer pa je bilo ugotovljeno, da se je zakonodajalec Unije pri sprejetju sporne določbe oprl na „[n]ov[a] znanstven[a] dognanj[a]“ in na „[p]odatk[e]“, da bi utemeljil nujnost prilagoditve določb o označevanju na splošno in konkretno obveznost uvedbe „velik[ih] sestavljen[ih] zdravstven[ih] opozori[l]“. [125] Druge študije, zlasti te, ki jih navajata družbi BAT in Von Eicken, morda dopuščajo drugačne ugotovitve. Vendar to ne pomeni, da zahteve, določene v členu 10(1)(a) in (c) Direktive, *očitno niso primerne* za uresničevanje cilja Direktive. To velja toliko bolj, če se upoštevata previdnostno načelo in široko polje proste presoje, ki je zakonodajalcu Unije priznano v zvezi z izbiro najboljših ukrepov za doseganje visoke ravni varovanja zdravja, ki mora biti vzpostavljena na notranjem trgu. [126]

199. Zakonodajalec Direktive je z zahtevo po sestavljenih opozorilih velikih dimenzij – kot je zlasti razvidno iz člena 1 Direktive in njene preambule – [127] poleg tega sledil priporočilom, izdelanim v okviru SZO, ki se izrecno sklicujejo na znanstvene dokaze o učinkovitosti sestavljenih zdravstvenih opozoril. [128]

– Nujnost opozoril velikih dimenzij

200. Vendar družbi BAT in Von Eicken kljub temu trdita, da sestavljena opozorila, ki zavzemajo 65 % površine, niso potrebna za izpolnjevanje mednarodnih obveznosti, ki jih ima Unija v okviru SZO. Obe podjetji menita, da zadostuje, če se ohranijo pravila, ki so v Evropski uniji veljala doslej, in če zdravstveno opozorilo pokriva 30 % površine sprednjega dela zavojčka oziroma 40 % zadnjega dela zavojčka. [129]

201. Res je, da niti iz Okvirne konvencije SZO niti iz smernic za njeno izvajanje ni mogoče izpeljati konkretne obveznosti, da je treba določiti, da morajo sestavljena zdravstvena opozorila na cigaretnih zavojčkih zavzemati ravno 65 % njihove površine. Nasprotno, člen 11(1)(b)(iv) Okvirne konvencije zgolj določa, da „morajo“ opozorila zavzemati vsaj 30 % glavnih površin cigaretnega zavojčka. Vendar ta določba obenem vsebuje dodatno pojasnilo, da „bi morala“ opozorila pokrivati 50 % ali več glavnih površin cigaretnih zavojčkov. Zato je v Direktivi nazadnje določena zahteva, da morajo opozorila zavzemati 65 % površine, povsem v skladu s tem, kar se na mednarodni ravni šteje za zaželeno.

124 — Sodba British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 131).

125 — Uvodna izjava 25 Direktive.

126 — V zvezi s tem glej zgoraj, točke od 148 do 151 in 157 teh sklepnih predlogov.

127 — Uvodna izjava 24 Direktive.

128 — V zvezi s tem glej točki 12 in 14 Smernic za izvajanje člena 11 Okvirne konvencije SZO, ki so bile sprejete na konferenci pogodbenic ob tretjem zasedanju v Durbanu (2008), FCTC/COP/3(10).

129 — Člen 5(5) Direktive 2001/37.

202. Poleg tega pa je razumljivo, da je zakonodajalec Unije v okviru širokega polja proste presoje, ki mu je v skladu s členom 114 PDEU priznano glede sprejetja usklajevalnih ukrepov na notranjem trgu, za izdelovalce in uvoznike tobačnih izdelkov lahko določil obveznosti, ki so obsežnejše od teh, ki so predpisane na mednarodni ravni. Vsekakor pa določilo iz člena 10(1)(c) Direktive, da morajo sestavljena zdravstvena opozorila zavzemati 65 % površine, ne presega *očitno* tega, kar je ob upoštevanju mednarodnega konteksta potrebno za doseganje visoke ravni varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu.

203. Prepoved prodaje tobačnih izdelkov mladoletnim, ki jo kot blažjo alternativno predlagata družbi BAT in Von Eicken, ni enako primerno sredstvo za zagotavljanje visoke ravni varovanja zdravja. In sicer zato, prvič, ker bi se taka ureditev nanašala le na mlade, medtem ko so sestavljena zdravstvena opozorila velikih dimenzij na cigaretnih zavojčkih namenjena vsem potrošnikom. Drugič pa zato, ker je starostno mejo, kot je bilo že pojasnjeno,[130] lahko obiti, njeno spoštovanje pa težko nadzorovati.

– Sorazmernost v ozkem smislu in očitek samovolje

204. Nazadnje je treba zavrniti tudi trditev družb BAT in Von Eicken, da sta s sedaj veljavno določitvijo, da morajo sestavljena zdravstvena opozorila zavzemati 65 % površine, čezmerno omejeni svoboda prizadetih podjetij, da oblikujejo embalažo svojih tobačnih izdelkov, in posledično konkurenca med izdelki in znamkami. Upoštevati je namreč treba, kot je bilo že omenjeno, da ima varovanje zdravja ljudi v hierarhiji vrednot prava Unije neprimerno višji pomen kot – v bistvu gospodarski – interesi podjetij (v zvezi s tem glej člene 9 PDEU, 114(3) PDEU, 168(1) PDEU in člen 35, drugi stavek, Listne o temeljnih pravicah), tako da je z varovanjem zdravja mogoče upravičiti celo občutne negativne gospodarske posledice za nekatere gospodarske subjekte.[131]

205. Ker je poleg tega približno tretjina površine cigaretnega zavojčka še na razpolago za prikaz podatkov v zvezi z izdelkom in ker je tudi uporaba znamk pri trženju tobačnih izdelkov še naprej mogoča, zaradi člena 10(1)(c) Direktive ne pride do posega v bistveno vsebino svobode gospodarske pobude ali intelektualne lastnine prizadetih podjetij.[132]

206. Zaradi širokega polja proste presoje, ki ga ima zakonodajalec Unije pri takih vprašanjih, Parlament in Svet gotovo nista razbremenjena dolžnosti, da svojo izbiro utemeljita na objektivnih merilih.[133] Vendar okoliščina, da sta Parlament in Svet za prikaz opozoril določila številčno opredeljeno površino – drugače kot trdi družba BAT – v obravnavanem primeru 65 % – ni izraz samovolje. Nasprotno, to, da je bilo treba po tehtanju vseh navzkrižnih interesov in pravnih dobrin ter ob upoštevanju vseh relevantnih okoliščin določiti konkretno število, je v naravi stvari in poleg tega v skladu z zahtevami pravne varnosti.

207. Sicer pa je bil s tem, da sta Parlament in Svet za opozorila nazadnje določila 65 % površine, izid tega tehtanja za prizadeta podjetja ugodnejši kot pri predlogu direktive Komisije, v katerem je ta delež znašal 75 %.[134]

130 — Glej zgoraj, točka 173 teh sklepnih predlogov.

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

132 — Glede predhodne ureditve v enakem smislu sodba British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 132).

133 — Sodbi Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 58) in Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 53).

134 — Tako člen 9(1)(c) Predloga Komisije za Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov, predstavljen 19. decembra 2012 (COM(2012) 788 final).

208. Prav z znižanjem deleža površine, ki ga je treba zagotoviti za opozorila, zakonodajalec Unije ni ravnal samovoljno, ampak je v okviru polja proste presoje, ki mu je priznano, gospodarskim interesom izdelovalcev in uvoznikov tobačnih izdelkov v razmerju do zahtev visoke ravni varovanja zdravja prisodil nekoliko večji pomen kot Komisija in s tem torej bolj upošteval njihova pričakovanja.

209. Glede na navedeno zakonodajalec Unije zato s tem, da je pri sprejetju Direktive želeni visoki ravni varovanja zdravja dal prednost pred gospodarskimi preudarki in določil, da mora biti za prikaz sestavljenih zdravstvenih opozoril rezerviranih 65 % površine cigaretnih zavojčkov, ni ravnal niti *samovoljno* niti *očitno nesorazmerno*.

iii) Vmesni sklep

210. Skratka, v zvezi z zahtevami glede označevanja in embalaže tobačnih izdelkov, kot izhajajo iz členov 8(3), 9(3), 10(1)(a), (c) in (g) ter člena 14 Direktive, torej ni mogoče ugotoviti nobene kršitve načela sorazmernosti.

2. Posegi v svobodo izražanja (drugo vprašanje)

211. Na svobodo izražanja (člen 11 Listine o temeljnih pravicah) se nanaša samo en vidik tega postopka za sprejetje predhodne odločbe, in sicer drugo vprašanje, ki zadeva člen 13 Direktive. Po drugi strani pa predložitveno sodišče glede obveznosti prikaza sestavljenih zdravstvenih opozoril na veliki površini, ki je predmet tretjega vprašanja (c), začuda *ni* izrazilo dvomov z vidika svobode mnenja. Zgolj zaradi popolnosti naj opozorim, da se spodnja pojasnila v zvezi s svobodo mnenja [135] lahko prenesejo tudi na to problematiko [136].

212. Člen 13 Direktive nosi naslov „Predstavitev izdelkov“. Poenostavljeno rečeno je s to določbo prepovedano, da se na zavojčkih in kakršni koli zunanji embalaži tobačnih izdelkov prikažejo zavajajoča reklamna sporočila ali da se z njimi vzbudi vtis, da so zadevni tobačni izdelki zdravi, ekološko blagodejni ali manj škodljivi kot drugi tobačni izdelki (člen 13(1)). Zavojčki in kakršna koli zunanja embalaža prav tako ne smejo namigovati na finančne koristi (člen 13(2)).

213. V ozadju vprašanj, postavljenih v zvezi s členom 13 Direktive, bi lahko bilo to, da so nekatera podjetja, ki so udeležena v sporu o glavni stvari (zlasti PMI, BAT in Von Eicken), v svoj asortiment vključila – ali nameravajo vključiti – tobačne izdelke novega tipa ali nišne izdelke, o katerih želijo z ustreznimi navedbami na zunanji embalaži obveščati potrošnike in jih s tem bolje tržiti. Pri tem gre lahko na primer za tobačne izdelke z (domnevno) zmanjšanim tveganjem, [137] pa tudi izdelke z ekološko pridelanim tobakom ali izdelke z biološko lažje razgradljivimi filtri.

a) Razlaga člena 13 Direktive (drugo vprašanje (a))

214. Z drugim vprašanjem (a) želi predložitveno sodišče najprej izvedeti, ali so s členom 13 Direktive „prepovedane resnične in nezavajajoče izjave o tobačnih izdelkih na embalaži izdelka“.

215. Za odgovor na to vprašanje zadostuje, da se na eni strani preuči člen 13(1)(a), prvi del prvega stavka, Direktive in preostali del člena 13(1) Direktive na drugi. Ker predložitveno sodišče v zvezi s členom 13(2) Direktive ni podalo nikakršnih navedb, se glede navedene določbe ni treba opredeliti.

135 — Glej spodaj, točke od 226 do 237 teh sklepnih predlogov.

136 — Moj odgovor za primere, v katerih so v postopku udeležena podjetja v okviru drugih vprašanj uveljavljala argumente v zvezi s svobodo izražanja, je prav tako mogoče razbrati iz spodnjih pojasnil (točke od 226 do 237).

137 — V zvezi s tem je družba PMI v postopku pred Sodiščem omenila izdelek novega tipa, pri katerem se tobak ne žge, ampak zgolj segreva.

216. Pri členu 13(1)(a), prvi del prvega stavka, Direktive je že iz besedila te določbe jasno razvidno, da so z njo prepovedane izključno zavajajoče navedbe na zavojčku in kakršni koli zunanji embalaži, s katerimi se promovira tobačni izdelek ali spodbuja njegova uporaba. Resnične in nezavajajoče izjave v skladu s to določbo torej niso prepovedane.

217. Nadaljnje opredelitve prepovedi iz člena 13(1)(a), drugi del prvega stavka, in od (b) do (e) Direktive pa – če se upošteva le njihovo besedilo – niso izrecno omejene na zavajajoče navedbe.

218. Res je sicer, da se – kot je mogoče razbrati iz preambule Direktive – [138] tudi s temi določbami skuša doseči varstvo potrošnika pred zavajajočimi navedbami. Vendar se tega pojma zavajanja – drugače kot menijo nekatera v postopku udeležena podjetja – ne sme razlagati ozko. Pojma zavajanja v smislu, v katerem je uporabljen v Direktivi, zlasti ni mogoče razumeti tako, da so resnične izjave o tobačnih izdelkih na njihovi embalaži vsekakor dovoljene.

219. Kot so namreč upravičeno poudarile institucije Unije, ki so se udeležile postopka, pa tudi Irska in Francija, se lahko nevarnost zavajanja potrošnikov ali nezaželene spodbude za potrošnike pojavijo tudi pri resničnih izjavah, in sicer tako v splošnem okvirju, v katerem so podane, kot tudi ob součinkovanju več navedb, prikazanih na embalaži izdelka.

220. Tudi zaradi izjave, ki je lahko povsem resnična – na primer omemba o tem, da gre za tobak iz ekološke pridelave ali da so filtri biološko lažje razgradljivi – lahko nekateri uporabniki predpostavijo, da je za njih koristno, da si zadevni tobačni izdelek pridobijo in ga uporabljajo. V tem položaju lahko občutna zdravstvena tveganja, povezana s kajenjem, kljub vsem opozorilom na embalaži izdelka v dojemanju potrošnika stopijo v drugi plan ali so vsaj zrelativizirana. [139]

221. Cilj člena 13(1) Direktive pa je, da se odstranijo vsakršne spodbude za nakup tobačnega izdelka, ki so povezane z njegovimi domnevno pozitivnimi lastnostmi ali domnevno pozitivno podobo, in da se s tem pripomore k visoki ravni varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu. S členom 13(1), od (b) do (e), Direktive naj bi se konkretno preprečilo to, da bi se nakup in potrošnja tobačnega izdelka potrošnikom zaradi določenih navedb na embalaži izdelka predstavila v varljivo pozitivni luči in s tem ustvarila dodatna spodbuda za nakup in potrošnjo.

222. „Bio cigareta“ je še vedno izdelek, ki je izjemno škodljiv za zdravje. Z navedbami na embalaži izdelka se niti potrošniku, ki je dobro obveščen o zdravstvenih tveganjih kajenja, ne bi smelo sugerirati – pa čeprav le podzavestno – da je kajenje „bio cigaret“ zanj priporočljivo ali okolju prijazno. Tudi morebitna slaba vest, ki se pri kadilcu pojavi zaradi zdravstvenih tveganj, povezanih z uporabo tobačnih izdelkov, se ne sme olajšati s sugestijo, da s tem, da namesto običajnih cigaret seže po „bio cigaretah“, dela kaj dobrega zase ali za planet.

223. Tej razmeroma strogi razlagi člena 13(1), od (b) do (e), Direktive ni mogoče ugovarjati s tem, da se v pravu Unije običajno izhaja iz pojma razumnega in dobro obveščenega potrošnika. Če gre namreč za izdelke, v zvezi s katerimi so lahko podana občutna zdravstvena tveganja, je upravičeno, da se komercialno sporočanje uredi strožje kot sicer. To velja toliko bolj, če je – kot v obravnavanem primeru – težišče ureditve varstvo mladoletnikov in mladih odraslih. [140]

224. S členom 13(1) Direktive gotovo niso prepovedane vse dejansko pravilne navedbe o sestavi tobačnega izdelka na njegovi embalaži. Mogoče bi bilo denimo premisliti o tem, da bi se člen 13(1)(c) Direktive razlagal ozko, in sicer v smislu, da so v skladu z njim na embalaži dopustne navedbe o aromah, ki so nevtralne in nimajo reklamnega učinka, če je uporaba takih arom v skladu

138 — Uvodni izjavi 25, drugi stavek, in 27 Direktive.

139 — Podobno sodbi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točki 137 in 138) in Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, točki 51 in 52).

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

s členom 7(12) Direktive izjemoma še dovoljena. Kako naj sicer potrošniki opravijo izbiro med tobačnimi izdelki z aromo in brez arome? So pa v skladu s členom 13(1) Direktive prepovedane vse – tudi resnične – navedbe ali izjave na embalaži izdelka, s katerimi se objektivno gledano lahko povzroči eden ali več učinkov, ki so opisani v tej določbi.

225. Če povzamem, na drugo vprašanje (a) je torej treba odgovoriti tako:

Člen 13(1) Direktive 2014/40 je treba razlagati tako, da so z njim prepovedane tudi resnične izjave na embalaži izdelka, če se z njimi objektivno gledano lahko povzroči eden ali več učinkov, ki so opisani v tej določbi.

b) Veljavnost člena 13 Direktive (drugo vprašanje (b))

226. Predložitveno sodišče se je v drugem vprašanju (b) Sodišče soočilo s problematiko veljavnosti člena 13 Direktive. To delno vprašanje je postavljeno le za primer pritrdilnega odgovora na drugo vprašanje (a). Če se na drugo vprašanje (a) odgovori tako, kot predlagam, je treba drugo vprašanje (b) preučiti.

227. Izhajajoč iz očitkov, ki sta jih družbi PMI in BAT uveljavljali v postopku v glavni stvari, želi predložitveno sodišče v bistvenem izvedeti, ali je člen 13(1) Direktive v nasprotju s svobodo izražanja in načelom sorazmernosti.

228. Svoboda izražanja je določena v členu 11 Listine o temeljnih pravicah. Vključuje svobodo mnenja ter sprejemanja in širjenja vesti ali idej brez vmešavanja javnih organov in ne glede na državne meje.

229. Mogoče je šteti, da je podan poseg v to temeljno pravico, če se nekemu podjetju prepove – kot je podano v primeru člena 13(1) Direktive, razlaganim, kot je pojasnjeno zgoraj – da embalažo svojega izdelka opremi z določenimi navedbami o njegovi sestavi. Po eni strani se s tem podjetju oteži, da v okviru svojega komercialnega sporočanja razširja mnenja in podatke o svojih izdelkih; po drugi strani pa se potrošnikom oteži, da se s temi izdelki izčrpno seznanijo.

230. Ta poseg je mogoče upravičiti pod pogoji, navedenimi v členu 52(1) Listine in v členu 52(3), prvi stavek, Listine v povezavi s členom 10(2) EKČP. V obravnavanem primeru je vprašljivo zgolj to, ali je bilo pri Direktivi, ki je zakonodajni akt Evropske unije (člen 289(3) PDEU),[141] spoštovano načelo sorazmernosti.

231. Zakonodajalcu Unije pri omejevanju svobode izražanja in obveščanja zaradi temeljnega pomena te pravice v demokratični družbi seveda ni mogoče priznati enakega širokega polja proste presoje kot denimo pri posegih v svobodo gospodarske pobude.[142] Res je sicer, da tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP), katerega sodno prakso je treba v skladu s členom 53(3), prvi stavek, Listine v tem okviru upoštevati, na tem področju načeloma priznava pojem polja proste presoje.[143] Vendar

141 — Zakonski pridržek je s členom 13 Direktive, ki je izrecen pravni predpis v zakonodajnem aktu Unije, ustrezno spoštovan. V tem smislu glej tudi sodbo Digital Rights Ireland (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 38 in naslednje), v kateri je Sodišče obravnavalo združljivost direktive s temeljnimi pravicami in pri tem *ni* ugotovilo neupoštevanja zakonskega pridržka v smislu člena 52(1) Listine o temeljnih pravicah.

142 — Sodišče je nedavno – v sodbi Digital Rights Ireland (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 47) – poudarilo, da so vselej merodajne dana temeljna pravica in okoliščine posameznega primera. Glede širokega polja proste presoje, ki ga imajo institucije Unije pri posegih v svobodo gospodarske pobude, glej zgoraj, točke od 148 do 151 teh sklepnih predlogov.

143 — ESČP, sodbi markt intern Verlag in Beermann proti Nemčiji (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, točka 33) in Casado Coca proti Španiji (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, točka 50).

glede na pomen, ki ga ima svoboda izražanja v tržnem gospodarstvu, ESČP omejitve komercialnega sporočanja podjetij že dalj časa preučuje podrobno in navzkrižne interese tehta ob upoštevanju vseh relevantnih okoliščin posameznega primera.[144] Tudi Sodišče bi moralo v obravnavanem primeru svoj preizkus sorazmernosti opraviti ob upoštevanju tega vodila.

232. V predmetnem postopku ni nobenih indicev, da v členu 13(1) Direktive določene zahteve glede označevanja zavojčka in kakršne koli zunanje embalaže tobačnih izdelkov niso bile primerne ali potrebne, da bi se z njimi pripomoglo k doseganju cilja visoke ravni varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu, ki ga uresničuje zakonodajalec Unije. Zlasti ni mogoče šteti, da so dodatna opozorila, ki so jih predlagala nekatera v postopku predhodnega odločanja udeležena podjetja (na primer pojasnila v smislu, da „bio cigarete“ niso manj škodljive za zdravje kot druge), enako primerno sredstvo za varovanje zdravja potrošnikov kot popolna prepoved navedb, zajetih v členu 13(1) Direktive.[145]

233. Tudi na podlagi celovitega tehtanja navzkrižnih interesov ni mogoče pritrditi tezi, ki jo zagovarjajo družbe PMI, BAT in Von Eicken. Po eni strani je namreč glede razširjanja mnenj in podatkov, namenjenih – kot v obravnavani zadevi – uresničevanju izključno poslovnih interesov, na splošno upravičena nižja raven varstva iz naslova temeljnih pravic kot glede drugih izražanj mnenj na gospodarskem področju ali celo izražanj političnih mnenj. Po drugi strani pa zakonodajalec Unije s členom 13(1) Direktive sledi splošnemu interesu – zagotavljanje visoke ravni varovanja zdravja na evropskem notranjem trgu – katerega posebej visok pomen je splošno priznan (členi 9 PDEU, 114(3) PDEU, 168(1) PDEU in člen 35, drugi stavek, Listne o temeljnih pravicah).

234. V teh okoliščinah omejitve komercialnega sporočanja, naložene izdelovalcem tobačnih izdelkov, ki izhajajo iz člena 13(1) Direktive, niso nesorazmerne s cilji varovanja zdravja, ki se uresničujejo s to določbo, zlasti ker gre za izdelke, s katerimi so povezana precejšnja zdravstvena tveganja.

235. Zadevna podjetja se morajo v interesu visoke ravni varovanja zdravja sprijazniti z omejitvijo svojih možnosti, ki izhaja iz člena 13(1) Direktive, da svoje izdelke promovirajo z izjavami, ki so sicer resnične, in da s temi izdelki konkurirajo z drugimi podjetji.[146] Zaradi varovanja javnega zdravja se tudi od potrošnikov lahko pričakuje, da bodo od izdelovalcev tobačnih izdelkov prejeli le take podatke, ki jih ne bodo zavajali in nakupa takih izdelkov ne bodo prikazovali v varljivo pozitivni luči.

236. Prav tako ne pride do posega v bistveno vsebino svobode izražanja (člen 52(1), prvi stavek, Listine o temeljnih pravicah), če se z zakonodajnim aktom Unije omeji komercialno sporočanje podjetij, namenjeno le spodbujanju prodaje.

237. Glede na navedeno bi moralo Sodišče v tem okviru torej odločiti v enakem smislu, kot že glede ureditve, ki je veljala pred to iz člena 13(1) Direktive,[147] in ugotoviti, da kršitev načela sorazmernosti – in zato tudi kršitev svobode izražanja in obveščanja – ni podana.

144 — ESČP, sodbi Casado Coca proti Španiji (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, točka 51) in Stambuk proti Nemčiji (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, točka 39).

145 — Tako že sodba British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 140); v enakem smislu moji današnji sklepni predlogi v zadevi Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, točka 122).

146 — V enakem smislu sodba Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, točki 52 in 53); glede omejitve oglaševanja, ki je vsebinsko v skladu z resničnostjo, glej poleg tega tudi ESČP, sodbe markt intern Verlag in Beermann proti Nemčiji (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, točka 35), Casado Coca proti Španiji (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, točka 51) in Stambuk proti Nemčiji (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, točka 39).

147 — Sodba British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točke od 133 do 141).

C – *Prenos zakonodajnih in izvedbenih pooblastil*

238. Z vprašanji od četrtega do šestega se v bistvenem postavlja vprašanje, ali je zakonodajalec Unije v različnih določbah Direktive Komisiji podelil preširoka pooblastila za sprejetje delegiranih in izvedbenih aktov. Ker sem ugotovila, da ta vprašanja niso dopustna,[148] bom v nadaljevanju podala zgolj strjeno preučitev nekaterih posebej pomembnih vidikov te skrajno zapletene teme.

239. Pri preučitvi te problematike mnenje odbora za pravne zadeve Evropske parlamenta, na katero se je *in extenso* sklicevalo več udeleženk postopka, ne igra odločilne vloge. Ta odbor se je morda res kritično opredelil glede določb Direktive, s katerimi je bilo na Komisijo nazadnje preneseno pooblastilo za sprejetje delegiranih in izvedbenih aktov. Vendar gre pri stališču odbora zgolj za pripravljalni akt, ki ne odraža nujno mnenja Parlamenta kot sozakonodajalca in na podlagi katerega mu v sodnem postopku ni mogoče ugovarjati.

1. Zahteve iz člena 290 PDEU v zvezi s pooblastili za sprejetje delegiranih aktov (četrto vprašanje)

240. Namen četrtega vprašanja je preizkus pooblastil, ki so v Direktivi Komisiji podeljena za sprejetje delegiranih aktov, zlasti teh iz členov 3(2) in (4), 4(5), 7(5), (11) in (12), 9(5), 10(1)(f) in (3), 11(6), 12(3), 15(12) in 20(11) in (12) Direktive. Nanašajo se na najrazličnejše teme, zlasti na emisije iz tobačnih izdelkov in njihovo merjenje, sestavine tobačnih izdelkov, zdravstvena opozorila in elektronske cigarete.

241. V skladu s členom 290(1), prvi pododstavek, PDEU lahko zakonodajalec Unije na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo temeljni zakonodajni akt (*delegirani akti*).

242. Za tako delegiranje zakonodajnih pooblastil morata biti v skladu s členom 290(1), drugi pododstavek, PDEU izpolnjena dva pogoja: po eni strani morajo biti v zadevnem zakonodajnem aktu izrecno opredeljeni cilji, vsebina, področje uporabe in trajanje pooblastila. Po drugi strani pa so bistveni elementi posameznega področja predmet temeljnega zakonodajnega akta in torej ne morejo biti predmet prenosa. Prenos delegiranega pooblastila se v končni fazi nanaša na sprejetje pravil, ki spadajo v regulativni okvir, ki je opredeljen s temeljnim zakonodajnim aktom.[149]

243. Predložitveno sodišče v zvezi s tem napotuje na trditve tožečih strank iz spora o glavni stvari, da se sporni prenosi pooblastil na Komisijo v nasprotju z zahtevami iz člena 290 PDEU nanašajo tudi na bistvene elemente področja, ki je predmet ureditve, in da njihov namen, vsebina in obseg niso dovolj natančno opredeljeni.

244. Jedro spora, na katerem temelji četrto vprašanje, je vprašanje, ali se pooblastila, prenesena na Komisijo, nanašajo na bistvene elemente področja, ki je urejeno v Direktivi.

148 — V zvezi s tem glej zgoraj, točke od 44 do 47 teh sklepnih predlogov.

149 — Sodbi Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točka 38) in Komisija/Parlament in Svet (C-88/14, EU:C:2015:499, točka 29); v enakem smislu že pred uveljavitvijo člena 290 PDEU sodba Alliance for Natural Health in drugi (C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točka 90), v skladu s katero mora zakonodajalec Skupnosti, kadar želi prenesti pooblastilo za spremembo elementov zakonodajnega akta, zagotoviti, da bo to pooblastilo jasno zamejeno in da bo nad njegovo uporabo mogoč strog nadzor na podlagi meril, ki jih sam določi.

245. Z izrecno prepovedjo prenosa pooblastil v zvezi z bistvenimi elementi, določeno v členu 290 PDEU, je bila v Pogodbah upoštevana ustaljena sodna praksa, v skladu s katero mora bistvene določbe na zadevnem področju sprejeti zakonodajalec Unije.[150] Take bistvene določbe morajo biti torej sprejete v temeljnem zakonodajnem aktu in ne morejo biti predmet prenosa pooblastila.[151]

246. Katere elemente nekega področja je treba šteti za bistvene, se ugotavlja na podlagi objektivnih vidikov, ki so lahko predmet sodnega nadzora. Pri tem je treba upoštevati značilnosti in posebnosti zadevnega področja.[152]

247. Sodišče je pojem bistvenih določb vedno razlagalo ozko. Kot take je zlasti razumelo le določbe, s katerimi se izvaja osnovne usmeritve politike Unije.[153] Obenem je Sodišče za nadzor prenosa regulativnih pooblastil na Komisijo uporabilo prožna merila, pri čemer se je ravnalo – upoštevajoč funkcionalno razumevanje – zlasti po zahtevah prakse.[154]

248. V okviru nadaljevanja in poglobitve te prejšnje sodne prakse je Sodišče nedavno odločilo, da so iz prenosa pooblastil izključene določbe, za katerih sprejetje so potrebne politične odločitve, pri katerih je treba tehtati različne navzkrižne interese in ki zato spadajo v pristojnost zakonodajalca Unije[155]. Obenem je pojem bistvenosti precej bolj oprijemljivo opredelilo s tem, da je štelo, da je zakonodajno posredovanje Unije potrebno, če naj bi se s prenosom pooblastil javni oblasti v večjem obsegu poseglo v temeljne pravice posameznikov.[156]

249. Zahteve za prenos pooblastila, kot so razvidne iz člena 290 PDEU in ustrezne sodne prakse, so zato v končni fazi izraz delitve oblasti in institucionalnega ravnovesja znotraj Evropske unije.

250. V predlogu za sprejetje predhodne odločbe, s katerim je bil začet obravnavani primer, ni nobenih konkretnih navedb, na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati, da sporne določbe Direktive niso v skladu s temi zahtevami. Tudi ob upoštevanju pisnih in ustnih argumentov, ki so jih v zvezi s tem navedle udeleženke postopka, ne dvomim o tem, da je zakonodajalec Unije v Direktivi uredil bistvene elemente vsakega od navedenih področij in sprejel morebitne odločitve, ki bi lahko imele politične razsežnosti ali bi se lahko nanašale na bolj občutljiva vprašanja.

251. Zakonodajalec Unije je poleg tega s sklicevanjem na visoko raven varovanja zdravja, ki se jo skuša doseči na notranjem trgu, jasno opredelil cilje pooblastil, prenesenih na Komisijo: načelne odločitve o tem, da je treba emisije iz tobačnih izdelkov omejiti in jih še bolj znižati, da mora merjenje teh emisij ustrezati nekaterim vnaprej določenim standardom, da morajo biti sestavine tobačnih izdelkov predmet ureditve, pri čemer je zlasti treba prepovedati značilne arome, je zakonodajalec Unije sprejel sam; ravno tako je sam določil zahteve po zdravstvenih opozorilih na embalaži izdelkov, vključno s posebno zahtevo po *sestavljenih* opozorilih na cigaretnih zavojčkih.

150 — Sodbe Köster (25/70, EU:C:1970:115, točka 6), Nemčija/Komisija (C-240/90, EU:C:1992:408, točka 36), Atlanta/Evropska skupnost (C-104/97 P, EU:C:1999:498, točka 76) in Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točka 64).

151 — Sodbe Romkes (46/86, EU:C:1987:287, točka 16), Parlament/Komisija (C-156/93, EU:C:1995:238, točka 18), Söhl & Söhlke (C-48/98, EU:C:1999:548, točka 34) in Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točka 64).

152 — Sodba Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točki 67 in 68).

153 — Sodbi Nemčija/Komisija (C-240/90, EU:C:1992:408, točka 37) in Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, EU:C:2000:364, točka 21).

154 — Glej – na primer – v zvezi s pravom kmetijskega trga sodbe Rey Soda (23/75, EU:C:1975:142, točka 10/14), Vreugdenhil (22/88, EU:C:1989:277, točka 16) in Belgija in Nemčija/Komisija (C-9/95, C-23/95 in C-156/95, EU:C:1997:50, točka 36) ali v zvezi z ureditvijo zunanje trgovine sodbo Portugalska/Komisija (C-159/96, EU:C:1998:550, točka 41).

155 — Sodba Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točki 65 in 76).

156 — Sodba Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točka 77).

252. Delegirana zakonodajna pooblastila, ki jih je v zvezi s tem zakonodajalec Unije v skladu s členom 290 PDEU priznal Komisiji, so namenjena predvsem zagotovitvi, da so določbe, ki se na evropskem notranjem trgu uporabljajo za tobačne in povezane izdelke, na nekaterih posebej tehničnih področjih vseskozi prilagojene najnovejšim znanstvenim spoznanjem, tako da se zadosti v primarnem pravu določenemu cilju visoke ravni varovanja zdravja. [157]

253. Če se pooblastila, prenesena na Komisijo, izjemoma raztezajo na manj tehnična področja Direktive, gre pri tem vendarle vselej za elemente temeljnega zakonodajnega akta, ki nimajo bistvenega pomena za celoto. To velja zlasti za pooblastilo, ki je Komisiji priznano na podlagi člena 7(12) Direktive, da prepoved značilnih arom, ki že velja za cigarete in tobak za zvijanje, razširi na nadaljnje kategorije tobačnih izdelkov, na primer cigare. Načelno politično odločitev, da se zaradi doseganja visoke ravni varovanja zdravja, zlasti pri mladih, prepovejo značilne arome, je zakonodajalec Unije namreč sprejel že v Direktivi. [158] V členu 7(12) Direktive Komisiji ni bilo priznano polje proste presoje za politično odločanje, ampak pretežno tehnična naloga, da ob stalnem spremljanju razmer na trgu zagotovi koherenten razvoj prepovedi značilnih arom, kadar koli take arome v tobačnih izdelkih, ki niso cigarete, lahko povzročijo nevarnost za zdravje potrošnikov, zlasti mladih.

254. Drugače kot menijo družbe PMI, BAT in Mane, zaradi okoliščine, da utegnejo imeti nekateri tehnični vidiki, ki jih mora urediti Komisija, v praksi za posamezna zadevna podjetja velik in celo eksistencialni pomen (na primer vprašanje, katere najvišje meje veljajo za emisije iz tobačnih izdelkov, katere sestavine so dopustne in kako natančno je treba na embalaži izdelkov prikazati opozorila), ta vprašanja še ne pomenijo bistvenih elementov zakonodaje v smislu člena 290(1) PDEU. Kot je bilo že omenjeno, je za to namreč odločilna objektivna presoja in ne subjektivno pojmovanje zadevnih subjektov. [159]

255. Zavrniti je treba tudi očitek družbe JTI, da v zvezi s prenosi pooblastil niso podana temeljna procesnopravna jamstva. V zvezi s tem zadostuje napotilo na člen 27 Direktive, v katerem je za vsako preneseno pooblastilo podrobno urejen način njegovega izvajanja. Iz te določbe poleg tega izhaja, za katera od teh pooblastil si je sozakonodajalec pridržal pravico do preklica prenosa pooblastila (člen 27(3) Direktive v povezavi s členom 290(2)(a) PDEU) in katera pooblastila se lahko izvajajo, če niti Parlament niti Svet pred iztekom določenega roka temu ne nasprotujeta (člen 27(5) Direktive v povezavi s členom 290(2)(b) PDEU).

256. Zlasti s pravicama do preklica v skladu s členom 27(3) Direktive in do nasprotovanja v skladu s členom 27(5) Direktive, ki ju imata sozakonodajalca, je prav tako zagotovljeno, da lahko Parlament in Svet posežeta vmes, če bosta menila, da bo Komisija v prihodnosti hotela določiti največje vrednosti emisij, ki bi bile tako visoke, da bi to pravzaprav pomenilo – ali mejilo na – „popolno prepoved cigaret“, ki se je boji družba BAT.

257. Družba PMI nazadnje še trdi, da bi morali biti v členu 7(5) in (11) Direktive za ureditev sestavin in v členu 10(3)(b) Direktive za določitev knjižnice slik za sestavljena zdravstvena opozorila določeni izvedbeni akti v smislu člena 291 PDEU in ne delegirani akt v smislu člena 290 PDEU. V zvezi s tem zadostuje napotilo na polje proste presoje, ki ga ima zakonodajalec Unije pri izbiri med obema vrstama prenosa pooblastil na Komisijo. [160] Niti predložitveno sodišče niti družba PMI nista podala obrazloženih navedb o tem, v kolikšnem obsegu naj bi zakonodajalec Unije v obravnavanem primeru s tem, da je Komisiji podelil pooblastilo za sprejetje delegiranih aktov, prekoračil svoje polje proste presoje in storil očitno napako pri presoji.

157 — Glej tudi uvodno izjavo 51 Direktive.

158 — Glej tudi uvodni izjavi 19 in 26 Direktive.

159 — Glej zgoraj, točka 246 teh sklepnih predlogov.

160 — Sodbi Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točka 40) in Komisija/Parlament in Svet (C-88/14, EU:C:2015:499, točka 28).

2. Zatrjevani prenos pooblastil na mednarodne organe zunaj Unije (peto vprašanje)

258. Peto vprašanje se nanaša na člena 3(4) in 4(5) Direktive, v katerih je Komisija pooblaščena, da za vključitev v pravo Unije določenih na mednarodni ravni dogovorjenih standardov v zvezi z najvišjimi vrednostmi emisij, emisijami in merilnimi metodami, sprejme delegirane akte v smislu člena 290 PDEU. Na podlagi očitkov tožečih strank v postopku v glavni stvari, ki se jim pridružuje družba JTI, se namiguje, da je besedilo navedenih določb Direktive preveč nejasno in da so z njimi zakonodajna pooblastila protipravno prenesena na mednarodne institucije ali organe zunaj institucionalnih okvirjev Unije.

259. Najprej, očitek nedoločnosti je uperjen zoper napotilo iz členov 3(4) in 4(5) Direktive na „standarde, dogovorjene“ med pogodbenicami Okvirne konvencije SZO ali v okviru SZO, ki naj bi jih Komisija prenesla v pravo Unije. Družbi BAT in JTI menita, da ni jasno, ali so s tem mišljene tudi smernice in morda celo izjave o nameri posameznih pogodbenic oziroma SZO.

260. Ta očitek je treba zavrniti. „Dogovorjeni standardi“ ne morejo pomeniti enostranskih izjav o nameri, saj v zvezi z njimi po sami naravi stvari ne more biti dogovora. Napotilo na „dogovorjene standarde“ pa lahko zajema in bi moralo zajemati tudi smernice, ki imajo v zvezi z Okvirno konvencijo SZO pomembno vlogo. Zaradi okoliščine, da take smernice nimajo zavezujočih pravnih učinkov, ampak veljajo zgolj kot priporočila,[161] nikakor ni izključeno, da so v njih zajeti „standardi, dogovorjeni“ med pogodbenicami v skladu s pravili postopka Okvirne konvencije SZO, po katerih bi se morale ravnati tudi Unija in njene države članice.[162]

261. Drugače kot menijo družbe PMI, BAT in JTI, pri omenjenem napotilu na „standarde, dogovorjene“ na mednarodni ravni, ne gre za protipraven prenos pooblastil na mednarodne organe zunaj struktur Unije.[163] Pravne akte za izvajanje teh standardov na evropskem notranjem trgu namreč še vedno sprejemajo institucije Unije – v primeru člena 3(4) in 4(5) Direktive je to Komisija.

262. Sicer pa se členov 3(4) in 4(5) Direktive in kategorične formulacije, „Komisija sprejme“, ki jo vsebujeta, ne sme razumeti tako, da ima ta institucija Unije v vsebinskem smislu zvezane roke in da do prenosa mednarodno dogovorjenih standardov v pravo Unije pride nenadzorovano in samodejno. Nasprotno, člena 3(4) in 4(5) Direktive je treba razlagati tako, da njuna skladnost s primarnim pravom ni vprašljiva.[164] Za to pa je nujno, da Komisija v polnem obsegu izvaja tako nalogo, ki ji je glede vsebinskega oblikovanja pravnih aktov Unije poverjena v Pogodbi EU in Pogodbi DEU, zlasti v členu 290 PDEU, kot svojo splošno vlogo varuhinje pogodb.

263. Temu ustrezno je treba formulacijo „Komisija sprejme“ v skladu s primarnim pravom razumeti kot *nalogo*, ki jo poveri zakonodajalec Unije in v skladu s katero *bi morala* Komisija mednarodno dogovorjene standarde sicer praviloma prenesti. Vendar mora Komisija v okviru izpolnjevanja te poverjene ji naloge zagotoviti *sistemsko skladen* prenos teh standardov v pravo Unije. To je razvidno tudi iz besedila členov 3(4) in 4(5) Direktive, v skladu s katerim je Komisija zadolžena za „vključitev“ mednarodno dogovorjenih standardov v pravo Unije. Pri tem mora upoštevati primarno pravo Unije, zlasti temeljne pravice Unije (člen 6 PEU) in splošna načela prava Unije ter dolžnost zagotavljanja visoke ravni varovanja zdravja (členi 9 PDEU, 114(3) PDEU, 168(1) PDEU in člen 35, drugi stavek, Listine o temeljnih pravicah).

161 — Glej točki 76 in 166 teh sklepnih predlogov.

162 — V tem smislu tudi uvodna izjava 7, zadnji stavek, Direktive, v kateri zakonodajalec Unije izrecno poudarja pomen omenjenih smernic.

163 — V zvezi s prepovedjo takega prenosa je temeljna sodna praksa zajeta v sodbi Meroni/Visoka oblast (9/56, EU:C:1958:7); iz novejšega časa glej poleg tega sodbo Združeno kraljestvo/Svet in Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, zlasti točki 42 in 43).

164 — Sodbe Komisija/Svet (218/82, EU:C:1983:369, točka 15), Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (C-305/05, EU:C:2007:383, točka 28), preveritev Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, točka 40) in Parlament/Svet (C-540/13, EU:C:2015:224, točka 39).

3. Zahteve člena 291 PDEU glede pooblastil za sprejetje izvedbenih aktov (šesto vprašanje)

264. Predložitveno sodišče s šestim vprašanjem Sodišču nazadnje sporoča očitke, ki so jih nekatera podjetja, udeležena v postopku v glavni stvari, uveljavljala v zvezi s členi 6(1), 7 od (2) do (4) in (10), 9(6) in 10(4) Direktive. Z vsemi temi določbami je Komisija pooblaščena, da sprejme določene izvedbene akte v smislu člena 291 PDEU. V zvezi s tem se zakonodajalcu Unije očita, da ni dovolj jasno opredelil pravnih pogojev za sprejetje izvedbenih aktov in da je take akte določil tudi na področjih, na katerih enotni pogoji izvajanja niso „ne potrebni ne upravičeni“.

265. Kar najprej zadeva potrebo po izvedbenih aktih, je treba ugotoviti, da ima zakonodajalec Unije polje proste presoje pri odločanju o tem, ali in na katerih področjih zakonodajnega akta Unije je treba zaradi enotnih pogojev izvajanja Komisijo pooblastiti za sprejetje izvedbenih aktov v smislu člena 291 PDEU. Nadzor, ki ga sodišča Unije opravijo v zvezi z izvajanjem tega polja proste presoje, je omejen na ugotavljanje očitnih napak pri presoji. [165]

266. V obravnavanem primeru niti predložitveno sodišče niti podjetja, udeležena v postopu, niso podali nobenih objektivnih navedb o tem, zakaj naj na spornih področjih Direktive izvedbeni ukrepi ne bi bili potrebni. Njihova povsem subjektivna ocena, da izvedbeni akti niso „ne potrebni ne upravičeni“, v nobenem primeru ne zadostuje za razveljavitev določb Direktive, ki so predmet obravnave. [166]

267. Kar zadeva konkretne pravne zahteve za sprejetje v tem okviru spornih izvedbenih aktov, pa je bilo v sodni praksi že pojasnjeno, da mora biti s temeljnim zakonodajnim aktom, ki ga kot sozakonodajalca sprejmeta Parlament in Svet – v obravnavanem primeru je to Direktiva – vzpostavljen popoln pravni okvir, za katerega izvedbo je potrebna le podrobnejša določitev. [167] Komisija pa je pooblaščena, da v okviru izvedbenih pooblastil, ki so ji dodeljena, sprejme vse potrebne oziroma primerne ukrepe za izvajanje tega temeljnega zakonodajnega akta, če niso v nasprotju z njim. [168] Komisija poleg tega pri izvajanju izvedbenih pooblastil zakonodajnega akta ne sme niti spremeniti niti dopolniti. [169]

268. Ni razvidno, v kolikšnem obsegu naj bi bila omenjena načela kršena s spornimi določbami Direktive. Tako v zvezi s prednostnim seznamom dodatkov (člen 6 Direktive) kot v zvezi s predpisi o sestavinah (člen 7 Direktive) in v zvezi z opozorili (člena 9 in 10 Direktive) je zakonodajalec Unije vsakič sam določil vodilno načelo in sam sprejel vse za to bistvene oziroma politične odločitve. [170] Zakonodajalec Unije je zlasti določil, da bi morale biti značilne arome prepovedane in da bi morala biti na embalaži izdelkov prikazana (sestavljena) zdravstvena opozorila določene vrste in velikosti. Komisiji je bilo v zvezi s tem v skladu s členom 291 PDEU zgolj prepuščeno, da sprejme določila za natančnejšo opredelitev posameznih tehničnih podrobnosti izvedbe.

4. Vmesni sklep

269. Skratka, v zvezi s točkami, obravnavanimi v vprašanjih od četrtega do šestega, ni mogoče ugotoviti razloga, iz katerega bi bila zakonitost Direktive 2014/40 ali katere od njenih posameznih določb lahko vprašljiva.

165 — Sodbi Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točka 40) in Komisija/Parlament in Svet (C-88/14, EU:C:2015:499, točka 28).

166 — V zvezi s potrebo po objektivni presoji glej tudi sodbo Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točka 67).

167 — Sodba Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točki 40 in 48); glej tudi sodbo Parlament/Komisija (C-65/13, EU:C:2014:2289, točka 46).

168 — Sodba Parlament/Komisija (C-65/13, EU:C:2014:2289, točki 43 in 44).

169 — Sodba Parlament/Komisija (C-65/13, EU:C:2014:2289, točka 45).

170 — V zvezi s temi merili glej sodbo Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, zlasti točki 38 in 43), dopolnilno pa sodbo Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točka 65).

D – *Načelo subsidiarnosti*

270. Predložitveno sodišče želi s sedmim vprašanjem nazadnje izvedeti, ali Direktiva kot celota, zlasti pa njeni členi 7, 8(3), 9(3), 10(1)(g) ter 13 in 14, zaradi kršitve načela subsidiarnosti niso veljavni.

271. V skladu z načelom subsidiarnosti, ki je izraženo v členu 5(1), drugi stavek, PEU v povezavi s členom 5(3) PEU, Unija deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije (člen 5(3) PDEU).

272. Ker Unija nima splošne pristojnosti za urejanje notranjega trga [171] in ker je notranji trg eno od področij, na katerem velja deljena pristojnost Unije in njenih držav članic (člen 4(2)(a) PDEU), se za usklajevalne ukrepe v skladu s členom 114 PDEU – torej tudi za obravnavano Direktivo – uporabi načelo subsidiarnosti. [172]

273. Sodišča Unije izvajajo pravni nadzor nad spoštovanjem načela subsidiarnosti. [173] Ta nadzor zajema zlasti dva vidika: prvič, vsebinsko združljivost pravnih aktov Unije z načelom subsidiarnosti, in drugič, njihovo obrazložitev glede na načelo subsidiarnosti. Nacionalno sodišče se v predložitvenem sklepu, izhajajoč predvsem iz očitkov tožečih strank v sporu o glavni stvari in dveh intervenientk na njihovi strani, družb Benkert in Mane, obeh vidikov dotakne zgolj bežno. Zato se bom v svojih pojasnilih v zvezi z načelom subsidiarnosti v obravnavanem primeru osredotočila na trditve, ki jih je predložitveno sodišče podalo v zvezi s sedmim vprašanjem, v preostalem pa se bom sklicevala na svoje druge sklepne predloge z današnjega dne, v katerih so zajeta obsežnejša pojasnila o problematiki subsidiarnosti ter vlogi sodišč Unije in merilih za sodni nadzor. [174]

1. Vsebinska združljivost Direktive z načelom subsidiarnosti

274. Prvič, v predlogu za sprejetje predhodne odločbe so povzeti različni očitki udeleženk spora o glavni stvari, s katerimi se trdi, da Direktiva in zlasti „prepoved mentola“ iz njenega člena 7 nista vsebinsko združljivi z načelom subsidiarnosti.

275. Za praktično izvajanje načela subsidiarnosti v skladu s členom 5(3) PEU je odločilen dvostopenjski preizkus:

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

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

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

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

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

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

174 — Glej moje današnje sklepne predloge v zadevah Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, točke od 137 do 188) in Pillbox 38 (C-477/14, točke od 156 do 180).

276. Niti predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe niti tožeče stranke spora o glavni stvari in intervenientke na njihovi strani pravzaprav ne razpravljajo o obeh komponentah preizkusa subsidiarnosti.[175] Še več: njihova pojasnila so povečini tako splošna, da tudi ob prizanesljivem branju ni mogoče šteti, da so za namene sodnega preizkusa ustrezno obrazložena.[176] Zato se bom v nadaljevanju posvetila le trem argumentom, ki so bili uveljavljani v prvi vrsti in ki se vsi nanašajo na prepoved uporabe mentola kot značilne arome v tobačnih izdelkih.

277. S prvim in najpomembnejšim od teh argumentov se zatrjuje, da bi moral zakonodajalec Unije vprašanje subsidiarnosti presoditi posebej z vidika uporabe mentola v tobačnih izdelkih.

278. Ta argument ni prepričljiv. Preizkus spoštovanja načela subsidiarnosti je treba namreč načeloma opraviti glede celotne Direktive in ne glede vsake njene določbe posebej.[177] Pri tem je treba, kot namiguje že besedilo člena 5(3) PEU, *ukrepe* iz Direktive presojati ob upoštevanju njihovih *ciljev*. Temu ustrezno se v obravnavanem primeru vprašanje o spoštovanju subsidiarnosti ne sme preučiti le glede *mentolovih cigaret*, saj prepovedi te posebne vrste cigaret – kot je bilo izčrpno pojasnjeno zgoraj –[178] v razmerju do prepovedi vseh tobačnih izdelkov z značilno aromo ni mogoče šteti za samostojen in ločen ukrep.

279. Z drugim argumentom se zatrjuje, da bi bil cilj zdravstvene politike, ki se mu domnevno sledi s prepovedjo mentola, bolj učinkovito dosežen na ravni držav članic.

280. Ta argument ni prepričljiv že zato, ker niti Direktiva na splošno niti konkretno sporna prepoved mentolovih cigaret nista bili sprejeti izključno iz razlogov zdravstvene politike. Nasprotno, njun namen je odprava trgovinskih ovir za tobačne izdelke ob sočasni zagotovitvi visoke ravni varovanja zdravja.

281. Kot je bilo že navedeno,[179] je prepoved vseh značilnih arom cena za možnost obtoka tobačnih izdelkov na notranjem trgu ob sočasnem zagotavljanju visoke ravni varovanja zdravja. Oba cilja sta torej – drugače kot menita družbi Benkert in Mane – medsebojno tesno povezana in soodnosna. Če pa se z direktivo – kot v obravnavanem primeru – hkrati uresničujeta dva cilja, ki sta poleg tega soodvisna, ju v okviru preizkusa subsidiarnosti ni mogoče obravnavati ločeno, ampak morata biti predmet skupne presoje.[180]

282. Nazadnje, v okviru tretjega argumenta se trdi, da se tržne danosti – zlasti tržni deleži – kar zadeva mentolove cigarete, v državah članicah razlikujejo; zato naj ne bi bilo čezmejnega problema in je na državah članicah, da po potrebi same sprejmejo morebitne ukrepe.

283. Ta argument je enako neprepričljiv kot ta, ki sta navedena zgoraj. Zgolj na podlagi okoliščine, da so tržne danosti v državah članicah različne, ni mogoče izključiti obstoja problema čezmejnih razsežnosti. Nasprotno, odločilno je, ali je na danem sektorju mogoče ugotoviti ali treba pričakovati čezmejno trgovino v omembe vrednem obsegu in ali lahko trenutne oziroma pričakovane ovire za to trgovino države članice učinkovito same odpravijo.

175 — Le družba Tann omenja, da ima preizkus subsidiarnosti dve komponenti, vendar glede nobene od njiju ni podala obrazloženih navedb.

176 — V zvezi s tem glej sodbo Luksemburg/Parlament in Svet (C-176/09, EU:C:2011:290, točka 80).

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

178 — Glej zgoraj, točke od 62 do 66 teh sklepnih predlogov.

179 — Glej zgoraj, točka 83 teh sklepnih predlogov.

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

284. V obravnavanem primeru ni sporno, da je za trg tobačnih izdelkov značilen precejšen obseg čezmejne trgovine,[181] da se ureditve o uporabi značilnih arom, ki veljajo v državah članicah, zelo razlikujejo in da gre pričakovati nadaljnja razhajanja.[182] V teh okoliščinah zakonodajalcu Unije ni mogoče očitati, da je naredil očitno napako pri presoji[183] s tem, da je domneval, da je podan problem čezmejnih razsežnosti, ki ga ni mogoče rešiti zgolj z ukrepi držav članic, ampak je potrebno ukrepanje na ravni Unije.[184]

285. Skratka, na podlagi navedb, ki so jih podali predložitveno sodišče in podjetja, udeležena v postopku, torej ni mogoče ugotoviti vsebinske kršitve načela subsidiarnosti. Sodišče bi moralo zato o vprašanju subsidiarnosti, kar zadeva direktivo, ki je sporna v tej zadevi, odločiti enako kot v zvezi z njeno predhodnico.[185]

2. Zadostna obrazložitev Direktive glede na načelo subsidiarnosti

286. Drugič, v predlogu za sprejetje predhodne odločbe se graja, da zakonodajalec Unije v Direktivi ni dovolj premislil zahteve subsidiarnosti, ampak se je zadovoljil zgolj s frazersko ugotovitvijo, da je načelo subsidiarnosti spoštovano. S tem očitkom se v končni fazi namiguje, da je Direktiva pomanjkljivo obrazložena.

287. V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti obrazložitev, ki se zahteva v členu 296, drugi odstavek, PDEU, prilagojena naravi zadevnega pravnega akta in mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije Unije, ki je akt izdala, tako da se lahko stranke seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa, pristojno sodišče pa opravi nadzor.[186]

288. Kadar je predmet preizkusa spoštovanje načela subsidiarnosti, mora biti iz obrazložitve pravnega akta Unije razvidno, ali je zakonodajalec Unije dovolj razmislil o vprašanjih, ki so upoštevna v zvezi z načelom subsidiarnosti, in če je, do katerih ugotovitev glede subsidiarnosti je prišel.

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

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

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

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

182 — Glej zgoraj, točki 67 in 68 ter točke od 74 do 80 teh sklepnih predlogov.

183 — Glede merila za ugotavljanje očitne napake pri presoji glej dopolnilno moje današnje sklepne predloge v zadevi Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, točke od 146 do 148).

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

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

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

292. Vendar taka šablonska formulacija, ki je v obravnavanem primeru zajeta v uvodni izjavi 60 Direktive, ni nujno razlog za ugotovitev neveljavnosti izpodbijanega pravnega akta Unije. Relevantne vidike v zvezi z vprašanjem subsidiarnosti je mogoče najti tudi v drugih uvodnih izjavah preambule, čeprav v njih ni izrecnega sklicevanja na načelo subsidiarnosti. [187]

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

294. Ne glede na to je treba upoštevati, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso tako ali tako ne zahteva, da se v obrazložitvi pravnega akta podrobno navedejo vse upoštevne pravne ali dejanske okoliščine. Poleg tega je treba spoštovanje obveznosti obrazložitve presojati ne le glede na besedilo akta, temveč tudi glede na njegov kontekst in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje. [188] To velja toliko bolj, če je – kot v obravnavanem primeru – namen zakonodajalca Unije sprejetje splošno veljavnih predpisov, katerih obrazložitev se lahko omeji na precej splošen opis osnovnih značilnosti dane ureditve in ciljev, ki jim sledi. [189]

295. V obravnavanem primeru je pomembno, da se je zakonodajalec Unije lahko oprl, prvič, na obrazložitev predloga direktive, ki ga je pripravila Komisija, [190] in drugič, na izčrpen elaborat služb Komisije v okviru ocene učinkov [191] zdaj izpodbijane Direktive. Neugodnosti različnih nacionalnih ureditev in prednosti delovanja na ravni Unije so podrobno preučene ne le v odlomkih, ki se posebej nanašajo na načelo subsidiarnosti, ampak tudi v številnih drugih delih obeh besedil.

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

297. Sicer pa tudi na podlagi člena 5 Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti [192] ni mogoče sklepati, da morajo biti „podrobni podatki“, ki so v skladu z Lizbonsko pogodbo pri vprašanjih subsidiarnosti po novem pogoj za sprejemanje zakonodaje na ravni Unije, nujno zajeti v preambuli pravnega akta, ki ga nazadnje sprejmeta Evropski parlament in Svet. Glede na zapletenost preudarkov, ki jih je treba opraviti v zvezi s tem, bi bilo to komajda izvedljivo, obseg take preambule pa bi bil zaradi tega lahko hitro prekoračen.

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

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

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

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

190 — COM(2012) 788 final, ki ga je Komisija predložila 19. decembra 2012.

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

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

299. Upoštevajoč navedeno očitek, da je Direktiva z vidika načela subsidiarnosti pomanjkljivo obrazložena, ni utemeljen.

3. Vmesni sklep

300. Skratka, kršitve načela subsidiarnosti torej ni mogoče ugotoviti niti iz vsebinskega niti s formalnega vidika.

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

V – **Predlog**

302. Na podlagi zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj o predlogu za sprejetje predhodne odločbe High Court of Justice (Administrative Court) odloči tako:

1. Prvo vprašanje (a), (b) in (c)(iii) in (iv) ter vprašanja od četrtega do šestega niso dopustna. Sedmo vprašanje ni dopustno v delu, v katerem se nanaša na druge določbe Direktive 2014/40 kot njen člen 7.

2. Na preostala vprašanja za predhodno odločanje je treba odgovoriti tako:

   (a) Člen 13(1) Direktive 2014/40 je treba razlagati tako, da so z njim prepovedane tudi resnične izjave na embalaži izdelka, če se z njimi objektivno gledano lahko povzroči eden ali več učinkov, ki so opisani v tej določbi.

   (b) Preizkus vprašanj za predhodno odločanje ni razkril ničesar, kar bi lahko vplivalo na veljavnost Direktive 2014/40.