Συλλογή της Νομολογίας

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

Υπόθεση C-477/14

Pillbox 38 (UK) Limited

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

«Προσέγγιση των νομοθεσιών — Άρθρο 20 της οδηγίας 2014/40/ΕΕ — Κατασκευή, παρουσίαση και πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων — Ηλεκτρονικά τσιγάρα — Αρχή της αναλογικότητας — Αρχή της ασφάλειας δικαίου — Αρχή της ίσης μεταχειρίσεως — Αρχή της επικουρικότητας — Θεμελιώδη δικαιώματα της Ένωσης — Επιχειρηματική ελευθερία και δικαίωμα ιδιοκτησίας — Άρθρα 16 και 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων»

I – **Εισαγωγή**

1. Διαχρονικά, καμία άλλη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει προκαλέσει τόσο έντονες νομικές διαμάχες όσο οι οδηγίες σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά [2].

2. Εξαίρεση δεν αποτελεί ούτε το πλέον πρόσφατο στον τομέα αυτό μέτρο εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς, ήτοι η οδηγία 2014/40/ΕΕ [3]. Επί του παρόντος, η εν λόγω οδηγία απασχολεί το Δικαστήριο σε τρεις παράλληλες διαδικασίες. Εντούτοις, στο πλαίσιο αυτό, η καταλληλότητα του άρθρου 114 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρου 95 ΕΚ ή άρθρου 100 Α της Συνθήκης ΕΟΚ) ως νομικής βάσεως δεν συνιστά κεντρικό ζήτημα όπως σε προγενέστερες υποθέσεις, μολονότι εξακολουθεί να εγείρει αμφιβολίες ως προς ορισμένες ειδικότερες πτυχές του. Αντιθέτως, στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος βρίσκονται πλέον άλλα νομικά ζητήματα και συγκεκριμένα εκείνα που αφορούν την αρχή της αναλογικότητας, την αρχή της επικουρικότητας και τα θεμελιώδη δικαιώματα της Ένωσης.

3. Πέραν των ζητημάτων αυτών, τα οποία συνδέονται με σημαντικά οικονομικά συμφέροντα και επηρεάζουν καθημερινά τη ζωή εκατομμυρίων πολιτών της Ένωσης, αναδεικνύεται εν τέλει ένα θεμελιώδες ερώτημα: πόση ευχέρεια απομένει στον νομοθέτη της Ένωσης προκειμένου να εξασφαλίσει ότι προϊόντα μπορούν να διατεθούν στην αγορά υπό ενιαίους όρους για όλη την Ένωση χωρίς να

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

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

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

εγκαταλειφθεί ο βασικός σκοπός που συνίσταται στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας της ανθρώπινης υγείας και κατοχυρώνεται πανηγυρικά στο πρωτογενές δίκαιο (άρθρα 9 ΣΛΕΕ, 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και 35, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης);

4. Στην προκειμένη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, η οποία ανάγεται σε προσφυγή της επιχειρήσεως Pillbox 38 (UK) Limited [4] ενώπιον βρετανικού δικαστηρίου, δεν εξετάζεται συνολικά η οδηγία, αλλά μόνον το νέο καθεστώς σχετικά με τα ηλεκτρονικά τσιγάρα που θέσπισε πρώτη φορά ο νομοθέτης της Ένωσης με το άρθρο 20 της οδηγίας. Με το καθεστώς αυτό, η Ευρωπαϊκή Ένωση πραγματοποίησε, σε σύγκριση και με τα διεθνή δεδομένα, σημαντικό βήμα προς την επίλυση του λεπτού ζητήματος του τρόπου με τον οποίο πρέπει να αντιμετωπίζονται, βάσει της αρχής της προλήψεως, οι ενδεχόμενοι κίνδυνοι για την υγεία που μπορεί να προκληθούν από το ηλεκτρονικό τσιγάρο ως νέο και σχετικά άγνωστο ακόμη προϊόν.

5. Άλλη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως [5] —η οποία κινήθηκε από το ίδιο εθνικό δικαστήριο (όχι όμως από τον ίδιο δικαστή) όπως στην προκειμένη περίπτωση— έχει ως αντικείμενο πολυάριθμες μεμονωμένες διατάξεις της οδηγίας και επικεντρώνεται, πιο συγκεκριμένα, στην επιλογή του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως, στην αρχή της επικουρικότητας, στις αρχές της αναλογικότητας και της ασφάλειας δικαίου, σε ζητήματα που αφορούν τα θεμελιώδη δικαιώματα της Ένωσης, καθώς και στα άρθρα 290 ΣΛΕΕ και 291 ΣΛΕΕ σχετικά με τις κατ' εξουσιοδότηση νομοθετικές ή εκτελεστικές αρμοδιότητες της Επιτροπής. Αντιθέτως, μια άλλη, επίσης εκκρεμής, διαδικασία η οποία ανάγεται σε προσφυγή ακυρώσεως εκ μέρους της Δημοκρατίας της Πολωνίας [6] εστιάζει στις διατάξεις της οδηγίας 2014/40 περί απαγορεύσεως των τσιγάρων με μινθόλη. Σήμερα θα αναπτύξω τις προτάσεις μου και επί των δύο αυτών υποθέσεων.

II – **Οι επίδικες διατάξεις της οδηγίας 2014/40/ΕΕ**

6. Το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/40 επιγράφεται «Ηλεκτρονικά τσιγάρα» και ορίζει, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα ηλεκτρονικά τσιγάρα και οι περιέκτες επαναπλήρωσης να διατίθενται στην αγορά μόνο εφόσον τηρούν την παρούσα οδηγία και όλη την υπόλοιπη σχετική νομοθεσία της Ένωσης.

Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στα ηλεκτρονικά τσιγάρα και τους περιέκτες επαναπλήρωσης που υπόκεινται σε απαίτηση αδειοδότησης βάσει της οδηγίας 2001/83/ΕΚ ή στις απαιτήσεις της οδηγίας 93/42/ΕΟΚ.

2. Οι κατασκευαστές και οι εισαγωγείς ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπλήρωσης υποβάλλουν κοινοποίηση στις αρμόδιες αρχές για τυχόν σχετικά προϊόντα που προτίθενται να θέσουν στην αγορά. Η κοινοποίηση υποβάλλεται ηλεκτρονικά έξι μήνες πριν από την προβλεπόμενη διάθεση στην αγορά. Όσον αφορά τα ηλεκτρονικά τσιγάρα και τους περιέκτες επαναπλήρωσης που ήδη κυκλοφορούν στην αγορά στις 20 Μαΐου 2016 η κοινοποίηση υποβάλλεται εντός έξι μηνών από την εν λόγω ημερομηνία. Υποβάλλεται νέα κοινοποίηση για κάθε ουσιαστική τροποποίηση του προϊόντος. Ανάλογα με το αν το προϊόν είναι ηλεκτρονικό τσιγάρο ή περιέκτης επαναπλήρωσης, η κοινοποίηση περιέχει τις ακόλουθες πληροφορίες:

α) την επωνυμία και τα στοιχεία επικοινωνίας του κατασκευαστή, του υπεύθυνου νομικού ή φυσικού προσώπου εντός της Ένωσης και, κατά περίπτωση, του εισαγωγέα στην Ένωση·

4 — Στο εξής: Pillbox.

5 — Υπόθεση C-547/14 (Philip Morris Brands κ.λπ.).

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

β) κατάλογο όλων των συστατικών που περιέχονται στο προϊόν και όλων των εκπομπών από τη χρήση του, ανά μάρκα και τύπο, συμπεριλαμβανομένων των ποσοτήτων αυτών·

γ) τοξικολογικά δεδομένα που αφορούν τα εν λόγω συστατικά και εκπομπές των προϊόντων, μεταξύ άλλων όταν θερμαίνονται, αναφέροντας συγκεκριμένα τις επιπτώσεις τους στην υγεία των καταναλωτών όταν εισπνέονται, και συνεκτιμώντας, μεταξύ άλλων, τυχόν επιπτώσεις εθισμού·

δ) πληροφορίες σχετικά με τη δοσολογία και την πρόσληψη νικοτίνης όταν το προϊόν καταναλώνεται υπό κανονικές ή ευλόγως προβλέψιμες συνθήκες·

ε) περιγραφή των συστατικών του προϊόντος, συμπεριλαμβανομένου, κατά περίπτωση, του μηχανισμού ανοίγματος και επαναπλήρωσης του ηλεκτρονικού τσιγάρου ή του περιέκτη επαναπλήρωσης·

στ) περιγραφή της διαδικασίας παραγωγής, μεταξύ άλλων εάν περιλαμβάνει την εν σειρά παραγωγή, και δήλωση ότι η διαδικασία παραγωγής πληροί τις απαιτήσεις του παρόντος άρθρου·

ζ) δήλωση ότι ο κατασκευαστής και ο εισαγωγέας φέρουν την πλήρη ευθύνη για την ποιότητα και την ασφάλεια του προϊόντος, όταν διατίθεται στην αγορά και χρησιμοποιείται υπό κανονικές ή ευλόγως προβλέψιμες συνθήκες.

Όταν τα κράτη μέλη θεωρούν ότι οι πληροφορίες που υποβάλλονται είναι ελλιπείς, έχουν δικαίωμα να αιτούνται τη συμπλήρωση των σχετικών πληροφοριών.

Τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν αναλογικά τέλη στους κατασκευαστές και εισαγωγείς προϊόντων καπνού για την παραλαβή, την αποθήκευση, τον χειρισμό και την ανάλυση των πληροφοριών που υποβάλλονται σε αυτά.

3. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι:

α) το υγρό που περιέχει νικοτίνη διατίθεται στην αγορά μόνο σε ειδικούς περιέκτες επαναπλήρωσης ο όγκος των οποίων δεν υπερβαίνει τα 10 ml, σε αναλώσιμα ηλεκτρονικά τσιγάρα ή φιαλίδια μίας χρήσης και ότι ο όγκος των φιαλιδίων ή των δοχείων δεν υπερβαίνει τα 2 ml,

β) το υγρό που περιέχει νικοτίνη δεν περιέχει νικοτίνη που υπερβαίνει τα 20 mg/ml,

γ) το υγρό που περιέχει νικοτίνη δεν περιέχει τα πρόσθετα που παρατίθενται στο άρθρο 7 παράγραφος 6,

δ) για την κατασκευή του υγρού που περιέχει νικοτίνη χρησιμοποιούνται μόνο υψηλής καθαρότητας συστατικά. Ουσίες διαφορετικές των συστατικών της παραγράφου 2 δεύτερο εδάφιο στοιχείο β) του παρόντος άρθρου υπάρχουν μόνο σε επίπεδο ιχνών στο υγρό που περιέχει νικοτίνη, εφόσον τα ίχνη αυτά δεν μπορούν να αποφευχθούν τεχνικά κατά την κατασκευή,

ε) εξαιρουμένης της νικοτίνης, στο υγρό που περιέχει νικοτίνη χρησιμοποιούνται μόνο συστατικά που δεν είναι επικίνδυνα για την ανθρώπινη υγεία σε θερμαινόμενη ή μη μορφή,

στ) τα ηλεκτρονικά τσιγάρα χορηγούν τις δόσεις νικοτίνης σε σταθερά επίπεδα υπό φυσιολογικές συνθήκες χρήσης,

ζ) τα ηλεκτρονικά τσιγάρα και οι περιέκτες επαναπλήρωσης είναι προστατευμένα από τα παιδιά και απαραβίαστα, προστατεύονται από τη θραύση και τη διαρροή και διαθέτουν μηχανισμό που εξασφαλίζει την επαναπλήρωση χωρίς διαρροή.

4. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι

α) οι μονάδες συσκευασίας ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπλήρωσης περιέχουν ενημερωτικό φυλλάδιο με πληροφορίες όσον αφορά:

i) τις οδηγίες χρήσης και αποθήκευσης του προϊόντος, καθώς επίσης και μνεία ότι η χρήση του προϊόντος δεν συνιστάται σε νέους και μη καπνιστές,

ii) τις αντενδείξεις,

iii) τις προειδοποιήσεις για συγκεκριμένες ομάδες κινδύνου,

iv) τυχόν βλαβερές συνέπειες,

v) τον κίνδυνο εθισμού και την τοξικότητα, και

vi) τα στοιχεία επικοινωνίας του κατασκευαστή ή του εισαγωγέα και του νομικού ή φυσικού προσώπου επαφής εντός της Ένωσης,

β) οι μονάδες συσκευασίας και όλες οι εξωτερικές συσκευασίες ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπλήρωσης:

i) περιλαμβάνουν κατάλογο όλων των συστατικών που περιέχονται στο προϊόν σε φθίνουσα σειρά βάρους και αναφέρουν το περιεχόμενο σε νικοτίνη του προϊόντος και τη χορήγηση ανά δόση, τον αριθμό της παρτίδας παραλαβής και σύσταση να φυλάσσεται το προϊόν μακριά από παιδιά,

ii) με την επιφύλαξη του σημείου i) του παρόντος στοιχείου, δεν περιλαμβάνουν στοιχεία ή χαρακτηριστικά που αναφέρονται στο άρθρο 13, εξαιρουμένου του άρθρου 13 παράγραφος 1 στοιχεία α) και γ) σχετικά με τις πληροφορίες όσον αφορά την περιεκτικότητα σε νικοτίνη και όσον αφορά τις αρωματικές ύλες, και

iii) φέρουν μία από τις ακόλουθες προειδοποιήσεις για την υγεία:

“Το προϊόν αυτό περιέχει νικοτίνη, η οποία είναι εξαιρετικά εθιστική ουσία. Η χρήση του δεν συνιστάται σε μη καπνιστές.”

ή

“Το προϊόν αυτό περιέχει νικοτίνη, η οποία είναι εξαιρετικά εθιστική ουσία.”

Τα κράτη μέλη καθορίζουν ποια από τις δύο προειδοποιήσεις για την υγεία πρέπει να χρησιμοποιηθεί,

γ) οι προειδοποιήσεις για την υγεία τηρούν τις απαιτήσεις που καθορίζονται στο άρθρο 12 παράγραφος 2.

5. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι:

α) απαγορεύονται οι εμπορικές επικοινωνίες στις υπηρεσίες κοινωνίας της πληροφορίας, στον Τύπο και σε άλλα έντυπα, με σκοπό ή άμεσο ή έμμεσο αποτέλεσμα την προώθηση ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπλήρωσης, εξαιρουμένων των εντύπων που προορίζονται αποκλειστικά για επαγγελματίες του εμπορίου ηλεκτρονικών τσιγάρων ή περιεκτών επαναπλήρωσης και των εντύπων που τυπώνονται και δημοσιεύονται σε τρίτες χώρες, όπου τα εν λόγω έντυπα δεν προορίζονται πρωτίστως για την αγορά της Ένωσης,

β) απαγορεύονται οι εμπορικές επικοινωνίες στο ραδιόφωνο, με σκοπό ή άμεσο ή έμμεσο αποτέλεσμα την προώθηση ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπλήρωσης,

γ) απαγορεύεται κάθε μορφή δημόσιας ή ιδιωτικής συνεισφοράς σε ραδιοφωνικά προγράμματα με σκοπό ή άμεσο ή έμμεσο αποτέλεσμα την προώθηση ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπλήρωσης,

δ) απαγορεύεται κάθε μορφή δημόσιας ή ιδιωτικής συμβολής σε οιαδήποτε εκδήλωση, δραστηριότητα ή πρόσωπο με σκοπό ή άμεσο ή έμμεσο αποτέλεσμα την προώθηση των ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπλήρωσης, η οποία πραγματοποιείται σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη ή στην οποία συμμετέχουν περισσότερα του ενός κράτη μέλη ή έχει κατ' άλλο τρόπο διασυνοριακές επιπτώσεις,

ε) απαγορεύονται για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα και τους περιέκτες επαναπλήρωσης οι οπτικοακουστικές εμπορικές επικοινωνίες στις οποίες εφαρμόζεται η οδηγία 2010/13/ΕΕ [...].

6. Το άρθρο 18 της παρούσας οδηγίας εφαρμόζεται σε διασυνοριακές εξ αποστάσεως πωλήσεις ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπλήρωσης.

7. Τα κράτη μέλη απαιτούν από τους κατασκευαστές και τους εισαγωγείς ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπλήρωσης να υποβάλλουν στις αρμόδιες αρχές ετησίως:

i) συνολικά δεδομένα για τους όγκους των πωλήσεων, ανά μάρκα και τύπο του προϊόντος,

ii) πληροφορίες για τις προτιμήσεις διάφορων ομάδων καταναλωτών, συμπεριλαμβανομένων των νέων, των μη καπνιστών και των κυριότερων ειδών των σημερινών χρηστών,

iii) τον τρόπο πώλησης των προϊόντων, και

iv) συνοπτικές περιγραφές τυχόν ερευνών αγοράς που πραγματοποιούνται σχετικά με τα ανωτέρω, συμπεριλαμβανομένης της μετάφρασής τους στα αγγλικά.

Τα κράτη μέλη παρακολουθούν τις εξελίξεις της αγοράς σχετικά με τα ηλεκτρονικά τσιγάρα καθώς και τους περιέκτες επαναπλήρωσης, συμπεριλαμβανομένων τυχόν στοιχείων που αποδεικνύουν ότι η χρήση τους από νέους και μη καπνιστές οδηγεί στον εθισμό στη νικοτίνη και τελικά στην παραδοσιακή κατανάλωση καπνού.

[…]

13. Η Επιτροπή καθορίζει, μέσω εκτελεστικής πράξης, κοινό μορφότυπο για την κοινοποίηση που προβλέπεται στην παράγραφο 2 και για τα τεχνικά πρότυπα για τον μηχανισμό επαναπλήρωσης που προβλέπεται στην παράγραφο 3 στοιχείο ζ).

[…]»

III – **Η διαφορά της κύριας δίκης και η διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως**

7. Η Pillbox είναι επιχείρηση η οποία κατασκευάζει και διαθέτει στην αγορά ηλεκτρονικά τσιγάρα υπό την επωνυμία «Totally Wicked». Η Pillbox άσκησε προσφυγή κατά του Secretary of State for Health[7] ενώπιον του High Court of Justice (England and Wales) —Queen's Bench Division (Administrative Court)—, ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου, με σκοπό να αποτρέψει τη μεταφορά του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/40 στην έννομη τάξη του Ηνωμένου Βασιλείου.

8. Στο πλαίσιο της κύριας δίκης, ο Secretary of State υποστήριξε μεν ότι το άρθρο 20 της οδηγίας είναι έγκυρο, αλλά συγχρόνως δήλωσε ότι δεν έχει στη διάθεσή του τα απαιτούμενα πληροφοριακά στοιχεία για να υπερασπισθεί το κύρος της εν λόγω διατάξεως.

9. Κατόπιν τούτου, το αιτούν δικαστήριο αποφάσισε, αντί να καλέσει τον Secretary of State να προβάλει αμυντικούς ισχυρισμούς ή να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία, να απευθυνθεί το ίδιο αμέσως στο Δικαστήριο ζητώντας διευκρινίσεις σχετικά με το κύρος του άρθρου 20 της οδηγίας. Με διάταξη της 6ης Οκτωβρίου 2014, η οποία περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 27 Οκτωβρίου 2014, υπέβαλε στο Δικαστήριο, δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Είναι το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/40/ΕΕ άκυρο, είτε στο σύνολό του είτε εν μέρει, για έναν ή περισσότερους από τους ακόλουθους λόγους:

— επιβάλλει, είτε συνολικά είτε εν μέρει, στους κατασκευαστές και/ή στους εμπόρους ηλεκτρονικών τσιγάρων σειρά υποχρεώσεων οι οποίες παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας σε συνδυασμό με την αρχή της ασφάλειας του δικαίου;

— για τους ίδιους ή για παρόμοιους λόγους, αντιβαίνει στην αρχή της ισότητας και/ή νοθεύει παράνομα τον ανταγωνισμό;

— παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας;

— προσβάλλει τα δικαιώματα των κατασκευαστών ή των εμπόρων ηλεκτρονικών τσιγάρων, όπως απορρέουν από τα άρθρα 16 και/ή 17 του Χάρτη;»

10. Πέραν της παραθέσεως του ανωτέρω ερωτήματος, η διάταξη περί παραπομπής εκθέτει απλώς συνοπτικά όλα τα νομικά στοιχεία που προέβαλε η Pillbox κατά του άρθρου 20 της οδηγίας στο πλαίσιο της κύριας δίκης, «προκειμένου να ενημερωθούν όλα τα πρόσωπα τα οποία επιθυμούν να λάβουν θέση επί της ουσίας των αιτιάσεων [της Pillbox] κατά της [οδηγίας]». Δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο κρίνει εύλογες τις αιτιάσεις της Pillbox, εκτιμά ότι είναι αναγκαία η προδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου.

11. Στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν, πέραν της Pillbox, οι Κυβερνήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ισπανίας και της Γαλλίας, καθώς και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 1ης Οκτωβρίου 2015 παραστάθηκαν επίσης εκπρόσωποι των ανωτέρω μετεχόντων στη διαδικασία.

7 — Υπουργός Υγείας του Ηνωμένου Βασιλείου.

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

12. Πριν αναλυθεί επί της ουσίας το προδικαστικό ερώτημα, είναι σκόπιμο να εξετασθεί συνοπτικά το παραδεκτό της σχετικής αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως. Αφενός, τίθεται το ζήτημα αν είναι δυνατό να προβληθεί δικαστικώς και να ελεγχθεί από το αντίστοιχο δικαστήριο μόνον το κύρος της συγκεκριμένης διατάξεως της οδηγίας, η οποία αφορά τα ηλεκτρονικά τσιγάρα. Αφετέρου, πρέπει να εξετασθεί αν οι περιστάσεις υπό τις οποίες ζητήθηκε η συνδρομή του Δικαστηρίου, στην προκειμένη περίπτωση, συνάδουν με το πνεύμα και τη λειτουργία της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως βάσει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

Α— *Επί του περιορισμού της προσβολής του κύρους σε μεμονωμένο άρθρο της οδηγίας*

13. Το αιτούν δικαστήριο δεν ζητεί από το Δικαστήριο να κρίνει το κύρος της οδηγίας 2014/40 στο σύνολό της, αλλά μόνον το κύρος μεμονωμένης διατάξεως της εν λόγω οδηγίας, και συγκεκριμένα του άρθρου 20.

14. Κατά πάγια νομολογία, η μερική ακύρωση πράξεως της Ένωσης είναι δυνατή μόνον εφόσον τα στοιχεία των οποίων ζητείται η ακύρωση μπορούν να αποσπασθούν από την υπόλοιπη πράξη (κοινώς καλούμενη απαίτηση δυνατότητας διαχωρισμού)[8]. Δεν υφίσταται αυτή η δυνατότητα διαχωρισμού όταν η μερική ακύρωση πράξεως έχει ως αποτέλεσμα να μεταβάλλεται η ουσία της πράξεως[9]. Η νομολογία αυτή μπορεί να εφαρμοσθεί, άνευ ετέρου, και ως προς τον έλεγχο του κύρους πράξεως της Ένωσης στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως[10].

15. Το υπό εξέταση άρθρο 20 της οδηγίας περιέχει ειδικές διατάξεις για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα οι οποίες δεν εξαρτώνται από τις διατάξεις που διέπουν τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού. Συμπεριλήφθηκαν στην επίδικη οδηγία μόνο χάριν ευκολίας, ενώ θα μπορούσαν κάλλιστα να αποτελούν αντικείμενο χωριστής οδηγίας. Ενώπιον του Δικαστηρίου δεν προβλήθηκε κανένα στοιχείο που να υποδεικνύει ότι οι διατάξεις περί ηλεκτρονικών τσιγάρων οι οποίες περιέχονται στην οδηγία και εκείνες που αφορούν άλλα προϊόντα θα έπρεπε να συνδέονται μεταξύ τους, παραδείγματος χάρη, για νομοτεχνικούς ή πολιτικούς λόγους. Επομένως, ακόμη και αν στην υπό κρίση υπόθεση το Δικαστήριο ακύρωνε εν όλω ή εν μέρει το άρθρο 20 της οδηγίας, οι λοιπές διατάξεις της οδηγίας, ιδίως οι σχετικές με τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού, θα διατηρούσαν την ισχύ τους και δεν θα μεταβάλλονταν ως προς τη ρυθμιστική εμβέλειά τους.

16. Υπό αυτό το πρίσμα, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 20 συνιστά τμήμα της οδηγίας 2014/40 το οποίο δύναται να διαχωρισθεί και η τυχόν ακύρωσή του δεν θα έθιγε την ουσία της οδηγίας.

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

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

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

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

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

1. Επί της υποβολής αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως ενώπιον του Δικαστηρίου πριν λήξει η προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη

18. Καταρχάς το ότι η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε σε χρόνο κατά τον οποίο δεν είχε εκπνεύσει ακόμη η προθεσμία για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και δεν είχε τεθεί σε ισχύ κανένα εθνικό μέτρο μεταφοράς της οδηγίας δεν επηρεάζει το παραδεκτό της αιτήσεως αυτής[11]. Πράγματι, η αρχή της αποτελεσματικής έννομης προστασίας, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και αποτυπώνεται στο άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, επιτάσσει να είναι ο ιδιώτης σε θέση να εξασφαλίσει τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων της Ένωσης που τον αφορούν χωρίς να απαιτείται να διαπράξει προηγουμένως σχετική παράβαση[12]. Υπό αυτό το πρίσμα, επιδοκιμάζεται, καταρχήν, η κατ' επανάληψη χρησιμοποιηθείσα δυνατότητα που παρέχει το δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου για την άσκηση δικαστικού ελέγχου («judicial review») κατά το στάδιο της μεταφοράς των οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εσωτερική έννομη τάξη, η οποία συνδυάζεται με ενδεχόμενη παραπομπή στο Δικαστήριο για έκδοση προδικαστικής αποφάσεως.

2. Επί του ισχυρισμού ότι το προδικαστικό ερώτημα είναι υποθετικό και η διαφορά της κύριας δίκης πλασματική

19. Περαιτέρω, δεν είναι πειστικός ούτε ο ισχυρισμός του Κοινοβουλίου, της Επιτροπής και της Γαλλίας ότι το ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο ήταν αμιγώς υποθετικής φύσεως και αφορούσε αμιγώς πλασματική διαφορά.

20. Σημείο εκκινήσεως της σχετικής αναλύσεως πρέπει να αποτελέσει το τεκμήριο λυσιτέλειας το οποίο ισχύει υπέρ των προδικαστικών ερωτημάτων που αφορούν το δίκαιο της Ένωσης. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο μπορεί να μην απαντήσει σε ερώτημα που έχει τεθεί από εθνικό δικαστήριο μόνον όταν είναι πρόδηλο ότι η ζητούμενη ερμηνεία ή εκτίμηση περί του κύρους ρυθμίσεως του δικαίου της Ένωσης ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως ή, ακόμη, όταν δεν διαθέτει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που κρίνει αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα[13].

21. Συμμερίζομαι, ασφαλώς, την άποψη του Κοινοβουλίου, της Επιτροπής και της Γαλλίας ότι το πλαίσιο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης περιγράφεται κατά τρόπο ιδιαιτέρως λακωνικό και δεν περιέχει, κυρίως, λεπτομερή στοιχεία ως προς το είδος των ηλεκτρονικών τσιγάρων που διαθέτει στην αγορά η Pillbox. Ωστόσο, είναι δεδομένο ότι η Pillbox εμπορεύεται στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά ηλεκτρονικά τσιγάρα υπό την επωνυμία «Totally Wicked». Επομένως,

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

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

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

δεν χωρεί αμφιβολία ότι τα προϊόντα της Pillbox εμπίπτουν καταρχήν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και ότι η εν λόγω επιχείρηση θα αντιμετωπίσει νέο νομικό καθεστώς μετά τη μεταφορά της οδηγίας στην έννομη τάξη του Ηνωμένου Βασιλείου. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να τεθεί ζήτημα περί *προδήλως* υποθετικού προδικαστικού ερωτήματος.

22. Αντιθέτως προς τα όσα υποστηρίζουν το Κοινοβούλιο, η Επιτροπή και η Γαλλία, η υπό κρίση υπόθεση δεν αφορά ούτε αμιγώς πλασματική διαφορά[14]. Ισχύει, βεβαίως, ότι στο πλαίσιο της κύριας δίκης ο καθού Secretary of State δεν έχει αναπτύξει ουσιαστική αμυντική επιχειρηματολογία. Εντούτοις, απόκειται μόνο στο εθνικό δικαστήριο να αποφασίσει σε ποιο στάδιο της κύριας δίκης θα υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο[15]· τούτο μπορεί να συμβεί και *πριν* από την κατ' αντιμωλία διαδικασία μεταξύ των διαδίκων της κύριας δίκης[16].

23. Εξάλλου, ειδικά σε περίπτωση όπως η εξεταζόμενη, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι για να υφίσταται διαφωνία —και επομένως αληθινή διαφορά— μεταξύ των διαδίκων αρκεί οι αρχές του οικείου κράτους μέλους να έχουν δηλώσει την πρόθεσή τους να μεταφέρουν την επίδικη οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο[17]. Εν προκειμένω, τέτοια πρόθεση συνάγεται από τη ρητή δήλωση του Secretary of State, στο πλαίσιο της κύριας δίκης, ότι θεωρεί έγκυρο το άρθρο 20 της οδηγίας. Υπό αυτές τις συνθήκες, το προδικαστικό ερώτημα επ' ουδενί αφορά *προδήλως* πλασματική διαφορά.

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

24. Σαφώς μεγαλύτερη βαρύτητα όμως έχει η αιτίαση που προέβαλαν το Κοινοβούλιο, η Επιτροπή και η Γαλλία ότι με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως το αιτούν δικαστήριο δεν διατύπωσε δικές του αμφιβολίες ως προς το κύρος της οδηγίας, αλλά παρουσίασε στο Δικαστήριο μόνον τις επικριτικές απόψεις της Pillbox.

25. Πράγματι, η διάταξη περί παραπομπής περιορίζεται κατ' ουσία στη συνοπτική παράθεση όλων των νομικών στοιχείων που προέβαλε η Pillbox κατά του άρθρου 20 της οδηγίας στο πλαίσιο της κύριας δίκης, «προκειμένου να ενημερωθούν όλα τα πρόσωπα τα οποία επιθυμούν να λάβουν θέση επί της ουσίας των αιτιάσεων [της Pillbox] κατά της [οδηγίας]».

26. Συναφώς, επιβάλλεται να σημειωθεί ότι το εθνικό δικαστήριο δεν πρέπει να αρκείται στην απλή διαβίβαση των αιτιάσεων ορισμένων διαδίκων προς το Δικαστήριο, αλλά οφείλει να υποβάλει στο Δικαστήριο *τα δικά του* προδικαστικά ερωτήματα[18]. Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία, η διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως με βάση το άρθρο 267 ΣΛΕΕ δεν εξασφαλίζει ατομικό ένδικο βοήθημα στους διαδίκους εκκρεμούς διαφοράς ενώπιον εθνικού δικαστηρίου, αλλά συνιστά διαδικασία συνεργασίας και διαλόγου μεταξύ του εθνικού δικαστηρίου και του Δικαστηρίου[19].

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

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

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

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

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

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

27. Κατά συνέπεια, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να κρίνει αφεαυτού εάν είναι αναγκαία για την κρίση της διαφοράς της κύριας δίκης η διευκρίνιση ζητήματος το οποίο ανακύπτει ενώπιον του και αφορά το κύρος πράξεως της Ένωσης [20]. Μόνη η αμφισβήτηση του κύρους πράξεως της Ένωσης ενώπιον εθνικού δικαστηρίου δεν αρκεί, καθεαυτή, για να δικαιολογήσει την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο [21]. Ο λόγος είναι ότι, καταρχήν, ο εθνικός δικαστής δεσμεύεται να συνδράμει στην εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης —επομένως και της οδηγίας 2014/40 [22].

28. Εξάλλου, το πνεύμα συνεργασίας το οποίο πρέπει να πρυτανεύει στη λειτουργία της προδικαστικής παραπομπής προϋποθέτει ότι το εθνικό δικαστήριο εκθέτει, με την περί παραπομπής απόφασή του, τους λόγους για τους οποίους κρίνει επιβεβλημένη την προδικαστική παραπομπή [23] (βλ. επίσης άρθρο 94, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου).

29. Υπό το φως των ανωτέρω προϋποθέσεων, η διάταξη περί παραπομπής την οποία έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο στην προκειμένη περίπτωση δεν είναι, βεβαίως, υποδειγματική.

30. Εντούτοις, ο εθνικός δικαστής επισήμανε ότι κρίνει ως «εύλογες» τις αιτιάσεις της Pillbox και για τον λόγο αυτόν εκτιμά ότι είναι αναγκαία η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως του Δικαστηρίου.

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

32. Δεδομένης της σημασίας της αρχής της αποτελεσματικής έννομης προστασίας (άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων) στην έννομη τάξη της Ένωσης [24], δεν πρέπει να τίθενται υπέρμετρα αυστηρές προϋποθέσεις παραδεκτού για τις αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως που αφορούν τον έλεγχο του κύρους πράξεων της Ένωσης. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη, στις οποίες η διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, ελλείψει δικαιώματος ασκήσεως ευθείας προσφυγής, αποτελεί τη μοναδική δυνατότητα που διαθέτουν οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις για να εξασφαλίσουν τον δικαστικό έλεγχο σε επίπεδο Ένωσης και να προβάλουν τα επιχειρήματά τους ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης [25].

33. Συνεπώς, μολονότι η διάταξη περί παραπομπής παρουσιάζει ελλείψεις σε αυτό το σημείο, η εξεταζόμενη αίτηση προδικαστικής αποφάσεως πρέπει να κριθεί παραδεκτή.

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

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

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

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

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

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

V – **Επί της ουσίας εκτίμηση του προδικαστικού ερωτήματος**

34. Με την παρούσα προδικαστική παραπομπή το High Court of Justice ζητεί από το Δικαστήριο να ελέγξει το κύρος της οδηγίας 2014/40 ως προς τέσσερα διαφορετικά σημεία: σε σχέση με την αρχή της αναλογικότητας, τις αρχές της ίσης μεταχειρίσεως και του ελεύθερου ανταγωνισμού και την αρχή της επικουρικότητας, καθώς και με βάση τα θεμελιώδη δικαιώματα της Ένωσης που κατοχυρώνονται στα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Τούτα τα επιμέρους ζητήματα αντιστοιχούν σε αιτιάσεις τις οποίες προέβαλε η Pillbox κατά της μεταφοράς της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη στο πλαίσιο της κύριας δίκης ενώπιον του High Court of Justice.

35. Είναι σκόπιμο να προηγηθεί η εξέταση του ζητήματος που άπτεται της ίσης μεταχειρίσεως, διότι τα αποτελέσματά της θα επηρεάσουν την επίλυση των λοιπών ζητημάτων της προκειμένης αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

Α— *Οι αρχές της ίσης μεταχειρίσεως και του ελεύθερου ανταγωνισμού*

36. Καταρχάς επιβάλλεται να διευκρινισθεί αν το άρθρο 20 της οδηγίας συνάδει με την αρχή του δικαίου της Ένωσης περί ίσης μεταχειρίσεως. Η Pillbox ισχυρίζεται ότι το άρθρο 20 θεσπίζει αυστηρότερους κανόνες για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα από εκείνους που ισχύουν για τα παραδοσιακά τσιγάρα καπνού, μολονότι τα ηλεκτρονικά τσιγάρα συνιστούν «προϊόν κατά πολύ ασφαλέστερο» από τα παραδοσιακά τσιγάρα καπνού. Αυτή η προβαλλόμενη άνιση μεταχείριση, η οποία δεν δικαιολογείται αντικειμενικώς, προκαλεί, όπως υποστηρίζει η Pillbox, νόθευση του ανταγωνισμού στην αγορά κατά παράβαση του άρθρου 3 ΣΕΕ, σε συνδυασμό με τα άρθρα 106 ΣΛΕΕ, 116 ΣΛΕΕ και 119 ΣΛΕΕ, καθώς και με το πρωτόκολλο αριθ. 27 της ΣΕΕ και της ΣΛΕΕ.

37. Οι επισημάνσεις του αιτούντος δικαστηρίου σχετικά με τον ελεύθερο ανταγωνισμό, όπως και εκείνες της Pillbox, ταυτίζονται από πλευράς περιεχομένου με την επιχειρηματολογία που αφορά την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και έχουν την ίδια ακριβώς θεμελίωση. Ακολούθως, λοιπόν, θα επικεντρωθώ μόνο στο ζήτημα της ίσης μεταχειρίσεως και οι παρατηρήσεις μου θα καλύπτουν mutatis mutandis και την αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού.

38. Η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, την οποία καθιερώνουν τα άρθρα 20 και 21 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων[26]. Η ερμηνεία και η εφαρμογή της δεν είναι δυνατόν να διαφέρει για κάθε τομέα του δικαίου.

39. Κατά πάγια νομολογία, η αρχή αυτή επιβάλλει να μην αντιμετωπίζονται παρόμοιες περιπτώσεις με διαφορετικό τρόπο ούτε διαφορετικές καταστάσεις με τον ίδιο τρόπο, εκτός αν αυτό δικαιολογείται εξ αντικειμένου[27].

40. Δεν χωρεί καμία αμφιβολία ότι η οδηγία προβλέπει στο άρθρο 20 πολυάριθμες ειδικές ρυθμίσεις για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα οι οποίες σε αρκετά σημεία διαφέρουν αισθητώς από τις ισχύουσες ρυθμίσεις για τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού.

26 — Αποφάσεις Akzo Nobel Chemicals και Akcros Chemicals κατά Επιτροπής (C-550/07 P, EU:C:2010:512, σκέψη 54) και Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, σκέψη 15)· στο ίδιο πνεύμα, απόφαση Ruckdeschel κ.λπ. (117/76 και 16/77, EU:C:1977:160, σκέψη 7).

27 — Αποφάσεις Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ. (C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψη 23), S.P.C.M. κ.λπ. (C-558/07, EU:C:2009:430, σκέψη 74), Akzo Nobel Chemicals και Akcros Chemicals κατά Επιτροπής (C-550/07 P, EU:C:2010:512, σκέψη 55), Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, σκέψη 15) καθώς και P και S (C-579/13, EU:C:2015:369, σκέψη 41).

41. Αντιθέτως όμως προς την άποψη της Pillbox, η εν λόγω διαφορετική μεταχείριση δεν λειτουργεί εις βάρος των κατασκευαστών και των εισαγωγέων ηλεκτρονικών τσιγάρων. Απεναντίας, οι προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 20 της οδηγίας για την κυκλοφορία των ηλεκτρονικών τσιγάρων στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά —ιδίως το σύστημα κοινοποιήσεως [28] και οι προειδοποιήσεις [29], αλλά και η απουσία απαγορεύσεως χαρακτηριστικών αρωμάτων ή γεύσεων [30] — είναι συνολικά *λιγότερο αυστηρές* από εκείνες τις οποίες πρέπει να τηρούν οι κατασκευαστές και οι εισαγωγείς παραδοσιακών προϊόντων καπνού, ακόμη και αν κάποιοι λίγοι από τους κανόνες που διέπουν τα ηλεκτρονικά τσιγάρα και τους περιέκτες επαναπληρώσεως είναι πιο απαιτητικοί [31].

42. Αυτός ο λόγος επαρκεί ήδη για να αποκλεισθεί τυχόν παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως εις βάρος των κατασκευαστών και εισαγωγέων ηλεκτρονικών τσιγάρων. Τούτο επισήμαναν ορθώς τα όργανα της Ένωσης και ορισμένα κράτη μέλη που μετέχουν στην παρούσα διαδικασία.

43. Πέραν τούτου, για να διαπιστωθεί παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως θα έπρεπε ούτως ή άλλως οι σχετικές καταστάσεις να είναι όμοιες ως προς όλα τα στοιχεία που τις χαρακτηρίζουν [32].

44. Για τον σκοπό αυτόν είναι σημαντικό να συγκριθούν τα δύο είδη προϊόντων λαμβανομένων υπόψη όλων των σχετικών περιστάσεων. Συναφώς, πρέπει να συνεκτιμηθεί αν τα δύο είδη προϊόντων βρίσκονται σε παρεμφερή θέση όσον αφορά τους σκοπούς των εν λόγω ρυθμίσεων, καθώς και αν ομοιάζουν ως προς τις αντικειμενικές τους ιδιότητες.

45. Καταρχάς, κατά πάγια νομολογία, τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν διαφορετικές καταστάσεις και, ως εκ τούτου, η συγκρισιμότητα αυτών των καταστάσεων πρέπει να προσδιορίζονται και να εκτιμώνται υπό το πρίσμα του αντικειμένου και του σκοπού της πράξεως της Ένωσης που εισάγει τη σχετική διάκριση. Απαιτείται, εξάλλου, να λαμβάνονται υπόψη οι αρχές και οι στόχοι του τομέα στον οποίο εμπίπτει η επίμαχη πράξη [33].

46. Γενικός σκοπός της οδηγίας 2014/40 είναι να εξασφαλιστεί η δυνατότητα κυκλοφορίας τόσο των παραδοσιακών προϊόντων καπνού όσο και των ηλεκτρονικών τσιγάρων στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά, με παράλληλη διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου προστασίας της ανθρώπινης υγείας [34].

47. Ωστόσο, το γεγονός ότι ο νομοθέτης της Ένωσης επιδιώκει τον ίδιο βασικό σκοπό σε σχέση και με τους δύο τύπους προϊόντων —παραδοσιακά προϊόντα καπνού και ηλεκτρονικά τσιγάρα— επ' ουδενί αρκεί, από μόνο του, για να γίνει δεκτό ότι τα ληφθέντα μέτρα εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς θα έπρεπε οπωσδήποτε να είναι πανομοιότυπα για αμφότερα τα είδη προϊόντων.

28 — Βλ. άρθρο 20, παράγραφος 2, της οδηγίας, καθώς και, κατωτέρω, σημείο 84 των προτάσεών μου.

29 — Βλ. άρθρο 20, παράγραφος 2, στοιχεία β' και γ', της οδηγίας, σε σύγκριση με τα άρθρα 8 έως 10 της οδηγίας που ισχύουν για τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού.

30 — Βλ., σχετικά, ιδίως την αιτιολογική σκέψη 47 της οδηγίας η οποία διευκρινίζει ότι η οδηγία δεν εναρμονίζει τη χρήση αρωμάτων και γεύσεων στα ηλεκτρονικά τσιγάρα και στους περιέκτες επαναπληρώσεως, αλλά παραμένει υποχρέωση των κρατών μελών η θέσπιση σχετικών κανόνων. Αντιθέτως, το άρθρο 7 της οδηγίας προβλέπει απαγόρευση χαρακτηριστικών αρωμάτων και γεύσεων για τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού.

31 — Βλ. ιδίως τη διάταξη περί ενημερωτικού φυλλαδίου στο άρθρο 20, παράγραφος 4, στοιχείο α', της οδηγίας (σχετικά και κατωτέρω, σημεία 113 έως 119 των προτάσεών μου).

32 — Απόφαση Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ. (C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψη 23).

33 — Αποφάσεις Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ. (C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψεις 25 και 26), Association belge des Consommateurs Test-Achats κ.λπ. (C-236/09, EU:C:2011:100, σκέψη 29), Ziegler κατά Επιτροπής (C-439/11 P, EU:C:2013:513, σκέψη 167) και Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, σκέψη 51).

34 — Βλ. ιδίως άρθρο 1 in fine και αιτιολογικές σκέψεις 5, 6, 8 και 36 της οδηγίας.

48. Συγκεκριμένα, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι αντικειμενικές διαφορές των δύο τύπων προϊόντων [35] —μολονότι υφίσταται, αναμφίβολα, σχέση ανταγωνισμού μεταξύ τους— οι οποίες δικαιολογούν τη θέσπιση διαφορετικών διατάξεων, στο πλαίσιο της οδηγίας, για την επίτευξη κοινού σκοπού.

49. Αφενός, οι διαφορές αυτές αφορούν τα υλικά χαρακτηριστικά των παραδοσιακών προϊόντων καπνού και των ηλεκτρονικών τσιγάρων, καθώς και τον τρόπο καταναλώσεώς τους: στην πρώτη περίπτωση, καύση του καπνού και στη δεύτερη περίπτωση, ηλεκτρική ατμοποίηση υγρού (το οποίο κατά κανόνα περιέχει νικοτίνη και ενίοτε άρωμα ή γεύση). Αφετέρου, όμως, οι εν λόγω διαφορές μεταξύ των δύο ειδών προϊόντων μαρτυρούν, κατά κύριο λόγο, ότι τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού είναι πολύ γνωστά στην αγορά και οι κίνδυνοι που προκαλούν για την υγεία έχουν ερευνηθεί ευρέως, ενώ τα ηλεκτρονικά τσιγάρα διακρίνονται, τουλάχιστον επί του παρόντος, διότι αποτελούν νέο είδος και —για μεγάλο τμήμα του πληθυσμού— είναι ακόμη σχετικά άγνωστα.

50. Όλες αυτές οι διαφορές δικαιολογούν το συμπέρασμα ότι τα ηλεκτρονικά τσιγάρα βρίσκονταν σε ιδιαίτερο καθεστώς [36] κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας και για τον λόγο τούτο ο νομοθέτης της Ένωσης όχι μόνον μπορούσε, αλλά όφειλε να τα μεταχειρισθεί σε ορισμένα σημεία με διαφορετικό τρόπο από τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού· επομένως, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η προβαλλόμενη παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως [37].

51. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο αν συγκριθούν τα ηλεκτρονικά τσιγάρα με άλλα προϊόντα στα οποία αναφέρθηκε η Pillbox, όπως ο καφές και το αλκοόλ. Πράγματι, με βάση τα υλικά χαρακτηριστικά, τον τρόπο καταναλώσεως και τις συνήθειες των καταναλωτών, οι διαφορές μεταξύ των εν λόγω προϊόντων και των ηλεκτρονικών τσιγάρων είναι ακόμη πιο ευρείες και προφανείς από εκείνες μεταξύ των ηλεκτρονικών τσιγάρων και των παραδοσιακών προϊόντων καπνού. Επιπλέον, και στο πλαίσιο της συγκρίσεως με τα ποτά που περιέχουν καφεΐνη ή αλκοόλ, ισχύει εξίσου η διαπίστωση ότι τα ηλεκτρονικά τσιγάρα —όπως επισημάνθηκε ήδη— συνιστούν νέο και σχετικά άγνωστο προϊόν και το γεγονός αυτό αρκεί για να δικαιολογήσει ειδική μεταχείριση.

52. Συνεπώς, η αιτίαση ότι το άρθρο 20 της οδηγίας παραβιάζει τις αρχές της ίσης μεταχειρίσεως και του ελεύθερου ανταγωνισμού πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της.

Β— *Η αρχή της αναλογικότητας και ορισμένες συναφείς εκτιμήσεις σχετικές με το κράτος δικαίου*

53. Το μεγαλύτερο τμήμα τόσο της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως του High Court of Justice όσο και των παρατηρήσεων των μετεχόντων στη διαδικασία αφορά την αρχή της αναλογικότητας. Ορμώμενο από σχετική αιτίαση της Pillbox, το αιτούν δικαστήριο ζητεί διευκρινίσεις από το Δικαστήριο σχετικά με την αναλογικότητα ορισμένων επιμέρους πτυχών της ρυθμίσεως για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα στο άρθρο 20 της οδηγίας. Παρεμπιπτόντως, θίγονται ζητήματα που έχουν σχέση και με την αρχή της ασφάλειας δικαίου ως προς ορισμένα σημεία της εν λόγω διατάξεως, ιδίως ζητήματα που αφορούν τις απαιτήσεις της αρχής της μη αοριστίας, καθώς και προβαλλόμενες ελλείψεις αιτιολογίας.

35 — Σχετικά με την ανάγκη συγκρίσεως των αντικειμενικών ιδιοτήτων των διαφόρων υπό εξέταση προϊόντων, καθώς και της χρήσεώς τους, βλ. αποφάσεις Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels (45/75, EU:C:1976:22, σκέψη 12), John Walker (243/84, EU:C:1986:100, σκέψη 11), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 69) και Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 71).

36 — Συναφώς η προκειμένη υπόθεση διαφέρει θεμελιωδώς από την υπόθεση Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-358/14· βλ. τις σημερινές προτάσεις μου στην εν λόγω υπόθεση, σημεία 50 έως 57), στην οποία συγκρίνονται διάφοροι τύποι τσιγάρων με άρωμα ή γεύση.

37 — Στο ίδιο πνεύμα οι αποφάσεις Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψεις 64 και 69) και Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψεις 66 και 71), σε σχέση με τις διαφορές μεταξύ καπνού για μάσημα και παραδοσιακών προϊόντων καπνού.

1. Γενικές εκτιμήσεις για την αρχή της αναλογικότητας

54. Κατά πάγια νομολογία, η αρχή της αναλογικότητας συγκαταλέγεται μεταξύ των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης. Η αρχή αυτή απαιτεί οι πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης να είναι πρόσφορες για την επίτευξη των νομίμως επιδιωκομένων από την οικεία ρύθμιση σκοπών και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών αυτών μέτρο [38]. Συναφώς, όταν υφίσταται δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσότερων πρόσφορων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο επαχθές. Επιπροσθέτως, τα βάρη αυτά δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς [39].

55. Κατά τον δικαστικό έλεγχο πράξεων της Ένωσης ως προς την αναλογικότητά τους, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι, οσάκις πρόκειται για επεμβάσεις σε θεμελιώδη δικαιώματα, η έκταση της εξουσίας εκτιμήσεως του νομοθέτη της Ένωσης μπορεί να περιορίζεται από ορισμένα στοιχεία. Στα στοιχεία αυτά περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, ο οικείος τομέας, η φύση του εκάστοτε δικαιώματος, το είδος και η σοβαρότητα της επεμβάσεως, καθώς και ο επιδιωκόμενος από αυτήν σκοπός [40].

56. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά το θεμελιώδες δικαίωμα της επιχειρηματικής ελευθερίας (άρθρο 16 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων), επί του οποίου θα λάβω θέση κατωτέρω εντός διαφορετικού πλαισίου [41]. Κατά πάγια νομολογία, η επιχειρηματική ελευθερία μπορεί να υπόκειται σε ευρύ φάσμα παρεμβάσεων της δημόσιας αρχής με τις οποίες μπορούν να τεθούν, προς το γενικό συμφέρον, περιορισμοί στην άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας [42], ενώ ο νομοθέτης της Ένωσης διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως σε τομείς όπου η δράση του ενέχει επιλογές τόσο πολιτικής όσο και οικονομικής ή κοινωνικής φύσεως, καθώς και σύνθετες αξιολογήσεις και εκτιμήσεις εκ μέρους του [43].

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

58. Η αναγνώριση τέτοιας ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως σημαίνει ότι παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας εκ μέρους του νομοθέτη της Ένωσης νοείται μόνον όταν η σχετική πράξη της Ένωσης είναι *προδήλως δυσανάλογη*, δηλαδή όταν είναι προδήλως ακατάλληλη για την επίτευξη των νομίμως επιδιωκομένων σκοπών, υπερβαίνει προδήλως το αναγκαίο για την επίτευξη των εν λόγω σκοπών μέτρο ή προκαλεί προβλήματα προδήλως δυσανάλογα σε σχέση με τους σκοπούς αυτούς [44].

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

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

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

41 — Βλ. σχετικά, κατωτέρω, σημεία 182 έως 193 των προτάσεών μου.

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

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

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

59. Με βάση το ανωτέρω κριτήριο, λοιπόν, πρέπει να πραγματοποιηθεί ο δικαστικός έλεγχος της αναλογικότητας της διατάξεως για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα η οποία θεσπίζεται με το άρθρο 20 της οδηγίας.

60. Πριν εξετάσω πιο συγκεκριμένα τα μεμονωμένα στοιχεία της διατάξεως του άρθρου 20 της οδηγίας τα οποία αφορά η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, θα προχωρήσω —με αφετηρία τις επικρίσεις της Pillbox— σε ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με την αρχή της προλήψεως και την εκτίμηση των επιπτώσεων των νομοθετικών σχεδίων των οργάνων της Ένωσης.

Επί της αρχής της προλήψεως

61. Κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, η Pillbox επιδίωξε να παρουσιάσει τα ηλεκτρονικά τσιγάρα ως ακίνδυνα σε μεγάλο βαθμό και να αναδείξει τα πλεονεκτήματά τους διά της συγκρίσεως με τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού, κυρίως ως εναλλακτικής επιλογής για τους βαρείς καπνιστές, αντί της καταναλώσεως κλασικών τσιγάρων καπνού.

62. Αντιθέτως, τα όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως τόνισαν τους κινδύνους υγείας που ενδεχομένως ενέχουν τα ηλεκτρονικά τσιγάρα, και ιδίως τον κίνδυνο δηλητηριάσεως από νικοτίνη λόγω υπερβολικά μακρόχρονης και έντονης καταναλώσεως ή λόγω εσφαλμένου χειρισμού του ηλεκτρονικού τσιγάρου, καθώς και εν γένει τον κίνδυνο εξαρτήσεως από τη νικοτίνη [45]. Βάσει αυτών των εκτιμήσεων, τα ηλεκτρονικά τσιγάρα μπορούν να εξελιχθούν σε πύλη για τη μετάβαση προς τον εθισμό στη νικοτίνη (στην αγγλική γλώσσα: «gateway effect»). Δεδομένου επίσης ότι η κατανάλωση ηλεκτρονικών τσιγάρων μιμείται και παρουσιάζει ως φυσιολογική την πράξη του καπνίσματος (γνωστό και ως αποτέλεσμα απευαισθητοποιήσεως του κοινού) [46], η αυξανόμενη ελκυστικότητα των ηλεκτρονικών τσιγάρων ενδέχεται να αυξήσει συνολικά την κοινωνική αναγνώριση του καπνίσματος. Τέλος, υφίσταται ο κίνδυνος ορισμένοι καταναλωτές να χρησιμοποιούν τόσο ηλεκτρονικά τσιγάρα όσο και κλασικά τσιγάρα καπνού (στην αγγλική γλώσσα: «dual use») και τούτο μπορεί να δυσχέραινε την απεξάρτηση των καθ' έξη καπνιστών από τη νικοτίνη και να διευκόλυνε τη μετάβαση προς τον εθισμό στη νικοτίνη για τους μη καπνιστές —ιδίως για τους εφήβους και τους νέους.

63. Αμφότερες οι πλευρές στηρίζουν τις θέσεις τους σε επιστημονικές μελέτες. Επίσης όμως αναγνωρίζεται εκατέρωθεν ότι απαιτείται περαιτέρω έρευνα σε σχέση με τα ηλεκτρονικά τσιγάρα, προκειμένου να δημιουργηθεί αξιόπιστη βάση για την αξιολόγηση αυτού του νέου προϊόντος και των κινδύνων που ενδέχεται να προκαλεί για την ανθρώπινη υγεία.

64. Εν πάση περιπτώσει: η εκτίμηση της νομιμότητας της οδηγίας 2014/40 και ιδίως της αναλογικότητας των ρυθμίσεων για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα που περιέχονται στο άρθρο 20 ουδόλως εξαρτάται, εν τέλει, από το εάν οι κίνδυνοι υγείας που επισημαίνει ο νομοθέτης της Ένωσης —τους οποίους προσωπικά θεωρώ πολύ εύλογους— τεκμηριώνονται με επαρκή ακρίβεια στο παρόν στάδιο εξελίξεως της επιστήμης.

45 — Το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι η νικοτίνη προκαλεί εξάρτηση και η τοξικότητά της δεν αμφισβητείται (αποφάσεις Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 50, και Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 52).

46 — Η Pillbox αναφέρει επίσης στο υπόμνημά της τις πτυχές του καπνίσματος που αφορούν τη συμπεριφορά (στη γλώσσα της διαδικασίας: «behavioural aspects of smoking»).

65. Πράγματι, κατά την έκδοση της οδηγίας, ο νομοθέτης της Ένωσης όφειλε να λάβει υπόψη την αρχή της προλήψεως [47]. Ακριβώς όταν αποδεικνύεται αδύνατο να διαπιστωθεί με βεβαιότητα η ύπαρξη ή η έκταση του προβαλλόμενου κινδύνου επειδή από τις σχετικές μελέτες δεν έχουν προκύψει επαρκή, ολοκληρωμένα ή ακριβή πορίσματα, ενώ πιθανολογούμενη επέλευση ουσιαστικής βλάβης για τη δημόσια υγεία εξακολουθεί να υφίσταται στην υποθετική περίπτωση κατά την οποία ο κίνδυνος αυτός θα επαληθευόταν, η αρχή της προλήψεως δικαιολογεί τη λήψη περιοριστικών μέτρων υπό την προϋπόθεση ότι αυτά δεν εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις και είναι αντικειμενικά [48].

66. Οι συστάσεις οι οποίες έχουν εκπονηθεί στο πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (ΠΟΥ) [49] και καλούν στη θέσπιση περιοριστικών μέτρων, σε παγκόσμια κλίμακα, για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα συνιστούν επίσης έκφραση της αρχής της προλήψεως.

67. Υπό αυτές τις συνθήκες, η θέσπιση περιοριστικών διατάξεων για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα στο πλαίσιο της οδηγίας ήταν εύλογη και ενδεχομένως επιβεβλημένη με βάση την αρχή της προλήψεως, εφόσον έπρεπε να επιδιωχθεί η εξασφάλιση *υψηλού* επιπέδου προστασίας της υγείας κατά τις επιταγές του πρωτογενούς δικαίου (άρθρα 9 ΣΛΕΕ, 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και 35, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων).

Επί της προβαλλόμενης παραλείψεως σε σχέση με τη διενέργεια εκτιμήσεως των επιπτώσεων

68. Η Pillbox υποστηρίζει επίσης ότι δεν πραγματοποιήθηκε οποιαδήποτε εκτίμηση των σχετικών επιπτώσεων, προτού θεσπισθεί η διάταξη του άρθρου 20 της οδηγίας.

69. Αληθεύει ότι η πρόταση της οδηγίας εκ μέρους της Επιτροπής περιείχε διαφορετική, αυστηρότερη διάταξη για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα: η Επιτροπή είχε ταχθεί, κατ' ουσία, υπέρ της μεταχειρίσεως των ηλεκτρονικών τσιγάρων ως ιατρικών προϊόντων [50].

70. Τούτο όμως δεν σημαίνει ότι η λιγότερο αυστηρή διάταξη για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα, η οποία υιοθετήθηκε εν τέλει μετά το πέρας της νομοθετικής διαδικασίας και περιλαμβάνεται πλέον στο άρθρο 20 της οδηγίας, στηρίχθηκε, τρόπον τινά, στο κενό και θεσπίσθηκε χωρίς καμία εκτίμηση επιπτώσεων.

71. Αντιθέτως μάλιστα, τα επιστημονικά πορίσματα στα οποία στηρίχθηκε η Επιτροπή με τη δική της εκτίμηση των επιπτώσεων [51] —μολονότι δεν ήταν δεσμευτικά για τον νομοθέτη της Ένωσης [52] — αποτέλεσαν χρήσιμο σημείο αναφοράς για τη λιγότερο αυστηρή διάταξη που θεσπίσθηκε με το άρθρο 20 [53]. Πέραν τούτου, έχει γίνει δεκτό ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μπορούν να

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

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

49 — Βλ. την απόφαση της διασκέψεως των συμβαλλομένων μερών της συμβάσεως-πλαισίου της ΠΟΥ για την καταπολέμηση του καπνίσματος, η οποία υιοθετήθηκε κατά την έκτη συνεδρίαση στη Μόσχα στις 18 Οκτωβρίου 2014, FCTC/COP/6(9). Η απόφαση αυτή επιγράφεται «Electronic nicotine delivery systems and electronic non-nicotine delivery systems» (συντομογραφικώς: ENDS και ENNDS) και ορίζει, μεταξύ άλλων, τα εξής: «The Conference of the Parties […] INVITES Parties to consider prohibiting or regulating ENDS/ENNDS, including as tobacco products, medicinal products, consumer products, or other categories, as appropriate, taking into account a high level of protection for human health» (βλ., ιδίως, σημείο 3 της αποφάσεως).

50 — Άρθρο 18 της **προτάσεως της Επιτροπής για οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων**, η οποία υποβλήθηκε στις 19 Δεκεμβρίου 2012, COM(2012) 788 τελικό.

51 — «Impact Assessment», υποβλήθηκε από τις υπηρεσίες της Επιτροπής στις 19 Δεκεμβρίου 2012, έγγραφο SWD (2012) 452 τελικό, ιδίως τμήμα 1, σ. 77 επ.

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

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

ανατρέχουν σε πρόσθετες πηγές ενημερώσεως στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας[54]. Στην προκειμένη περίπτωση δεν αμφισβητείται ότι, κατά τη νομοθετική διαδικασία, τα αρμόδια όργανα συγκέντρωσαν επιπλέον πληροφορίες όσον αφορά το ζήτημα των ηλεκτρονικών τσιγάρων, ιδίως ότι η Επιτροπή προέβη σε σχετικές διαβουλεύσεις με τους κύκλους των ενδιαφερομένων και το Κοινοβούλιο διεξήγαγε δικές του ακροάσεις[55].

72. Εάν τα νομοθετικά όργανα της Ένωσης περιορίζονταν να υιοθετούν μόνο ρυθμίσεις σε σχέση με τις οποίες η Επιτροπή έχει διενεργήσει εκτίμηση επιπτώσεων, το περιθώριο ευελιξίας του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου θα συρρικνωνόταν και η νομοθετική διαδικασία θα στερούνταν σε μεγάλο βαθμό το νόημά της[56].

2. Επί της αναλογικότητας και της μη αοριστίας μεμονωμένων σημείων του άρθρου 20 της οδηγίας

73. Πέραν των αμέσως προηγούμενων γενικών εκτιμήσεων σε σχέση με την αρχή της αναλογικότητας, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, βασιζόμενη στις αιτιάσεις που προέβαλε η Pillbox στο πλαίσιο της κύριας δίκης, θέτει ορισμένα επιμέρους ζητήματα ως προς την αναλογικότητα και τη μη αοριστία μεμονωμένων σημείων του άρθρου 20 της οδηγίας. Αυτά θα εξετάσω στη συνέχεια.

74. Σημειώνω εξαρχής ότι κατά την άποψή μου —η οποία συμπίπτει με εκείνη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου— η διάταξη του άρθρου 20 της οδηγίας είναι σχετικά ήπια και μάλιστα όχι μόνο σε σύγκριση με τους κανόνες για τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού οι οποίοι ισχύουν στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά, αλλά και βάσει συγκρίσεως σε διεθνή κλίμακα[57].

Η υποχρέωση κοινοποιήσεως (άρθρο 20, παράγραφος 2, της οδηγίας)

75. Η Pillbox βάλλει καταρχάς κατά του «συστήματος αδειοδοτήσεως» για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα το οποίο υποτίθεται ότι καθιέρωσε ο νομοθέτης της Ένωσης[58].

76. Εντούτοις, όπως προκύπτει ακόμη κι από μια σύντομη εξέταση του άρθρου 20, παράγραφος 2, της οδηγίας, η αιτίαση αυτή στηρίζεται σε μια βασική παρερμηνεία της επίδικης διατάξεως. Στην πραγματικότητα, με την εν λόγω διάταξη ο νομοθέτης της Ένωσης δεν θέσπισε *σύστημα αδειοδοτήσεως*, αλλά *σύστημα κοινοποιήσεως* για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα σε συνδυασμό με υποχρέωση αναμονής έξι μηνών. Τούτο επιβεβαιώνουν, άλλωστε, και οι παρατηρήσεις όλων των άλλων μετεχόντων στη διαδικασία.

77. Αντιθέτως προς την άποψη που υποστήριξε η Pillbox κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το σύστημα κοινοποιήσεως σε συνδυασμό με την υποχρέωση εξάμηνης αναμονής δεν λειτουργεί ούτε de facto ως σύστημα αδειοδοτήσεως. Τουναντίον, μετά την παρέλευση έξι μηνών τα ηλεκτρονικά τσιγάρα δύνανται να διατεθούν στην αγορά, εάν δεν έχει παρέμβει εν τω μεταξύ η αρμόδια αρχή. Ένα σύστημα αδειοδοτήσεως θα επιβάρυνε σαφώς περισσότερο τους κατασκευαστές και τους εισαγωγείς και θα τους υποχρέωνε, ιδίως, να αναμένουν σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση έως ότου λάβουν θετική απόφαση από την αρμόδια αρχή.

54 — Συναφώς, απόφαση Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, σκέψεις 39 και 40).

55 — Σχετικά με τη συνεκτίμηση ενδεχόμενων ακροάσεων ή «εργαστηρίων» που διεξάγονται από το Κοινοβούλιο, βλ. παραδείγματος χάρη απόφαση Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, σκέψεις 35 και 36).

56 — Ομοίως —αν και σε διαφορετικό πλαίσιο— οι προτάσεις μου στην υπόθεση Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-398/13 P, EU:C:2015:190, σημείο 31).

57 — Σύμφωνα με έκθεση η οποία υποβλήθηκε το 2014 στη διάσκεψη των συμβαλλομένων μερών της συμβάσεως-πλαισίου του ΠΟΥ για την καταπολέμηση του καπνίσματος, η εμπορία ηλεκτρονικών τσιγάρων που περιέχουν νικοτίνη απαγορευόταν πλήρως σε 13 από τα 59 κράτη τα οποία είχαν θεσπίσει σχετικές ρυθμίσεις (Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, «Electronic Nicotine Delivery Systems», Report by WHO, 21 Ιουλίου 2014, FCTC/COP/6/10 [2014], σκέψη 31).

58 — Το υπόμνημα της Pillbox αναφέρει αυτολεξεί τα εξής: «The EU legislature has adopted a disproportionate approach by putting in place an authorisation scheme for electronic cigarettes.»

i) Επί της αναλογικότητας του συστήματος κοινοποιήσεως

78. Όπως επισημάνθηκε ήδη, τα ηλεκτρονικά τσιγάρα συνιστούν νέο και —τουλάχιστον για μεγάλο τμήμα του πληθυσμού— σχετικά άγνωστο ακόμη προϊόν για το οποίο αναδύεται μάλιστα μια ταχύτατα αναπτυσσόμενη αγορά [59].

79. Με βάση τα υφιστάμενα δεδομένα και τα επιστημονικά πορίσματα στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας δεν ήταν προδήλως εσφαλμένη ούτε παράλογη η εκτίμηση του νομοθέτη της Ένωσης ότι τα ηλεκτρονικά τσιγάρα ενδέχεται να προκαλούν κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία και ότι το προϊόν αυτό θα μπορούσε να εξελιχθεί —κυρίως για τους εφήβους και τους νέους— σε πύλη για τη μετάβαση προς τον εθισμό στη νικοτίνη και τελικά στην παραδοσιακή κατανάλωση καπνού [60].

80. Υπό τις συνθήκες αυτές είναι, κατά την άποψή μου, προφανές ότι υπάρχει θεμιτό συμφέρον των αρμόδιων αρχών για εποπτεία των ηλεκτρονικών τσιγάρων, ιδίως εάν συνεκτιμηθεί και η αρχή της προλήψεως [61].

81. Σύστημα κοινοποιήσεως, όπως αυτό που προβλέπει το άρθρο 20, παράγραφος 2, της οδηγίας μπορεί αναμφίβολα να διευκολύνει τα κράτη μέλη ως προς την άσκηση των καθηκόντων εποπτείας και ελέγχου για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα.

82. Συγκριτικά με άλλες πιθανές επεμβάσεις της δημόσιας εξουσίας στην επιχειρηματική ελευθερία (άρθρο 16 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων), τέτοιου είδους σύστημα κοινοποιήσεως συνιστά σχετικά ήπιο μέτρο το οποίο είναι σαφώς λιγότερο παρεμβατικό από το κλασικό σύστημα αδειοδοτήσεως.

83. Αντιθέτως, δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί σοβαρά ότι, αν ο νομοθέτης καθόριζε —πέραν των απαιτήσεων που θέτει ούτως ή άλλως το άρθρο 20, παράγραφος 3, της οδηγίας— προδιαγραφές προϊόντος για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα, όπως πρότεινε η Pillbox στο πλαίσιο της παρούσας προδικαστικής παραπομπής, τούτο θα συνιστούσε ηπιότερη εναλλακτική σε σύγκριση με την υποχρέωση κοινοποιήσεως την οποία επιβάλλει το άρθρο 20, παράγραφος 2, της οδηγίας. Συγκεκριμένα, αφενός, ο καθορισμός προδιαγραφών προϊόντος συνιστά σαφώς επαχθέστερη επέμβαση στην επιχειρηματική ελευθερία από την απλή υποχρέωση κοινοποιήσεως ενός προϊόντος. Αφετέρου δε, ο καθορισμός τέτοιων προδιαγραφών προϋποθέτει επαρκή στήριξη σε δεδομένα και πορίσματα που αφορούν το οικείο προϊόν. Λαμβανομένου υπόψη όμως ότι τα ηλεκτρονικά τσιγάρα αποτελούν σχετικά νέο και άγνωστο προϊόν, ο νομοθέτης της Ένωσης θα μπορούσε ευλόγως να θεωρήσει ότι τέτοιου είδους δεδομένα και πορίσματα δεν υφίστανται σε επαρκή βαθμό επί του παρόντος. Η σταδιακή συγκέντρωση τους καθίσταται δυνατή με την εφαρμογή του συστήματος κοινοποιήσεως.

59 — Το τελευταίο στοιχείο επισημαίνει και η αιτιολογική σκέψη 46 της οδηγίας στο πρώτο της εδάφιο.

60 — Βλ., σχετικά, αιτιολογική σκέψη 43 της οδηγίας.

61 — Βλ., σχετικά, την αιτιολογική σκέψη 36 της οδηγίας, καθώς και για την αρχή της προλήψεως, ανωτέρω, σημεία 64 έως 67 των προτάσεών μου.

84. Επίσης, πρέπει να απορριφθεί και το επιχείρημα της Pillbox ότι το σύστημα κοινοποιήσεως για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα βάσει του άρθρου 20, παράγραφος 2, της οδηγίας είναι αυστηρότερο από τις διατάξεις των άρθρων 5 και 6 της οδηγίας οι οποίες ισχύουν για τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού. Απεναντίας, όπως ορθώς τόνισαν τα όργανα της Ένωσης που μετέχουν στη διαδικασία, οι απαιτήσεις κοινοποιήσεως για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα *δεν* είναι *τόσο ευρείες* όσο εκείνες για τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού, κυρίως όσον αφορά τα πρόσθετα [62].

85. Εξάλλου, πολύ πιο αποκαλυπτική είναι η σύγκριση του συστήματος κοινοποιήσεως για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα, κατά το άρθρο 20, παράγραφος 2, της οδηγίας, με την ισχύουσα υποχρέωση υποβολής κοινοποιήσεων για τα νέα είδη προϊόντων καπνού βάσει του άρθρου 19 της οδηγίας. Οι δύο αυτές ρυθμίσεις συμπίπτουν σε όλα τα ουσιώδη σημεία. Ο νομοθέτης της Ένωσης, δηλαδή, ρύθμισε συνολικά, κατά τρόπο συνεκτικό, τα νέα και λιγότερο γνωστά προϊόντα —είτε πρόκειται για προϊόντα καπνού είτε για ηλεκτρονικά τσιγάρα.

86. Περαιτέρω, δεν είναι καθόλου προφανείς οι λόγοι για τους οποίους η απλή υποχρέωση κοινοποιήσεως νέου προϊόντος της κατηγορίας των ηλεκτρονικών τσιγάρων θα μπορούσε να αποτελέσει ανασταλτικό παράγοντα για την καινοτομία, όπως υποστηρίζει η Pillbox. Αντιθέτως, τέτοιο σύστημα κοινοποιήσεως δύναται να ενισχύσει την καινοτομία, καθόσον παρέχει κίνητρο στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις να λειτουργήσουν με υπευθυνότητα και να διαθέτουν στην αγορά μόνον προϊόντα ως προς τα οποία υφίστανται επαρκή πορίσματα, ώστε να εξασφαλίζεται το κατάλληλο επίπεδο ποιότητας και ασφάλειας που θα μπορεί να αντέξει εν ανάγκη στον διοικητικό έλεγχο. Τούτο επισήμανε ορθώς, κυρίως, η Επιτροπή στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως. Συναφώς, θα ήθελα να προσθέσω ότι ενδεχόμενος διοικητικός έλεγχος παρέχει στους κατασκευαστές και εισαγωγείς ηλεκτρονικών τσιγάρων την επιπρόσθετη δυνατότητα να επιβεβαιώσουν την ορθότητα των δικών τους εσωτερικών ελέγχων ποιότητας, αν και τούτο, βεβαίως, δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη μετακύλιση ευθύνης στην εκάστοτε αρχή.

87. Τέλος, η υποχρέωση εξάμηνης αναμονής που συνοδεύει την κοινοποίηση κατά το άρθρο 20, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας, δεν είναι σε καμία περίπτωση υπερβολική, εάν ληφθεί υπόψη ότι οι αρμόδιες αρχές πρέπει να έχουν στη διάθεσή τους εύλογο χρονικό διάστημα, προκειμένου να ελέγξουν, εν ανάγκη, όλα τα στοιχεία εκ μέρους των κατασκευαστών και των εισαγωγέων, όσον αφορά τους ενδεχόμενους κινδύνους από τα ηλεκτρονικά τσιγάρα, ιδίως τα στοιχεία σχετικά με τα συστατικά, τις εκπομπές, τα τοξικολογικά δεδομένα και τη διαδικασία παραγωγής, ώστε σε έκτακτη περίπτωση να μπορούν να παρέμβουν εγκαίρως και *πριν* από τη διάθεση του εκάστοτε προϊόντος στην αγορά [63]. Παρεμπιπτόντως, πρέπει να σημειωθεί ότι ο νομοθέτης της Ένωσης έχει προβλέψει αντίστοιχη διαδικασία κοινοποιήσεως με υποχρέωση εξάμηνης αναμονής και για την κυκλοφορία συγκεκριμένων καλλυντικών προϊόντων [64].

88. Εν τέλει, λοιπόν, το σύστημα κοινοποιήσεως με την υποχρέωση εξάμηνης αναμονής που προέβλεψε ο νομοθέτης της Ένωσης για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα στο άρθρο 20, παράγραφος 2, της οδηγίας επιτυγχάνει δίκαιη στάθμιση μεταξύ του θεμιτού συμφέροντος εποπτείας εκ μέρους των αρμόδιων αρχών και της επιχειρηματικής ελευθερίας των κατασκευαστών και εισαγωγέων ηλεκτρονικών τσιγάρων. Δεν υφίσταται καμία αμφιβολία ως προς τη συμβατότητα του εν λόγω συστήματος με την αρχή της αναλογικότητας.

62 — Κατά το άρθρο 5 της οδηγίας, οι κατασκευαστές και οι εισαγωγείς προϊόντων καπνού υποχρεούνται να υποβάλουν στις αρμόδιες αρχές, μεταξύ άλλων, κατάλογο όλων των συστατικών και των ποσοτήτων τους που χρησιμοποιούνται στην κατασκευή των προϊόντων αυτών, και η υποχρέωση τούτη είναι ευρύτερη από την προβλεπόμενη για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα στο άρθρο 20, παράγραφος 2, στοιχείο β′, της οδηγίας. Επιπλέον, το άρθρο 6 της οδηγίας ορίζει ενισχυμένες υποχρεώσεις υποβολής κοινοποιήσεων για συγκεκριμένα πρόσθετα που περιέχονται σε τσιγάρα και καπνό για στριφτά τσιγάρα και περιλαμβάνονται σε κατάλογο ιεράρχησης· το άρθρο 20 της οδηγίας δεν προβλέπει τέτοιες ενισχυμένες υποχρεώσεις υποβολής κοινοποιήσεων για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα.

63 — Βλ., σχετικά, και το άρθρο 23, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας, κατά το οποίο τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι δεν διατίθενται στην αγορά τα προϊόντα καπνού και τα συναφή προϊόντα που δεν συμμορφώνονται με την οδηγία.

64 — Άρθρο 16, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΚ) 1223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 2009, για τα καλλυντικά προϊόντα (ΕΕ L 342, σ. 59).

ii) Επί της αιτιάσεως περί αοριστίας των υποχρεώσεων που υπέχουν οι κοινοποιούντες

89. Η Pillbox ισχυρίζεται επίσης, συμπληρωματικώς, ότι ορισμένα στοιχεία τα οποία οφείλουν να γνωστοποιούν οι κατασκευαστές και οι εισαγωγείς, στο πλαίσιο της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως, αντιβαίνουν στην αρχή της ασφάλειας δικαίου, διότι είναι διατυπωμένα κατά τρόπο ιδιαιτέρως αόριστο. Συγκεκριμένα, πρόκειται για τις «πληροφορίες σχετικά με τη δοσολογία και την πρόσληψη νικοτίνης όταν το προϊόν καταναλώνεται υπό κανονικές ή ευλόγως προβλέψιμες συνθήκες» στο άρθρο 20, παράγραφος 2, στοιχείο δ′, της οδηγίας, καθώς και για την «εθιστικότητα» των ηλεκτρονικών τσιγάρων. Η Pillbox τονίζει ότι η δοσολογία και η πρόσληψη νικοτίνης κατά το κάπνισμα ηλεκτρονικού τσιγάρου εξαρτώνται από τις προσωπικές ανάγκες και την ατομική συμπεριφορά κάθε καταναλωτή.

90. Ωστόσο, ούτε αυτό το επιχείρημα είναι εύστοχο.

91. Όσον αφορά την «εθιστικότητα», ο όρος αυτός δεν χρησιμοποιείται καν στο άρθρο 20, παράγραφος 2, της οδηγίας, ούτε στο στοιχείο δ′ ούτε σε άλλο στοιχείο της ίδιας διατάξεως.

92. Ως προς τα υπόλοιπα σημεία που αμφισβητεί η Pillbox, οι πληροφορίες στο άρθρο 20, παράγραφος 2, στοιχείο δ′, της οδηγίας είναι προφανές ότι δεν αφορούν την ατομική δοσολογία και πρόσληψη νικοτίνης των μεμονωμένων καταναλωτών, αλλά τις ελάχιστες, μέσες και ανώτατες τιμές που αναμένονται κατά κανόνα από το κάπνισμα ενός ηλεκτρονικού τσιγάρου. Ο υπεύθυνος κατασκευαστής ή εισαγωγέας πρέπει να είναι σε θέση να παράσχει αυτού του είδους τις τιμές, εάν δεν θέλει να του προσαφθεί ότι διέθεσε στην αγορά προϊόν το οποίο δεν έχει ελεγχθεί δεόντως και ενδέχεται να προκαλέσει απρόβλεπτους κινδύνους υγείας.

93. Γενικότερα, οι κανόνες δικαίου, ως εκ της φύσεώς τους, περιέχουν αόριστες νομικές έννοιες. Τούτο ισχύει κυρίως για διατάξεις οδηγιών που πρέπει πάντοτε να μεταφέρονται στο εθνικό δίκαιο (βλ. άρθρο 288, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ) και για τον λόγο αυτόν τυχόν ασάφειες ως προς τις λεπτομέρειες μπορούν να εξαλειφθούν στο πλαίσιο της ευχέρειας που διαθέτουν τα κράτη μέλη κατά τη διαμόρφωση των εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων. Επίσης, το άρθρο 20, παράγραφος 13, της οδηγίας παρέχει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να καθορίσει κοινό μορφότυπο όσον αφορά τις προβλεπόμενες από το άρθρο 20, παράγραφος 2, της οδηγίας κοινοποιήσεις εκ μέρους των κατασκευαστών και των εισαγωγέων, και τούτο ενδέχεται να συμβάλει στην περαιτέρω αποσαφήνιση του είδους και της μορφής των στοιχείων που απαιτείται να παρέχουν οι επιχειρήσεις.

94. Υπό αυτές τις συνθήκες, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 20, παράγραφος 2, της οδηγίας, ιδίως το στοιχείο δ′, αντιβαίνει στην αρχή της ασφάλειας δικαίου.

Η ανώτατη περιεκτικότητα νικοτίνης (άρθρο 20, παράγραφος 3, στοιχείο β′, της οδηγίας)

95. Το άρθρο 20, παράγραφος 3, στοιχείο β′, της οδηγίας ορίζει ότι το υγρό που περιέχει νικοτίνη στα ηλεκτρονικά τσιγάρα, καθώς και σε φιαλίδια μίας χρήσεως ή περιέκτες επαναπληρώσεως δεν επιτρέπεται να περιέχει νικοτίνη που υπερβαίνει τα 20 mg/ml. Κατά την Pillbox, η εν λόγω διάταξη είναι δυσανάλογη και καθιστά τη θέση της δυσμενέστερη από εκείνη των κατασκευαστών παραδοσιακών προϊόντων καπνού. Η επιχείρηση υποστηρίζει ότι η διάταξη είναι αντιπαραγωγική ως προς το επιδιωκόμενο υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας, διότι η καταλληλότητα των ηλεκτρονικών τσιγάρων ως υποκατάστατων των παραδοσιακών προϊόντων καπνού προϋποθέτει υψηλότερη περιεκτικότητα νικοτίνης[65].

65 — Προς θεμελίωση αυτής της απόψεως, η Pillbox παραπέμπει σε επιστημονικά πορίσματα σύμφωνα με τα οποία η νικοτίνη από ηλεκτρονικά τσιγάρα μεταβολίζεται στο σώμα του καπνιστή κατά τρόπο διαφορετικό από τη νικοτίνη που προέρχεται από παραδοσιακά προϊόντα καπνού. Τούτο όμως δεν γίνεται δεκτό από άλλους μετέχοντες στη διαδικασία, ιδίως από το Συμβούλιο, οι οποίοι επικαλούνται επίσης επιστημονικά πορίσματα.

96. Συναφώς, επιβάλλεται καταρχάς να υπομνησθεί ότι, όσον αφορά τα μέτρα εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς με βάση το άρθρο 114 ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο αναγνωρίζει τον καθορισμό οριακών τιμών για επικίνδυνες ουσίες εκ μέρους του νομοθέτη της Ένωσης, εφόσον οι τιμές αυτές εξασφαλίζουν τη δυνατότητα κυκλοφορίας προϊόντων στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά και την παράλληλη διατήρηση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας[66].

97. Κατά τον καθορισμό της εκάστοτε οριακής τιμής για συγκεκριμένη ουσία, παρέχεται στον νομοθέτη της Ένωσης επιπλέον ευχέρεια εκτιμήσεως, ενώ η εν λόγω τιμή δεν επιτρέπεται, βεβαίως, να καθορίζεται αυθαίρετα, αλλά πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικές εκτιμήσεις, λαμβανομένων υπόψη των πλέον πρόσφατων επιστημονικών δεδομένων και της αρχής της προλήψεως.

98. Όπως εξήγησαν, με πειστικό τρόπο, τα όργανα της Ένωσης που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, για τον καθορισμό της επίδικης, εν προκειμένω, οριακής τιμής των 20 mg/ml νικοτίνης αξιολογήθηκαν τόσο τα πλέον πρόσφατα επιστημονικά πορίσματα τα οποία ήταν διαθέσιμα κατά τη νομοθετική διαδικασία, σχετικά με τους κινδύνους υγείας και τα ζητήματα ασφάλειας που μπορεί να προκληθούν από τα ηλεκτρονικά τσιγάρα, όσο και οι υπάρχουσες γνώσεις σχετικά με τις συνήθειες των καταναλωτών ηλεκτρονικών τσιγάρων, καθώς και παραδοσιακών προϊόντων καπνού.

99. Στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, ελήφθη ιδίως υπόψη ότι το υγρό που περιέχει νικοτίνη στα ηλεκτρονικά τσιγάρα και στους περιέκτες επαναπληρώσεως δημιουργεί συγκεκριμένους κινδύνους οι οποίοι μπορεί να συνδέονται με τον απρόσεκτο ή μη ενδεδειγμένο χειρισμό του υγρού αυτού —ενδεχομένως μάλιστα από παιδιά[67] — ή με την υπερβολικά μακρόχρονη και έντονη κατανάλωση[68], πιο συγκεκριμένα δε κίνδυνο δηλητηριάσεως από νικοτίνη.

100. Συγχρόνως, κατά τη νομοθετική διαδικασία, ελήφθη ως δεδομένο ότι η πλειονότητα των ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπληρώσεως που κυκλοφορούσαν κατά τον χρόνο εκείνο περιείχαν νικοτίνη η οποία δεν υπερέβαινε τα 18 mg/ml, δηλαδή είχαν περιεκτικότητα νικοτίνης μικρότερη από την οριακή τιμή των 20 mg/ml που καθορίσθηκε έπειτα στην οδηγία.

101. Επομένως, η οριακή τιμή νικοτίνης των 20 mg/ml ήταν αποτέλεσμα σταθμίσεως των πλέον πρόσφατων πορισμάτων σχετικά με τους κινδύνους και τις καταναλωτικές συνήθειες που αφορούν τα ηλεκτρονικά τσιγάρα και τους περιέκτες επαναπληρώσεως. Επίσης, η τιμή αυτή είναι συγκρίσιμη με την επιτρεπόμενη δόση νικοτίνης την οποία αποδίδει ένα κανονικό τσιγάρο κατά τον χρόνο που απαιτείται για το κάπνισμα ενός τέτοιου τσιγάρου[69].

102. Στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως ενώπιον του Δικαστηρίου δεν προβλήθηκε κανένα στοιχείο το οποίο θα μπορούσε να κλονίσει, έστω κατ' ελάχιστον, αυτή τη στάθμιση εκ μέρους του νομοθέτη της Ένωσης.

103. Με άλλα λόγια, το μοναδικό επιχείρημα που προβάλλει συναφώς η Pillbox είναι ότι τα ηλεκτρονικά τσιγάρα, ως υποκατάστατα των παραδοσιακών προϊόντων καπνού, θα έπρεπε να επιτρέπεται να πωλούνται και με περιεκτικότητα νικοτίνης υψηλότερη των 20 mg/ml.

104. Αυτό το επιχείρημα όμως δεν θέτει εν αμφιβόλω τη νομιμότητα της ρυθμίσεως που θεσπίσθηκε με το άρθρο 20, παράγραφος 3, στοιχείο β', της οδηγίας.

66 — Απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, ιδίως σκέψη 126), σε σχέση με το άρθρο 95 ΕΚ.

67 — Βλ., σχετικά, αιτιολογική σκέψη 40 της οδηγίας.

68 — Το κάπνισμα ενός ηλεκτρονικού τσιγάρου μπορεί να έχει πολύ μακρά διάρκεια χωρίς διακοπή και από ένα ηλεκτρονικό τσιγάρο είναι δυνατόν να ληφθούν πολύ περισσότερες εισπνοές σε σύγκριση με ένα παραδοσιακό τσιγάρο καπνού.

69 — Αιτιολογική σκέψη 38 της οδηγίας.

105. Πράγματι, τα ηλεκτρονικά τσιγάρα με ιδιαιτέρως υψηλή περιεκτικότητα νικοτίνης, τα οποία χρησιμεύουν ως *βοηθήματα απεξαρτήσεως* για τους βαρείς καπνιστές παραδοσιακών προϊόντων καπνού, δεν συνιστούν κανονικά καταναλωτικά είδη. Με βάση το σύστημα της οδηγίας, όπως αυτό διευκρινίσθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου από τα όργανα της Ένωσης που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, η διάθεση στην αγορά αυτής της κατηγορίας ηλεκτρονικών τσιγάρων δεν απαγορεύεται μεν απολύτως, πλην όμως τα είδη αυτά μπορούν να πωληθούν στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά μόνον υπό τις ειδικές προϋποθέσεις που ισχύουν για ιατρικά προϊόντα[70].

106. Ο νομοθέτης της Ένωσης είχε την ευχέρεια να ορίσει την τιμή των 20 mg/ml ως όριο μεταξύ των κανονικών καταναλωτικών προϊόντων και των αυστηρότερα ρυθμιζόμενων ιατρικών προϊόντων.

107. Κατόπιν τούτου, δεν υφίσταται συνολικά καμία αμφιβολία ότι το άρθρο 20, παράγραφος 3, στοιχείο β′, της οδηγίας συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας.

Η απαίτηση χορηγήσεως των δόσεων νικοτίνης σε σταθερά επίπεδα (άρθρο 20, παράγραφος 3, στοιχείο στ′, της οδηγίας)

108. Το άρθρο 20, παράγραφος 3, στοιχείο στ′, της οδηγίας ορίζει ότι τα ηλεκτρονικά τσιγάρα πρέπει να χορηγούν τις δόσεις νικοτίνης σε σταθερά επίπεδα υπό φυσιολογικές συνθήκες χρήσης. Η Pillbox υποστηρίζει ότι η διάταξη αυτή είναι αόριστη και, ως εκ τούτου, αντιβαίνει στην αρχή της ασφάλειας δικαίου, διότι η δοσολογία και η πρόσληψη νικοτίνης κατά το κάπνισμα ηλεκτρονικού τσιγάρου εξαρτώνται από τις προσωπικές ανάγκες και τη συμπεριφορά κάθε καταναλωτή. Εξάλλου, δεν υφίστανται παρόμοιες απαιτήσεις για τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού.

109. Η ανωτέρω προσέγγιση δεν ευσταθεί.

110. Όσον αφορά την αρχή της ασφάλειας δικαίου, η αιτίαση της Pillbox πρέπει να απορριφθεί για τους λόγους που εκτέθηκαν σε σχέση με το άρθρο 20, παράγραφος 3, στοιχείο δ′, της οδηγίας[71].

111. Ως προς τη σύγκριση με τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού, πρέπει να σημειωθεί ότι στον βαθμό που η κατανάλωση ηλεκτρονικών τσιγάρων συνδέεται με συγκεκριμένα προβλήματα και κινδύνους υγείας, είναι αναγκαία μια ρύθμιση κατάλληλα προσαρμοσμένη στις ιδιαιτερότητες των ηλεκτρονικών τσιγάρων, ακόμη και αν αυτή παρεκκλίνει από τους κανόνες που διέπουν τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού. Στο πλαίσιο τούτο, ιδίως το Συμβούλιο, η Επιτροπή και η Ισπανία επισημαίνουν ορθώς τον κίνδυνο δηλητηριάσεως από νικοτίνη λόγω υπερβολικά μακρόχρονης και έντονης καταναλώσεως ή λόγω εσφαλμένου χειρισμού του ηλεκτρονικού τσιγάρου[72]. Ακριβώς αυτός ο ιδιαίτερος κίνδυνος δικαιολογεί την απαίτηση χορηγήσεως των δόσεων νικοτίνης σε σταθερά επίπεδα, η οποία προβλέπεται ειδικά για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα στο άρθρο 20, παράγραφος 3, στοιχείο στ′, της οδηγίας.

112. Εάν οι κατασκευαστές και οι εισαγωγείς αδυνατούσαν να εξασφαλίσουν τη χορήγηση των δόσεων νικοτίνης σε σταθερά επίπεδα για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα που εμπορεύονταν, αυτό θα αποτελούσε ένδειξη ότι το προϊόν τους είναι επικίνδυνο και απρόβλεπτο και τούτο δεν θα δικαιολογούσε τη λήψη ηπιότερων, αλλά πιο παρεμβατικών μέτρων εκ μέρους του νομοθέτη της Ένωσης.

70 — Βλ., σχετικά, τη διάταξη του άρθρου 20, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της προκειμένης οδηγίας, κατά την οποία η οδηγία δεν εφαρμόζεται στα ηλεκτρονικά τσιγάρα και τους περιέκτες επαναπληρώσεως που υπόκεινται στις απαιτήσεις της οδηγίας 93/42/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί των ιατροτεχνολογικών προϊόντων (ΕΕ L 169, σ. 1).

71 — Βλ. σχετικά, ανωτέρω, σημεία 92 και 93 των προτάσεών μου.

72 — Βλ. σχετικά, ανωτέρω, σημείο 99 και υποσημείωση 68 των προτάσεών μου.

Το ενημερωτικό φυλλάδιο (άρθρο 20, παράγραφος 4, στοιχείο α′, της οδηγίας)

113. Κατά το άρθρο 20, παράγραφος 4, στοιχείο α′, της οδηγίας οι μονάδες συσκευασίας ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπληρώσεως πρέπει να περιέχουν ενημερωτικό φυλλάδιο με πληροφορίες όσον αφορά διάφορα ζητήματα, παραδείγματος χάρη, στοιχεία για τον κίνδυνο εθισμού και την τοξικότητα, καθώς και οδηγίες χρήσεως και αποθηκεύσεως. Η Pillbox θεωρεί ότι η επιβολή της συγκεκριμένης υποχρεώσεως είναι δυσανάλογη και καθιστά τη θέση της δυσμενέστερη σε σύγκριση με τους κατασκευαστές παραδοσιακών προϊόντων καπνού, καθόσον αυτοί δεν οφείλουν να συνοδεύουν τα προϊόντα τους με ενημερωτικό φυλλάδιο.

114. Όπως εκτέθηκε ήδη, σκοπός της διατάξεως για το ενημερωτικό φυλλάδιο είναι να προάγει τη δυνατότητα κυκλοφορίας ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπληρώσεως στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά εξασφαλίζοντας παραλλήλως υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας.

115. Το ότι ενημερωτικό φυλλάδιο απαιτείται μόνο για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα και τους περιέκτες επαναπληρώσεως οφείλεται στις ιδιαιτερότητες των συγκεκριμένων προϊόντων έναντι των παραδοσιακών προϊόντων καπνού. Αυτές επισήμαναν με πειστικό τρόπο τα όργανα της Ένωσης και ορισμένα κράτη μέλη που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως.

116. Συγκεκριμένα, αντιθέτως προς τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού, τα ηλεκτρονικά τσιγάρα και οι περιέκτες επαναπληρώσεως είναι νέα και —για μεγάλο τμήμα του πληθυσμού— σχετικά άγνωστα ακόμη προϊόντα. Επιπροσθέτως, υφίστανται και μερικά ειδικά ζητήματα τα οποία συνδέονται με τη φύση των ηλεκτρονικών τσιγάρων και δεν εμφανίζονται στην ίδια κλίμακα για τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού: αφενός, τα τεχνικά ζητήματα σχετικά με τη λειτουργία και την ορθή χρήση των ηλεκτρονικών τσιγάρων, καθώς και των περιεκτών επαναπληρώσεως, αφετέρου, ο ιδιαίτερος κίνδυνος της δηλητηριάσεως από νικοτίνη λόγω υπερβολικά μακρόχρονης και έντονης καταναλώσεως ή λόγω εσφαλμένου χειρισμού του ηλεκτρονικού τσιγάρου.

117. Τα ανωτέρω δικαιολογούν την επιβολή υποχρεώσεως παροχής αναλυτικότερων πληροφοριών για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα σε σύγκριση με τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού.

118. Αντιθέτως προς τα όσα προτείνει η Pillbox, δεν είναι δυνατή η απλή αποτύπωση των σχετικών πληροφοριών στη συσκευασία των ηλεκτρονικών τσιγάρων και των περιεκτών επαναπληρώσεως ως ηπιότερο μέσο. Πρώτον, πρόκειται για πολυάριθμα και πολύ εκτενή στοιχεία που δεν θα μπορούσαν να αποτυπωθούν στη συσκευασία κατά τρόπο ευκρινή και ευανάγνωστο, ακόμη και αν η συσκευασία ήταν σχετικά μεγάλη. Δεύτερον, σε περίπτωση τέτοιας αποτυπώσεως, θα περιοριζόταν ο διαθέσιμος χώρος για την απαρίθμηση των συστατικών και τις αναγκαίες προειδοποιήσεις που επιβάλλεται να αναγράφονται στη συσκευασία δυνάμει του άρθρου 20, παράγραφος 4, στοιχείο β′, της οδηγίας — όπως και στα παραδοσιακά προϊόντα καπνού. Τρίτον, το χωριστό ενημερωτικό φυλλάδιο αυξάνει την πιθανότητα ο καταναλωτής να διατηρήσει τις περιεχόμενες οδηγίες ορθής χρήσεως των ηλεκτρονικών τσιγάρων ακόμη και μετά την απόρριψη της συσκευασίας.

119. Συνεπώς, η διάταξη του άρθρου 20, παράγραφος 4, στοιχείο α′, της οδηγίας, σχετικά με το ενημερωτικό φυλλάδιο, δεν αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας.

Η απαγόρευση διαφημίσεως (άρθρο 20, παράγραφος 5, της οδηγίας)

120. Το άρθρο 20, παράγραφος 5, της οδηγίας προβλέπει πολύ ευρεία απαγόρευση εμπορικών επικοινωνιών και χορηγιών όσον αφορά τα ηλεκτρονικά τσιγάρα και τους περιέκτες επαναπληρώσεως, εφόσον οι πρακτικές αυτές έχουν ως σκοπό ή αποτέλεσμα —άμεσο ή έμμεσο— την προώθηση των πωλήσεων. Το αιτούν δικαστήριο, ορμώμενο από αιτίαση που προέβαλε η Pillbox σχετικά με παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, ζητεί από το Δικαστήριο να εξετάσει την ανωτέρω απαγόρευση, στην οποία στο εξής θα αναφέρομαι ως «απαγόρευση διαφημίσεως» χάριν απλοποιήσεως.

121. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ήδη ότι απαγόρευση διαφημίσεως σε σχέση με *παραδοσιακά προϊόντα καπνού* ήταν σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας[73]. Στην προκειμένη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δεν προβλήθηκε κανένα στοιχείο το οποίο θα μπορούσε να οδηγήσει σε θεμελιωδώς διαφορετική κρίση επί της αντίστοιχης απαγορεύσεως διαφημίσεως για τα *ηλεκτρονικά τσιγάρα*.

122. Η εν λόγω απαγόρευση διαφημίσεως αποσκοπεί να εξασφαλίσει ότι στο πλαίσιο εμπορίας ηλεκτρονικών τσιγάρων στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά θα ισχύουν παντού οι ίδιοι όροι και συγχρόνως θα διατηρείται υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας. Όπως τονίσθηκε επανειλημμένως, ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε να λάβει ως δεδομένο ότι τα ηλεκτρονικά τσιγάρα συνιστούν δυνητικό κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία.

123. Απαγόρευση διαφημίσεως, όπως η προβλεπόμενη στο άρθρο 20, παράγραφος 5, της οδηγίας, είναι κατάλληλη προς αντιμετώπιση του κινδύνου αυτού. Πράγματι, τέτοια απαγόρευση συνεπάγεται ότι οι καταναλωτές —κυρίως οι ιδιαιτέρως ευάλωτες ομάδες των εφήβων και των νέων στις οποίες στοχεύει η διαφήμιση— θα έρθουν σε επαφή με λιγότερα εμπορικά ερεθίσματα προκειμένου να αγοράσουν και να καταναλώσουν ηλεκτρονικά τσιγάρα και, επομένως, θα εκτεθούν σε μικρότερο βαθμό στους κινδύνους υγείας που ενδέχεται να προκαλούν τα εν λόγω προϊόντα.

124. Τέτοιου είδους απαγόρευση διαφημίσεως είναι επίσης αναγκαία, ώστε να εξασφαλισθεί υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας. Αυτή η προσέγγιση του νομοθέτη της Ένωσης συνάδει σε τελική ανάλυση και με τις συστάσεις του ΠΟΥ[74].

125. Ούτε είναι προφανές ότι υπάρχουν ούτε και προτάθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου μέτρα λιγότερο παρεμβατικά από την απαγόρευση διαφημίσεως τα οποία θα ήταν εξίσου κατάλληλα να δημιουργήσουν ενιαίους εμπορικούς όρους στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά και να εξασφαλίσουν συγχρόνως υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας.

126. Εξάλλου, αντιθέτως προς την άποψη της Pillbox, η επίδικη απαγόρευση διαφημίσεως δεν είναι σε καμία περίπτωση αυστηρότερη από την ισχύουσα απαγόρευση για τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού[75], αλλά παρόμοια με αυτήν σε όλα τα βασικά σημεία. Η επιδιωκόμενη από τον νομοθέτη σύμπτωση του περιεχομένου των σχετικών ρυθμίσεων ενισχύει τη συνοχή των περιορισμών της διαφημίσεως οι οποίοι ισχύουν για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα και για τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού.

73 — Απόφαση Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-380/03, EU:C:2006:772, σκέψεις 144 έως 158).

74 — Βλ. την απόφαση της διασκέψεως των συμβαλλομένων μερών της συμβάσεως-πλαισίου της ΠΟΥ για την καταπολέμηση του καπνίσματος, της 18ης Οκτωβρίου 2014 (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 49), η οποία ορίζει, μεταξύ άλλων, τα εξής: «The Conference of the Parties […] URGES Parties to consider banning or restricting advertising, promotion and sponsorship of ENDS» (βλ., ιδίως, σημείο 4 της αποφάσεως).

75 — Βλ., σχετικά, τα άρθρα 3 και 5 της οδηγίας 2003/33/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2003, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών όσον αφορά τη διαφήμιση και τη χορηγία υπέρ των προϊόντων καπνού (ΕΕ L 152, σ. 16), τα οποία πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε συνδυασμό με τους ορισμούς που περιλαμβάνονται στο άρθρο 2, στοιχεία β′ και γ′, της εν λόγω οδηγίας.

127. Εάν ο νομοθέτης της Ένωσης είχε θεσπίσει για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα λιγότερο αυστηρή απαγόρευση διαφημίσεως από εκείνη που αφορά τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού, τούτο θα μπορούσε να οδηγήσει στην πραγματικότητα σε καταστρατήγηση της απαγορεύσεως της διαφημίσεως για τα εν λόγω προϊόντα καπνού. Επίσης, θα υπήρχε ο κίνδυνος να αυξηθούν οι πωλήσεις και η κατανάλωση των ηλεκτρονικών τσιγάρων λόγω της διαφημίσεως και αυτά να εξελιχθούν σε πύλη για τη μετάβαση —κυρίως των εφήβων και των νέων— προς τον εθισμό στη νικοτίνη και τελικά στην παραδοσιακή κατανάλωση καπνού[76].

128. Περαιτέρω, δεδομένης της σημασίας της προστασίας της υγείας, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι τα οικονομικά μειονεκτήματα που υφίστανται επιχειρήσεις όπως η Pillbox λόγω της απαγορεύσεως διαφημίσεως δεν είναι ανάλογα προς τα προσδοκώμενα οφέλη για τη δημόσια υγεία. Τούτο ισχύει ιδίως, εάν ληφθεί υπόψη ότι η απαγόρευση διαφημίσεως δυνάμει του άρθρου 20, παράγραφος 5, της οδηγίας είναι μεν πολύ ευρεία, αλλά επ' ουδενί είναι πλήρης. Τα κράτη μέλη, δηλαδή, μπορούν να εξακολουθήσουν να επιτρέπουν, παραδείγματος χάρη, τη διαφήμιση μέσω αφισών, καθώς και την επιτόπια διαφήμιση σε περίπτερα και καταστήματα.

129. Συναφώς, δεν είναι πειστικό το επιχείρημα της Pillbox ότι οι κατασκευαστές παραδοσιακών προϊόντων καπνού μπορούσαν στο παρελθόν να εδραιώσουν τη θέση τους στην αγορά με τη χρήση επιθετικής διαφημίσεως, ενώ οι κατασκευαστές ηλεκτρονικών τσιγάρων δεν έχουν πλέον τούτη τη δυνατότητα στον ίδιο βαθμό.

130. Ο νομοθέτης της Ένωσης δεν μπορεί να υποχρεωθεί νομίμως να επαναλάβει τα σφάλματα του παρελθόντος. Δεν είναι δυνατόν να απαιτηθεί από τον νομοθέτη να εξαιρέσει από τους διαφημιστικούς περιορισμούς νέο προϊόν για το οποίο υπάρχουν, βάσει των πλέον πρόσφατων επιστημονικών γνώσεων, εύλογοι φόβοι ότι μπορεί να προκαλέσει κινδύνους για την ανθρώπινη υγεία, μόνο για να καταστεί δυνατό στους κατασκευαστές του προϊόντος αυτού να εδραιωθούν στην αγορά κατά τρόπο παρόμοιο με εκείνον των προϋφιστάμενων στην αγορά ανταγωνιστών τους. Ειδάλλως, τα αμιγώς οικονομικά συμφέροντα των μεμονωμένων επιχειρήσεων θα υπερτερούσαν της προστασίας της υγείας, μολονότι η ανθρώπινη υγεία κατέχει υψηλότερη θέση στην κλίμακα αξιών του δικαίου της Ένωσης (βλ., σχετικά, άρθρο 9 ΣΛΕΕ, άρθρο 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, άρθρο 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και άρθρο 35, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων).

131. Τέλος, η Pillbox υποστηρίζει επίσης ότι το άρθρο 20, παράγραφος 5, της οδηγίας δεν απαγορεύει μόνον τη διαφήμιση ηλεκτρονικών τσιγάρων, αλλά αποκλείει πλήρως και το Διαδίκτυο ως δίαυλο πωλήσεων για τέτοια προϊόντα.

132. Το τελευταίο επιχείρημα στηρίζεται σε προδήλως εσφαλμένη ερμηνεία της επίδικης διατάξεως. Όπως επισήμαναν ορθώς όλα τα όργανα της Ένωσης που μετέχουν στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, το άρθρο 20, παράγραφος 5, της οδηγίας περιέχει μόνον απαγόρευση διαφημίσεως και όχι απαγόρευση πωλήσεως μέσω Διαδικτύου. Τούτο καθίσταται ιδιαιτέρως σαφές εάν η επίμαχη διάταξη ερμηνευθεί βάσει του ρυθμιστικού πλαισίου της και λαμβανομένου υπόψη του άρθρου 20, παράγραφος 6, της οδηγίας: αυτή η διάταξη —και μόνον— προβλέπει τη δυνατότητα των κρατών μελών να περιορίζουν τη διασυνοριακή πώληση ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπληρώσεως εξ αποστάσεως[77]. Η εξέταση του άρθρου 18, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 20, παράγραφος 6, μαρτυρά επίσης ότι σκοπός της οδηγίας δεν είναι να απαγορεύσει πλήρως τη χρήση ιστοτόπων για τη διάθεση ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπληρώσεως στην αγορά, αλλά αντιθέτως προϋποθέτει τη χρήση τους.

76 — Βλ., σχετικά, αιτιολογική σκέψη 43 της οδηγίας.

77 — Βλ. σχετικά, ακολούθως, σημεία 134 έως 148 των προτάσεών μου.

133. Συνολικώς, λοιπόν, η απαγόρευση διαφημίσεως δυνάμει του άρθρου 20, παράγραφος 5, της οδηγίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας.

στ) Η διασυνοριακή εξ αποστάσεως πώληση (άρθρο 20, παράγραφος 6, της οδηγίας)

134. Το άρθρο 20, παράγραφος 6, της οδηγίας παραπέμπει στο άρθρο 18 της οδηγίας και κατ' αυτόν τον τρόπο παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να απαγορεύσουν τη διασυνοριακή εξ αποστάσεως πώληση ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπληρώσεως προς τους καταναλωτές κατά τον ίδιο τρόπο που τούτο προβλέπεται για τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού. Το αιτούν δικαστήριο, ορμώμενο από σχετική αιτίαση της Pillbox, ζητεί να εξετασθεί η εν λόγω διάταξη για δύο λόγους: αφενός, έλλειψη επαρκούς αιτιολογίας και, αφετέρου, λόγω του ότι υφίστανται ηπιότερα μέσα και, συγκεκριμένα, ο καθορισμός ηλικιακών ορίων για τους εξ αποστάσεως πελάτες.

i) Επί της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως

135. Καταρχάς σε σχέση με την υποχρέωση αιτιολογήσεως (άρθρο 296, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ), είναι ορθό ότι η αιτιολογική σκέψη 33 της οδηγίας, όπου διευκρινίζεται η διάταξη περί εξ αποστάσεως πωλήσεως, αφορά μόνον τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού, όπως προκύπτει από το γράμμα της.

136. Ωστόσο, όπως συνάγεται από τα λοιπά στοιχεία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο, ιδίως από την εκτίμηση των επιπτώσεων εκ μέρους των υπηρεσιών της Επιτροπής[78], υπάρχει έντονη κινητικότητα στις διασυνοριακές συναλλαγές για ηλεκτρονικά τσιγάρα και το Διαδίκτυο αποτελεί σημαντικό δίαυλο πωλήσεων. Επίσης, το γεγονός αυτό σε καμία περίπτωση δεν είναι άγνωστο στους κατασκευαστές και εισαγωγείς ηλεκτρονικών τσιγάρων τους οποίους αφορά κυρίως η εν λόγω διάταξη.

137. Υπό αυτό το πρίσμα, η συλλογιστική του νομοθέτη της Ένωσης η οποία διαπνέει την όλη οδηγία, ήτοι ότι τα ηλεκτρονικά τσιγάρα και τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού πρέπει να τύχουν της ίδιας μεταχειρίσεως όσον αφορά τη διασυνοριακή εξ αποστάσεως πώληση, δεν χρήζει χωριστής και ρητής διευκρινίσεως στο προοίμιο. Είναι αυτονόητο ότι οι επισημάνσεις σχετικά με τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού στην αιτιολογική σκέψη 33 της οδηγίας ισχύουν άνευ ετέρου και για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα και ότι, για τον λόγο αυτόν, η διάταξη του άρθρου 18 της οδηγίας διευρύνθηκε καλύπτοντας και τα ηλεκτρονικά τσιγάρα διά της παραπομπής στο άρθρο 20, παράγραφος 6.

138. Ούτως ή άλλως, όταν πράξη της Ένωσης σκοπεί στη θέσπιση κανόνων γενικής ισχύος, η αιτιολογία της μπορεί να περιορίζεται σε μια αναφορά στην όλη κατάσταση η οποία οδήγησε στην έκδοσή της και τους γενικούς στόχους που επιδιώκει· από την αιτιολογία πρέπει να προκύπτουν απλώς τα ουσιώδη στοιχεία του επιδιωκόμενου με την εκάστοτε πράξη σκοπού[79].

139. Αυτό συμβαίνει εν προκειμένω. Συνεπώς, δεν μπορεί να υποστηριχθεί σοβαρά ότι η οδηγία είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένη ως προς τη διάταξη για τη διασυνοριακή εξ αποστάσεως πώληση ηλεκτρονικών τσιγάρων.

78 — «Impact Assessment», υποβλήθηκε στις 19 Δεκεμβρίου 2012, έγγραφο SWD (2012) 452 τελικό, βλ. τμήμα 1, σ. 16 και 17.

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

ii) Επί της ουσιαστικής εκτιμήσεως της διατάξεως για την εξ αποστάσεως πώληση

140. Από ουσιαστικής απόψεως, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι η δυνατότητα απαγορεύσεως της εξ αποστάσεως πωλήσεως, όπως την προβλέπει το άρθρο 20, παράγραφος 6, σε συνδυασμό με το άρθρο 18 της οδηγίας, επιδιώκει δύο σκοπούς[80]: αφενός, να αποτραπεί η καταστρατήγηση της οδηγίας διά της εξ αποστάσεως πωλήσεως προϊόντων που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της οδηγίας. Αφετέρου, να προστατευθούν ειδικά οι νέοι καταναλωτές από κινδύνους υγείας που συνδέονται με την κατανάλωση προϊόντων τα οποία περιέχουν νικοτίνη.

141. Ασφαλώς, μπορεί πράγματι —όπως υποστηρίζει η Pillbox— να μην περιέχουν όλες οι σχετικές μελέτες ενδείξεις ότι τα ηλεκτρονικά τσιγάρα είναι ιδιαιτέρως ελκυστικά για τους εφήβους και τους νέους. Ωστόσο, σύμφωνα με την αρχή της προλήψεως, δεν είναι προδήλως εσφαλμένο ή παράλογο ο νομοθέτης της Ένωσης να θεωρήσει ότι υφίσταται ιδιαίτερος κίνδυνος για τους νέους ανθρώπους και βάσει αυτού να προβεί σε περιοριστική ρύθμιση της εξ αποστάσεως πωλήσεως.

142. Στο εν λόγω πλαίσιο, η επιχειρηματολογία που αντιτάσσουν το αιτούν δικαστήριο και η Pillbox περιορίζεται στην επισήμανση των ηλικιακών ορίων —συγκεκριμένα στην απαίτηση ενηλικότητας των εξ αποστάσεως πελατών— ως ηπιότερο μέτρο αντί της πλήρους απαγορεύσεως της εξ αποστάσεως πωλήσεως ηλεκτρονικών τσιγάρων.

143. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά τον έλεγχο της αναλογικότητας, τυχόν ηπιότερα μέτρα σε σύγκριση με εκείνα τα οποία έλαβε ο νομοθέτης της Ένωσης δύνανται να συνεκτιμηθούν μόνον εάν είναι κατάλληλα για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκεται με την επίμαχη πράξη της Ένωσης[81].

144. Τούτο δεν συμβαίνει στην περίπτωση των ηλικιακών ορίων για τα οποία έγινε λόγος. Όπως ανέλυσαν, με πειστικό τρόπο, τα όργανα της Ένωσης και αρκετά κράτη μέλη που μετέχουν στη διαδικασία, τα ηλικιακά όρια μπορούν να καμφθούν εύκολα στις συναλλαγές, κυρίως στις εξ αποστάσεως συναλλαγές, και είναι ιδιαιτέρως δυσχερής ο έλεγχος τηρήσεώς τους.

145. Αφενός, ενδέχεται ανήλικοι να προμηθευθούν ηλεκτρονικά τσιγάρα με τη συνδρομή ενήλικων ατόμων του οικογενειακού ή φιλικού τους κύκλου. Αφετέρου, καθεαυτή η απαίτηση ενηλικότητας δεν εξασφαλίζει ότι νέοι καταναλωτές οι οποίοι έχουν υπερβεί προσφάτως το αντίστοιχο ηλικιακό όριο προστατεύονται δεόντως από τους κινδύνους της καταναλώσεως νικοτίνης. Όπως προβλήθηκε με πειστικό τρόπο στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, σημαντικό κίνδυνο διατρέχουν όχι μόνον οι ανήλικοι, αλλά και οι νέοι που έχουν ενηλικιωθεί (κυρίως η ηλικιακή ομάδα μεταξύ 18 και 25 ετών), διότι η κατανάλωση προϊόντων που περιέχουν νικοτίνη μπορεί να ξεκινήσει και παρατηρείται συχνά στο στάδιο έως το 25ο έτος της ηλικίας.

146. Πέραν τούτου, τα ηλικιακά όρια κάθε είδους δεν θα ήταν κατάλληλα για την επίτευξη του δεύτερου προαναφερθέντος σκοπού της ρυθμίσεως, δηλαδή για να αποτρέψουν την καταστρατήγηση της οδηγίας διά της εξ αποστάσεως πωλήσεως προϊόντων που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της οδηγίας.

147. Η επίδικη διάταξη περί εξ αποστάσεως πωλήσεως δεν είναι δυσανάλογη, επίσης, διότι στο άρθρο 20, παράγραφος 6, της οδηγίας ο νομοθέτης της Ένωσης δεν προέβλεψε γενική απαγόρευση διασυνοριακής εξ αποστάσεως πωλήσεως ηλεκτρονικών τσιγάρων σε ολόκληρη την Ένωση, παρά μόνον αναγνώρισε τη δυνατότητα των κρατών μελών να θεσπίσουν τέτοιες απαγορεύσεις και κατ' αυτόν τον τρόπο να περιορίσουν ως προς ορισμένα σημεία την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων στον εν λόγω τομέα.

80 — Βλ., σχετικά, αιτιολογική σκέψη 33 της οδηγίας.

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

iii) Ενδιάμεσο συμπέρασμα

148. Κατά συνέπεια, δεν υφίσταται καμία αμφιβολία ότι το άρθρο 20, παράγραφος 6, της οδηγίας συνάδει τόσο με την υποχρέωση αιτιολογήσεως όσο και με την αρχή της αναλογικότητας.

Οι υποχρεώσεις υποβολής ετήσιων εκθέσεων (άρθρο 20, παράγραφος 7, της οδηγίας)

149. Τέλος, το άρθρο 20, παράγραφος 7, της οδηγίας προβλέπει ότι τα κράτη μέλη απαιτούν από τους κατασκευαστές και τους εισαγωγείς ηλεκτρονικών τσιγάρων και περιεκτών επαναπληρώσεως να υποβάλλουν στις αρμόδιες αρχές ετησίως ορισμένες πληροφορίες που αφορούν συγκεκριμένα τους αριθμούς πωλήσεων και τυχόν διεξαχθείσες έρευνες αγοράς. Κατά την Pillbox, αυτές οι υποχρεώσεις υποβολής ετήσιων εκθέσεων είναι πολύ αόριστες και δυσανάλογα αυστηρές σε σύγκριση με τις υποχρεώσεις που ισχύουν για τα προϊόντα καπνού. Αντί αυτού, οι αρμόδιες αρχές θα έπρεπε να διεξάγουν δικές τους έρευνες αγοράς.

150. Όσον αφορά την αναλογικότητα των υποχρεώσεων υποβολής εκθέσεων, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι τα ηλεκτρονικά τσιγάρα συνιστούν νέα και σχετικά άγνωστα προϊόντα, ως προς τα οποία υπάρχει θεμιτό συμφέρον εποπτείας των αρμόδιων αρχών τόσο σε επίπεδο Ένωσης όσο και σε εθνικό επίπεδο, ιδίως ενόψει των κινδύνων υγείας που ευλόγως μπορεί να προκληθούν από τα ηλεκτρονικά τσιγάρα, όπως επισημάνθηκε επανειλημμένως[82].

151. Οι έρευνες αγοράς τις οποίες, κατά την Pillbox, θα μπορούσαν να διεξάγουν οι αρμόδιες αρχές με δική τους ευθύνη δεν θα ήταν τόσο κατάλληλες να συγκεντρώσουν τις αναγκαίες πληροφορίες, προκειμένου *να διευκολύνουν* την εποπτεία των επίμαχων προϊόντων, λόγω των αυξημένων απαιτήσεων και του κόστους τους, καθώς και λόγω της αδυναμίας δημόσιας προσβάσεως σε ορισμένα βασικά δεδομένα.

152. Αντιθέτως, στο πλαίσιο εφαρμογής της επίδικης ρυθμίσεως, οι απαιτήσεις και το κόστος για τις οικείες επιχειρήσεις θα μπορούσαν να περιορισθούν, δεδομένου ότι αντικείμενο των προς υποβολή εκθέσεων κατά το άρθρο 20, παράγραφος 7, της οδηγίας είναι αποκλειστικώς πληροφορίες προερχόμενες από τις ίδιες τις επιχειρήσεις και σχετικές με ζητήματα ως προς τα οποία αυτές, κατά πάσα πιθανότητα, συλλέγουν ούτως ή άλλως δεδομένα· επιπλέον, οι έρευνες αγοράς των επιχειρήσεων απαιτείται να υποβάλλονται μόνο σε συνοπτική μορφή και μόνον εφόσον έχουν διεξαχθεί. Τέτοια διάταξη είναι δύσκολο να εκληφθεί ως υπέρμετρα επιβαρυντική για τις επιχειρήσεις.

153. Άστοχο είναι και το επιχείρημα της Pillbox ότι το άρθρο 20, παράγραφος 7, της οδηγίας επιβάλλει στους κατασκευαστές και εισαγωγείς ηλεκτρονικών τσιγάρων αυστηρότερες υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων από εκείνες που ισχύουν για τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού. Στην πραγματικότητα συμβαίνει το αντίστροφο: οι υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων για τα παραδοσιακά προϊόντα καπνού, με βάση τα άρθρα 5 και 6 της οδηγίας, καλύπτουν και τα συστατικά, συγκεκριμένα πρόσθετα και ποσότητες εκπομπών, ενώ αυτό δεν ισχύει για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα κατά το άρθρο 20, παράγραφος 7, της οδηγίας.

154. Τέλος, δεν είναι πειστική ούτε η προβαλλόμενη αιτίαση της Pillbox περί αοριστίας του άρθρου 20, παράγραφος 7, της οδηγίας. Όπως επισημάνθηκε ήδη[83], είναι εγγενές στοιχείο κάθε οδηγίας ότι οι διατάξεις της χρήζουν μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη (άρθρο 288, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ). Κατά συνέπεια, απόκειται στα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της ευχέρειας που

82 — Βλ., σχετικά, σημεία 78 έως 80 των προτάσεών μου.

83 — Βλ. σημείο 93 των προτάσεών μου.

διαθέτουν κατά τη διαμόρφωση των οικείων εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών τους διατάξεων, να καθορίσουν ακριβώς το είδος και τη μορφή των δεδομένων τα οποία θα πρέπει να διαβιβάζονται στο πλαίσιο της υποχρεώσεως υποβολής εκθέσεων κατά το άρθρο 20, παράγραφος 7, της οδηγίας.

155. Επομένως, δεν υφίσταται επίσης καμία αμφιβολία ότι το άρθρο 20, παράγραφος 7, της οδηγίας συνάδει με τις αρχές της μη αοριστίας και της αναλογικότητας.

Γ— *Η αρχή της επικουρικότητας*

156. Το τρίτο τμήμα του προδικαστικού ερωτήματος αφορά την αρχή της επικουρικότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

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

158. Δεδομένου ότι η Ένωση δεν διαθέτει γενική αρμοδιότητα για τη ρύθμιση της εσωτερικής αγοράς [84] και η εσωτερική αγορά συγκαταλέγεται στους τομείς που εμπίπτουν στις συντρέχουσες αρμοδιότητες μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της (άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ), ως προς τα μέτρα εναρμονίσεως με βάση το άρθρο 114 ΣΛΕΕ —δηλαδή και ως προς την εξεταζόμενη οδηγία— εφαρμόζεται η αρχή της επικουρικότητας [85].

159. Η τήρηση της αρχής της επικουρικότητας υπόκειται στον νομικό έλεγχο των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης [86]. Ο έλεγχος αυτός αφορά ιδίως δύο ζητήματα: αφενός, τη συμβατότητα του περιεχομένου των πράξεων της Ένωσης με την αρχή της επικουρικότητας και, αφετέρου, την αιτιολογία τους υπό το πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας. Αμφότερα αυτά τα σημεία αναφέρονται μόνον ακροθιγώς στη διάταξη περί παραπομπής η οποία στηρίζεται στις αιτιάσεις που προέβαλε η Pillbox στο πλαίσιο της κύριας δίκης. Κατά συνέπεια, οι παρατηρήσεις μου επί της αρχής της επικουρικότητας θα εκτεθούν, επίσης, πιο συνοπτικά στην προκειμένη περίπτωση σε σύγκριση προς τις δύο άλλες προτάσεις μου που θα αναπτυχθούν σήμερα και στις οποίες θα ήθελα να παραπέμψω συμπληρωματικώς [87].

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

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

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

87 — Βλ. τις σημερινές προτάσεις μου στις υποθέσεις Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-358/14, σκέψεις 137 έως 188) και Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, σκέψεις 270 έως 299).

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

160. Στη διάταξη περί παραπομπής προβάλλεται, πρώτον, ότι ενδέχεται να έχει παραβιασθεί η αρχή της επικουρικότητας, διότι κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας ορισμένα εθνικά κοινοβούλια, στηριζόμενα στο άρθρο 6 του πρωτοκόλλου, σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας [88], υπέβαλαν αιτιολογημένες γνώμες κατά την έννοια της διατάξεως αυτής [89].

161. Το επιχείρημα αυτό δεν είναι πειστικό. Αφενός, οι αιτιάσεις περί παραβιάσεως της αρχής της επικουρικότητας οι οποίες περιέχονταν στις εν λόγω αιτιολογημένες γνώμες δεν ήταν καν αρκετές για να κινηθεί η διαδικασία της «κίτρινης κάρτας» δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 2, του πρωτοκόλλου αριθ. 2. Αφετέρου, τέτοιες αιτιάσεις δεν αφορούν τόσο τη νομική αλλά την πολιτική αξιολόγηση του σχεδίου νομοθετικής πράξεως που υποβάλλει η Επιτροπή και, ως εκ τούτου, έχουν μικρότερη σημασία για τον δικαστικό έλεγχο. Ιδίως δε στην προκειμένη περίπτωση, πρέπει να ληφθεί υπόψη, επιπροσθέτως, ότι καμία από τις αιτιολογημένες γνώμες δεν περιείχε ουσιαστικές παρατηρήσεις σε σχέση με τα εξεταζόμενα ζητήματα για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα.

162. Δεύτερον, στη διάταξη περί παραπομπής διατυπώνονται αμφιβολίες περί του κατά πόσον οι νομοθεσίες των κρατών μελών σχετικά με τα ηλεκτρονικά τσιγάρα διέφεραν σε τέτοιον βαθμό ώστε να δικαιολογείται η θέσπιση ρυθμίσεως για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα στο πλαίσιο της οδηγίας.

163. Οι αμφιβολίες αυτές αφορούν μάλλον το άρθρο 114 ΣΛΕΕ, παρά την αρχή της επικουρικότητας. Ενδεχομένως στηρίζονται στην εσφαλμένη παραδοχή ότι οι προϋποθέσεις για τη χρήση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως προς θέσπιση μέτρων εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς είναι ίδιες με τις απαιτήσεις της αρχής της επικουρικότητας. Τούτο όμως δεν ισχύει. Ασφαλώς, οι παράγοντες οι οποίοι είναι κρίσιμοι στο πλαίσιο του άρθρου 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ ομοιάζουν σε μεγάλο βαθμό με παράγοντες που ασκούν επιρροή και στο πλαίσιο του άρθρου 114 ΣΛΕΕ. Εντούτοις, δεν συμπίπτουν απολύτως.

164. Συγκεκριμένα, βάσει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ κρίνεται κατά πόσον η Ένωση διαθέτει πράγματι αρμοδιότητα να θεσπίζει μέτρα εναρμονίσεως της εσωτερικής αγοράς. Αντιθέτως, με βάση την αρχή της επικουρικότητας κατά το άρθρο 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ, καθορίζεται αν και με ποιον τρόπο η Ένωση ασκεί αυτήν την αρμοδιότητα σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Δηλαδή, η *κατανομή αρμοδιοτήτων* μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών στηρίζεται στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ, ενώ η αρχή της επικουρικότητας υπαγορεύει στα όργανα της Ένωσης νομικώς δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές για την *άσκηση των αρμοδιοτήτων* τους (άρθρο 5, παράγραφος 1, ΣΕΕ).

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

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

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

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

89 — Με βάση την πρόταση οδηγίας εκ μέρους της Επιτροπής υποβλήθηκαν αιτιολογημένες γνώμες από τα Κοινοβούλια της Βουλγαρίας, της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Δανίας, της Ελλάδας, της Ιταλίας, της Πορτογαλίας, της Ρουμανίας και της Σουηδίας.

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

166. Ουδεμία όμως αναφορά γίνεται στα ως άνω δύο στοιχεία του ελέγχου επικουρικότητας ούτε από το αιτούν δικαστήριο στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως ούτε από την Pillbox στην επιχειρηματολογία που ανέπτυξε ενώπιον του Δικαστηρίου.

167. Στο μέτρο που η Pillbox —και κατ' επέκταση το αιτούν δικαστήριο— αμφισβητεί την ύπαρξη διασυνοριακού ζητήματος, πρέπει να επισημανθεί ότι, κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας, οι εθνικές νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα διέφεραν σημαντικά μεταξύ τους: η πώληση ηλεκτρονικών τσιγάρων απαγορευόταν πλήρως σε ορισμένα κράτη μέλη, σε άλλα ίσχυε απαγόρευση διαφημίσεως για ηλεκτρονικά τσιγάρα ενώ άλλα κράτη μέλη μεταχειρίζονταν τα ηλεκτρονικά τσιγάρα ως ιατρικά προϊόντα [90]. Δεδομένων αυτών των βασικών διαφορών μεταξύ των σχετικών εθνικών νομοθεσιών, το ζήτημα που θέτει η Pillbox, δηλαδή αν ίσχυαν διαφορετικές *προδιαγραφές προϊόντος* για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα στα κράτη μέλη, πρέπει να γίνει δεκτό ότι στερείται εντελώς νοήματος.

168. Εάν ληφθούν υπόψη οι θεμελιώδεις διαφορές μεταξύ των ρυθμίσεων των κρατών μελών για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα, οι έντονες διασυνοριακές συναλλαγές σε αυτόν τον τομέα [91], το ότι τα εν λόγω προϊόντα είναι νέα [92], καθώς και η ταχεία ανάπτυξη του συγκεκριμένου τομέα [93], δεν μπορεί να προσαφθεί στον νομοθέτη της Ένωσης ότι υπέπεσε σε πλάνη εκτιμήσεως δεχόμενος ότι σε σχέση με τα ηλεκτρονικά τσιγάρα υφίσταται ζήτημα με διασυνοριακή διάσταση, το οποίο δεν δύναται να επιλυθεί μόνο με τις ενέργειες των κρατών μελών, αλλά καθιστά απαραίτητη την παρέμβαση σε επίπεδο Ένωσης [94].

169. Η προσέγγιση αυτή ενισχύεται, εάν συνεκτιμηθούν οι συστάσεις του ΠΟΥ οι οποίες καλούν στη θέσπιση περιοριστικών μέτρων, σε παγκόσμια κλίμακα, για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα [95]. Τέτοιου είδους διεθνές πλαίσιο πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όσον αφορά το αν και με ποιον τρόπο ασκούν τα όργανα της Ένωσης τις αρμοδιότητές τους.

170. Συνολικώς, λοιπόν, σε σχέση με τις επισημάνσεις εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου και της Pillbox, δεν διαπιστώνεται παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας λόγω του περιεχομένου της οδηγίας.

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

171. Στη διάταξη περί παραπομπής διατυπώνεται, τρίτον, η εκτίμηση ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν τεκμηρίωσε επαρκώς το ότι στην προκειμένη περίπτωση πληρούνται οι απαιτήσεις της αρχής της επικουρικότητας. Δηλαδή, προβάλλεται η αιτίαση ότι η οδηγία πάσχει έλλειψη αιτιολογίας.

90 — Βλ., σχετικά, την εκτίμηση των επιπτώσεων («Impact Assessment») που υποβλήθηκε από τις υπηρεσίες της Επιτροπής στις 19 Δεκεμβρίου 2012, έγγραφο SWD(2012) 452 τελικό, ιδίως τμήμα 4, σ. 2 και σ. 15 έως 22.

91 — Βλ., ανωτέρω, σκέψη 136 των προτάσεών μου.

92 — Βλ., ανωτέρω, σκέψη 49 των προτάσεών μου.

93 — Την τελευταία πτυχή επισημαίνει και η αιτιολογική σκέψη 46 της οδηγίας στο πρώτο της εδάφιο.

94 — Βλ., σχετικά, ιδίως την αιτιολογική σκέψη 60 της οδηγίας.

95 — Βλ. την απόφαση της διασκέψεως των συμβαλλομένων μερών της συμβάσεως-πλαισίου της ΠΟΥ για την καταπολέμηση του καπνίσματος, της 18ης Οκτωβρίου 2014 (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 49), η οποία —όπως αναφέρθηκε ήδη— ορίζει, μεταξύ άλλων, τα εξής: «The Conference of the Parties […] INVITES Parties to consider prohibiting or regulating ENDS/ENNDS, including as tobacco products, medicinal products, consumer products, or other categories, as appropriate, taking into account a high level of protection for human health» (βλ., ιδίως, σημείο 3 της αποφάσεως).

172. Κατά πάγια νομολογία, η επιβαλλόμενη από το άρθρο 296, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ αιτιολογία πρέπει να είναι προσαρμοσμένη στη φύση της οικείας πράξεως και να διαφαίνεται από αυτήν σαφώς και χωρίς περιθώριο αμφιβολίας η συλλογιστική του οργάνου της Ένωσης που εξέδωσε την πράξη, ώστε να καθίσταται δυνατό στους μεν ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου, στο δε αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο να ασκεί τον έλεγχό του [96].

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

174. Παραδόξως, το αιτούν δικαστήριο δεν βάλλει, εν προκειμένω, με τη διάταξη περί παραπομπής κατά της αυθεντικής αιτιολογίας της οδηγίας, η οποία προκύπτει από το προοίμιό της, αλλά εστιάζει —ορμώμενο από τις αιτιάσεις της Pillbox— αποκλειστικώς στο τμήμα 3.7 της αιτιολογικής εκθέσεως στην πρόταση οδηγίας της Επιτροπής [97]. Ειδικότερα, εκφράζεται η άποψη ότι το συγκεκριμένο τμήμα δεν περιέχει στοιχεία σχετικά με τις προϋποθέσεις ασφάλειας προϊόντος οι οποίες ίσχυαν κατά τον χρόνο εκείνο στα διάφορα κράτη μέλη ως προς τα ηλεκτρονικά τσιγάρα, αλλά περιορίζεται μόνο στο ζήτημα χαρακτηρισμού των ηλεκτρονικών τσιγάρων ως ιατρικών προϊόντων ή ως προϊόντων καπνού.

175. Ομολογώ ότι δεν κατανοώ γιατί η επιχειρηματολογία αυτή μπορεί να έχει κάποια σημασία, ειδικά ως προς το ζήτημα αν η οδηγία ήταν δεόντως αιτιολογημένη υπό το πρίσμα της αρχής της επικουρικότητας.

176. Πέραν τούτου, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, κατά πάγια νομολογία, η αιτιολογία πράξεως της Ένωσης, ούτως ή άλλως, δεν απαιτείται να διευκρινίζει όλα τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία. Επιπλέον, η τήρηση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως πρέπει να εκτιμάται από πλευράς όχι μόνον του γράμματος της πράξεως, αλλά και του πλαισίου της, καθώς και του συνόλου των νομικών κανόνων που διέπουν το σχετικό θέμα [98]. Τούτο ισχύει ιδίως σε περίπτωση —όπως η προκειμένη— όπου επιδιώκεται η θέσπιση κανόνων γενικής ισχύος, η αιτιολογία των οποίων μπορεί να περιορίζεται σε μια μάλλον γενική περιγραφή των βασικών χαρακτηριστικών της εκάστοτε ρυθμίσεως, καθώς και των σκοπών που επιδιώκονται με αυτήν [99].

177. Είναι αυτονόητο ότι, στο πλαίσιο αυτό, δεν είναι δυνατόν να ληφθεί υπόψη αποκλειστικώς το τμήμα 3.7. της αιτιολογικής εκθέσεως στην πρόταση οδηγίας της Επιτροπής, το οποίο επικαλείται το αιτούν δικαστήριο, αλλά επιβάλλεται η συνεκτίμηση και άλλων στοιχείων. Αφενός, ο νομοθέτης της Ένωσης είχε στη διάθεσή του και άλλα τμήματα της αιτιολογικής εκθέσεως από την πρόταση οδηγίας της Επιτροπής και συγκεκριμένα το τμήμα 3.9.2. που επιγράφεται «Επικουρικότητα». Αφετέρου, μπορούσε να στηριχθεί στην εκτενή έκθεση που εκπόνησαν οι υπηρεσίες της Επιτροπής στο πλαίσιο της εκτιμήσεως των επιπτώσεων [100] για το εν λόγω νομοθετικό σχέδιο. Τόσο στο τμήμα που αφορά ειδικά την αρχή της επικουρικότητας όσο και σε πολυάριθμα άλλα σημεία των δύο ανωτέρω κειμένων αναλύονται διεξοδικά τα μειονεκτήματα της παράλληλης ισχύος διαφορετικών εθνικών ρυθμίσεων, καθώς και τα οφέλη μίας ενιαίας δράσεως σε επίπεδο Ένωσης.

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

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

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

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

100 — «Impact Assessment», το οποίο υποβλήθηκε από τις υπηρεσίες της Επιτροπής στις 19 Δεκεμβρίου 2012, έγγραφο SWD(2012) 452 τελικό, ιδίως τμήμα 4, σ. 15 έως 22.

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

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

3. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

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

Δ— *Τα θεμελιώδη δικαιώματα της Ένωσης*

181. Με το τέταρτο και τελευταίο τμήμα του ερωτήματός του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν το άρθρο 20 της οδηγίας προσβάλλει τα δικαιώματα των κατασκευαστών ή των εμπόρων ηλεκτρονικών τσιγάρων, τα οποία κατοχυρώνονται στα άρθρα 16 και 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Το υποερώτημα αυτό στηρίζεται στην αιτίαση που προέβαλε η Pillbox στο πλαίσιο της κύριας δίκης, ότι η μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο θα έθιγε την επιχειρηματική ελευθερία και το δικαίωμα ιδιοκτησίας της εν λόγω επιχειρήσεως. Συναφώς, η Pillbox υποστηρίζει ότι το άρθρο 20 της οδηγίας, και κυρίως η προβλεπόμενη στην παράγραφο 5 «πλήρης απαγόρευση εμπορικής διαφημίσεως», εμποδίζει την αποτελεσματική προώθηση της επιχειρηματικής της δραστηριότητας, καθώς και τη διάδοση της επωνυμίας της.

1. Η επιχειρηματική ελευθερία (άρθρο 16 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων)

182. Κατά το άρθρο 16 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, η επιχειρηματική ελευθερία αναγνωρίζεται σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές.

183. Όπως προκύπτει από τις επεξηγήσεις σχετικά με τη διάταξη αυτή, οι οποίες πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για την ερμηνεία της κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, ΣΕΕ και το άρθρο 52, παράγραφος 7, του Χάρτη, η προστασία που παρέχει το άρθρο 16 του Χάρτη καλύπτει την ελευθερία ασκήσεως οικονομικής ή εμπορικής δραστηριότητας, την ελευθερία των συμβάσεων και τον ελεύθερο ανταγωνισμό [101].

184. Αναμφίβολα, οι διατάξεις του άρθρου 20 της οδηγίας και ιδίως η προβλεπόμενη στο άρθρο 20, παράγραφος 5, της οδηγίας απαγόρευση διαφημίσεως συνιστούν επέμβαση στην επιχειρηματική ελευθερία οικονομικών φορέων όπως η Pillbox. Όντως, η διαφήμιση αποτελεί σημαντικό μέσο για τις επιχειρήσεις, προκειμένου αυτές να εδραιώσουν ή να διευρύνουν τη θέση τους στην αγορά, καθώς και για να διεισδύσουν σε νέες αγορές. Η άσκηση της επιχειρηματικής ελευθερίας καθίσταται δυσχερής για όποιον δεν μπορεί ή μπορεί μόνο σε πολύ περιορισμένο βαθμό να διαφημίσει τα προϊόντα του.

185. Ωστόσο, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η επιχειρηματική ελευθερία δεν είναι απεριόριστη, αλλά εξετάζεται σε σχέση με την κοινωνική λειτουργία που επιτελεί [102].

101 — Αποφάσεις DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, σκέψη 32) και Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, σκέψη 42).

102 — Αποφάσεις Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, σκέψη 54) και Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, σκέψη 45).

186. Σύμφωνα με το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον Χάρτη πρέπει να προβλέπεται από νόμο, να σέβεται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών και, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, να επιβάλλεται μόνον εφόσον είναι αναγκαίος και ανταποκρίνεται πραγματικά σε αναγνωριζόμενους από την Ένωση σκοπούς γενικού ενδιαφέροντος ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων.

187. Το άρθρο 20 της οδηγίας πληροί απολύτως τις ανωτέρω προϋποθέσεις.

188. Η επιφύλαξη του νόμου καλύπτεται από το άρθρο 20 της οδηγίας, αφού πρόκειται για ρητή νομική διάταξη σε νομοθετική πράξη της Ένωσης [103].

189. Από απόψεως περιεχομένου, όπως επισημάνθηκε ήδη, η επιχειρηματική ελευθερία μπορεί να υπόκειται σε ευρύ φάσμα επεμβάσεων της δημόσιας αρχής δυνάμενων να θέτουν, προς το γενικό συμφέρον, περιορισμούς στην άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας [104]. Αυτό επηρεάζει κυρίως τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να εφαρμόζεται η αρχή της αναλογικότητας δυνάμει του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη [105]. Συναφώς, ο νομοθέτης της Ένωσης διαθέτει, όπως αναλύθηκε ανωτέρω [106], ευρεία ευχέρεια.

190. Τούτο ισχύει ιδίως, σε περιπτώσεις —όπως η προκειμένη— όπου επιβάλλεται δίκαιη στάθμιση μεταξύ αμιγώς οικονομικών συμφερόντων, όπως αυτά που εκφράζει η επιχειρηματική ελευθερία, και του προστατευόμενου αγαθού της δημόσιας υγείας, το οποίο κατέχει ιδιαιτέρως υψηλή θέση στην κλίμακα αξιών του δικαίου της Ένωσης. Συγκεκριμένα, όπως απορρέει από το άρθρο 9 ΣΛΕΕ, το άρθρο 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ και το άρθρο 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, αλλά και από το άρθρο 35, δεύτερο εδάφιο, του Χάρτη, κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης πρέπει να εξασφαλίζεται υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας [107].

191. Υπό αυτό το πρίσμα, τα μέτρα που προβλέπει το άρθρο 20 της οδηγίας, ιδίως η απαγόρευση διαφημίσεως δυνάμει του άρθρου 20, παράγραφος 5, συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας [108].

192. Τέλος, δεν θίγεται ούτε το βασικό περιεχόμενο της επιχειρηματικής ελευθερίας (άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη) [109]. Μολονότι το άρθρο 20, παράγραφος 5, της οδηγίας απαγορεύει ευρέως τη διαφήμιση ηλεκτρονικών τσιγάρων, οι ενδιαφερόμενοι επιχειρηματίες διατηρούν τη δυνατότητα να κατασκευάζουν και να εμπορεύονται ηλεκτρονικά τσιγάρα —υπό τις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 20 της οδηγίας. Επίσης, στο πλαίσιο αυτό, κάθε επιχείρηση μπορεί να κάνει χρήση του σήματός της. Η απαγόρευση διαφημίσεως δυνάμει του άρθρου 20, παράγραφος 5, της οδηγίας περιορίζει μεν τον ανταγωνισμό μεταξύ εμπορικών σημάτων, αλλά δεν θίγει τη βασική λειτουργία του σήματος, η οποία έγκειται στο να εγγυάται την ταυτότητα προελεύσεως του εκάστοτε προϊόντος.

193. Συνεπώς, δεν διαπιστώνεται προσβολή της επιχειρηματικής ελευθερίας.

103 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, και την απόφαση Digital Rights Ireland (C-293/12 και C-594/12, EU:C:2014:238, σκέψεις 38 επ.), στην οποία το Δικαστήριο εξέτασε αν οδηγία είναι σύμφωνη προς τα θεμελιώδη δικαιώματα και, συναφώς, δεν διαπίστωσε *καμία* παραβίαση σε σχέση με την επιφύλαξη του νόμου που προβλέπει το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

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

105 — Απόφαση Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, σκέψη 47).

106 — Βλ., ανωτέρω, σημεία 55 έως 58 των προτάσεών μου.

107 — Σχετικά με τη σημασία της προστασίας της υγείας, βλ. και τις πιο πρόσφατες αποφάσεις Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, ιδίως σκέψεις 45 έως 47) και Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, ιδίως σκέψη 57).

108 — Βλ., σχετικά, πιο συγκεκριμένα τις παρατηρήσεις μου επί της αναλογικότητας διαφόρων τμημάτων του άρθρου 20 της οδηγίας, ανωτέρω, στα σημεία 53 έως 155 των προτάσεών μου· ειδικά για τη διαφήμιση, βλ. και απόφαση Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, σκέψεις 49 και 56, σχετικά με απαγόρευση διαφημίσεως για αλκοολούχα ποτά).

109 — Στο ίδιο πνεύμα, απόφαση Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, σκέψεις 56 έως 58).

2. Το δικαίωμα ιδιοκτησίας (άρθρο 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων)

194. Στο άρθρο 17 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων κατοχυρώνεται το δικαίωμα ιδιοκτησίας, ενώ βάσει της δεύτερης παραγράφου της ίδιας διατάξεως προστατεύεται ρητώς και η πνευματική ιδιοκτησία.

195. Εντούτοις, ρυθμίσεις όπως οι προβλεπόμενες στο άρθρο 20 της οδηγίας —ιδίως η απαγόρευση διαφημίσεως δυνάμει του άρθρου 20, παράγραφος 5— δεν συνιστούν επέμβαση στο δικαίωμα ιδιοκτησίας.

196. Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία, η παρεχόμενη από το δίκαιο της Ένωσης προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, όπως αυτή κατοχυρώνεται σήμερα στο άρθρο 17 του Χάρτη, δεν αφορά την προστασία απλών συμφερόντων ή ευκαιριών εμπορικής φύσεως, των οποίων ο αβέβαιος χαρακτήρας είναι σύμφυτος με την ουσία, αυτή καθ' εαυτήν, της οικονομικής δραστηριότητας [110]. Ένας επιχειρηματίας δεν μπορεί να επικαλεστεί κεκτημένο δικαίωμα ή, έστω, δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στη διατήρηση μιας υφισταμένης καταστάσεως που μπορεί να μεταβληθεί με ενέργειες του νομοθέτη της Ένωσης [111].

197. Δεν συνάγεται διαφορετικό συμπέρασμα ούτε από το άρθρο 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, το οποίο πρέπει να λαμβάνεται υπόψη δυνάμει του άρθρου 52, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη και του άρθρου 6, παράγραφος 3, ΣΕΕ. Πράγματι, η εγγύηση της ιδιοκτησίας που κατοχυρώνεται σε αυτό δεν καλύπτει, κατά τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), την προστασία απλών προοπτικών κέρδους [112].

198. Εν τέλει όμως η Pillbox, υποστηρίζοντας ότι το άρθρο 20 της οδηγίας, ιδίως η απαγόρευση διαφημίσεως δυνάμει του άρθρου 20, παράγραφος 5, θίγει τις μελλοντικές δυνατότητές της να διαθέσει ηλεκτρονικά τσιγάρα στην ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά, επικαλείται ακριβώς τέτοιου είδους προοπτικές κέρδους, οι οποίες *δεν* καλύπτονται από το δικαίωμα ιδιοκτησίας.

199. Όσον αφορά ειδικά το σήμα υπό το οποίο κυκλοφορούν τα ηλεκτρονικά τσιγάρα της Pillbox, τούτο απολαύει της προστασίας του άρθρου 17, παράγραφος 2, του Χάρτη, ως τμήμα της πνευματικής ιδιοκτησίας. Επίσης, η προβλεπόμενη στο άρθρο 20, παράγραφος 5, της οδηγίας απαγόρευση διαφημίσεως περιορίζει, ασφαλώς, τις δυνατότητες της Pillbox να χρησιμοποιεί το σήμα της. Ωστόσο, ο εν λόγω περιορισμός της χρήσεως σήματος είναι δικαιολογημένος —όπως επισημάνθηκε ανωτέρω σε σχέση με το άρθρο 16 του Χάρτη [113] — λόγω του επιδιωκόμενου υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας.

200. Δεδομένου ότι, πέραν της απαγορεύσεως διαφημίσεως, η δυνατότητα χρήσεως καθεαυτού του σήματος διατηρείται, κατά τα λοιπά, στο πλαίσιο της εμπορίας ηλεκτρονικών τσιγάρων, το άρθρο 20 της οδηγίας δεν θίγει το βασικό περιεχόμενο του δικαιώματος πνευματικής ιδιοκτησίας της Pillbox.

201. Επομένως, δεν διαπιστώνεται προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας.

110 — Αποφάσεις Nold κατά Επιτροπής (4/73, EU:C:1974:51, σκέψη 14), FIAMM κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-120/06 P και C-121/06 P, EU:C:2008:476, σκέψη 185), Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, σκέψη 34) και Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-398/13 P, EU:C:2015:535, σκέψη 60).

111 — Αποφάσεις Faust κατά Επιτροπής (52/81, EU:C:1982:369, σκέψη 27), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 73) και Alliance for Natural Health κ.λπ. (C-154/04 και C-155/04, EU:C:2005:449, σκέψη 128).

112 — ΕΔΔΑ, αποφάσεις Marckx κατά Βελγίου της 13ης Ιουνίου 1979 ((ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, σκέψη 50), Anheuser-Busch κατά Πορτογαλίας της 11ης Ιανουαρίου 2007 (ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD007304901, σκέψη 64) και Malik κατά Ηνωμένου Βασιλείου της 13ης Μαρτίου 2012 (ECLI:CE:ECHR:2012:0313JUD002378008, σκέψη 93).

113 — Βλ., ιδίως, σημεία 184 και 192 των προτάσεών μου.

VI – **Πρόταση**

202. Κατόπιν όλων των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως του High Court of Justice (Administrative Court) ως εξής:

Από την εξέταση του προδικαστικού ερωτήματος δεν προέκυψε κανένα στοιχείο το οποίο θα μπορούσε να θίξει το κύρος του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/40/ΕΕ.