



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

22 ноември 2018 година*

„Преюдициално запитване — Сближаване на законодателствата — Производство, представяне и продажба на тютюневи изделия — Директива 2014/40/ЕС — Член 1, буква в) и член 17 — Забрана за пускане на пазара на тютюн за орална употреба — Валидност“

По дело C-151/17

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Висш съд (Англия и Уелс), общо гражданско отделение (административна колегия), Обединеното кралство) с акт от 9 март 2017 г., постъпил в Съда на 24 март 2017 г., в рамките на производство по дело

Swedish Match AB

срещу

Secretary of State for Health,

в присъствието на:

New Nicotine Alliance,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, изпълняващ функцията на председател на първи състав, J.-C. Bonichot, E. Regan, C. G. Fernlund и S. Rodin (докладчик), съдии,

генерален адвокат: Н. Saugmandsgaard Øe,

секретар: М. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 25 януари 2018 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Swedish Match AB, от P. Tridimas, barrister, и от M. Johansson, advokat,
- за New Nicotine Alliance, от P. Diamond, barrister,

* Език на производството: английски.

- за правителството на Обединеното кралство, от S. Brandon, в качеството на представител, подпомаган от I. Rogers, QC,
- за унгарското правителство, от M. Z. Fehér, G. Koós и M. M. Tátrai, в качеството на представители,
- за финландското правителство, от H. Leppo, в качеството на представител,
- за норвежкото правителство, от M. Reinertsen Norum, в качеството на представител, подпомагана от K. Moen, advocate,
- за Европейския парламент, от A. Tamás и I. McDowell, в качеството на представители,
- за Съвета на Европейския съюз, от M. Simm, E. Karlsson и A. Norberg, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от L. Flynn и J. Tomkin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 12 април 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване е относно валидността на член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО (ОВ L 127, 2014 г., стр. 1).
- 2 Преюдициалното запитване е отправено в рамките на спор между Swedish Match AB и Secretary of State for Health (държавен секретар по здравеопазването, Обединеното кралство) във връзка със законосъобразността на забраната за производство и доставка на тютюн за орална употреба в Обединеното кралство.

Правна уредба

- 3 Съображение 32 от Директива 2014/40 гласи:

„С Директива 89/622/ЕИО на Съвета [от 13 ноември 1989 г. за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно етикетирването на тютюневите изделия (ОВ L 359, 1989 г., стр. 1)] бе наложена забрана на продажбата в държавите членки на някои видове тютюн за орална употреба. С Директива 2001/37/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2001 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи изделия — Декларация на Комисията (ОВ L 194, 2001 г., стр. 26)] тази забрана бе потвърдена. С член 151 от Акта [относно условията за присъединяване на Република Австрия, Република Финландия и Кралство Швеция и промените в учредителните договори на Европейския съюз, ОВ C 241, 1994 г., стр. 21, и ОВ L 1, 1995 г., стр. 1] на Швеция се предоставя дерогация от посочената забрана. Забраната за продажбата на тютюн за орална употреба следва да бъде запазена, за да се предотврати въвеждането в Съюза

(с изключение на Швеция) на изделие, което води до пристрастяване и има отрицателни последици за здравето. За другите бездимни тютюневи изделия, които не се произвеждат за масовия пазар, строгите разпоредби относно етикетирването и някои разпоредби относно техните съставки се считат за достатъчни, за да се възпрепятства разширяването на пазарния им дял извън рамките на традиционната им употреба“.

4 Член 1 от Директива 2014/40 предвижда:

„Целта на настоящата директива е сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно:

[...]

в) забраната за пускане на пазара на тютюн за орална употреба;

[...]“.

5 Член 2 от тази директива гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[...]

5) „бездимно тютюнево изделие“ означава тютюнево изделие, чиято консумация не се извършва чрез процес на горене, включително тютюн за дъвчене, тютюн за смъркане и тютюн за орална употреба;

[...]

8) „тютюн за орална употреба“ означава всички изделия, предназначени за използване през устата, с изключение на предназначените за вдишване или дъвчене, съставени изцяло или частично от тютюн, на прах или на отделни частици или каквато и да е комбинация от тези форми, и по-специално тези, представени в пликчета дози или в порести пликчета“.

9) „тютюневи изделия за пушене“ означава тютюневи изделия, различни от бездимно тютюнево изделие;

[...]

14) „ново тютюнево изделие“ означава тютюнево изделие, което:

- а) не попада в никоя от следните категории: цигари, тютюн за ръчно свиване на цигари, тютюн за лула, тютюн за водна лула, пури, пурети, тютюн за дъвчене, тютюн за смъркане или тютюн за орална употреба; и
- б) е пуснато на пазара след 19 май 2014 г.;

[...]“.

6 Член 17 от посочената директива, озаглавен „Тютюн за орална употреба“, гласи:

„Държавите членки забраняват пускането на пазара на тютюн за орална употреба, без да се засяга член 151 от Акта за присъединяване на Австрия, Финландия и Швеция“.

- 7 Член 19 от Директива 2014/40/ЕС, озаглавен „Уведомяване за нови тютюневи изделия“, в параграф 1 гласи следното:

„1. Държавите членки изискват от производителите и вносителите на нови тютюневи изделия да уведомяват компетентните органи на държавите членки за всяко такова тютюнево изделие, което възнамеряват да пуснат на съответния национален пазар.[...]“.

- 8 Член 24, параграф 3 от тази директива гласи:

„Всяка държава членка може освен това да забрани определени категории тютюневи или свързани с тях изделия въз основа на съображения, свързани с конкретното положение в същата държава членка, и при условие че разпоредбите са оправдани от необходимостта от опазване на общественото здраве, като отчита високото равнище на защита на човешкото здраве, постигнато с настоящата директива. Тези национални разпоредби се съобщават на Комисията заедно с основанията за въвеждането им. В срок до шест месеца от датата на получаване на уведомлението, предвидено в настоящия параграф, Комисията одобрява или отхвърля националните разпоредби след като, отчитайки високото равнище на защита на човешкото здраве, постигнато с настоящата директива, е проверила дали разпоредбите са основателни, необходими и пропорционални предвид техните цели и дали не представляват средство за произволна дискриминация или прикрито ограничение на търговията между държавите членки. При липса на решение от страна на Комисията в рамките на срока от шест месеца се счита, че националните разпоредби са одобрени“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

- 9 Swedish Match е установено в Швеция дружество с ограничена отговорност, което търгува предимно с бездимни тютюневи изделия, по-конкретно с тези от вида „снус“.
- 10 На 30 юни 2016 г. Swedish Match подава до юрисдикциите на Обединеното кралство жалба, с която оспорва законосъобразността на член 17 от Tobacco and Related Products Regulations 2016 (Правилник от 2016 г. за тютюна и свързаните с него продукти), с който в законодателството на Обединеното кралство са транспонирани член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 и който гласи, че [н]икой не може да произвежда нито да разпространява тютюн за орална употреба“.
- 11 В жалбата Swedish Match оспорва валидността на член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 с оглед на принципа на недопускане на дискриминация, поради установената с тях разлика в третирането на, от една страна, тютюневите изделия за орална употреба, за които има забрана да се пускат на пазара, и от друга страна, другите бездимни тютюневи изделия, новите тютюневи изделия, цигарите и другите тютюневи изделия за пушене и електронните цигари, чиято консумация не е забранена. Освен това не би могло забраната на тютюневите изделия за орална употреба да се обоснове със съображения във връзка с общественото здраве, след като актуалните научни данни, които не са били известни при приемането на Директива 92/41/ЕИО на Съвета от 15 май 1992 година за изменение на Директива 89/622 (ОВ L 158, 1992 г., стр. 30), показват, че тези изделия са в долната част на скалата на рисковете от гледна точка на вредното въздействие върху здравето в сравнение с други бездимни тютюневи изделия. Освен това никакви данни не подкрепяли идеята, че консумацията на тютюневите изделия за орална употреба е „мост“, който води към пушенето на тютюн. Забраната не би могла да се обоснове и с новостта на „снус“, след като новите тютюневи изделия по смисъла на член 2, точка 14 от Директива 2014/40 не са забранени от нея, независимо от липсата на научни данни във връзка с това и наличието при тези изделия на евентуални вредни последици за здравето. Не можело дискриминацията, на която били подложени тютюневите изделия за орална употреба, да се

обоснове и с факта, че те са предназначени за масова употреба, доколкото другите изделия, предмет на посочената директива, по-конкретно други бездимни тютюневи изделия, електронните цигари и новите тютюневи изделия, също са предназначени за масова употреба.

- 12 От друга страна, Swedish Match изтъква, че забраната за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба противоречи на принципа на пропорционалност, след като нито в съображенията на Директива 2014/40, нито в оценката на въздействието от 19 декември 2012 г., изготвена от Комисията и приложена към Предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия [SWD(2012) 452 окончателен, стр. 49 и сл.] (наричана по-нататък „оценката на въздействието“), нито в който и да било друг документ се установява защо такава забрана е необходима и подходяща с оглед на каквато и да е законосъобразна цел. На това основание не може да се прави позоваване на принципа на предпазните мерки, тъй като споменатата забрана не е съгласувана с разрешението за пускане на пазара на другите тютюневи изделия, въпреки че според актуалните научни данни те са по-силно токсични.
- 13 Освен това абсолютната забрана на тютюневите изделия за орална употреба не била в съответствие с принципа на субсидиарност, доколкото не отчитала присъщите на всяка държава членка условия. Този подход не бил необходим, както ставало ясно от факта, че самата Директива 2014/40 оставя на държавите членки известна свобода при приемането на правната им уредба относно другите тютюневи изделия.
- 14 Освен това нито от Директива 2014/40, нито от контекста ѝ се установяват недвусмислено причините, поради които тютюневите изделия за орална употреба са подложени на дискриминация в сравнение с другите бездимни тютюневи изделия, електронните цигари, новите тютюневи изделия и цигарите. Поради това законодателят на Съюза не бил изпълнил задължението за мотивиране, предвидено в член 296, втора алинея ДФЕС.
- 15 Забраната за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба била и неоправдано ограничаване на свободното движение на стоките, тъй като не отговаряла на принципите на недопускане на дискриминация и на пропорционалност и на задължението за мотивиране.
- 16 Впрочем освен факта, че Съдът още не е имал повод да се произнесе по валидността на член 1, буква в) и на член 17 от Директива 2014/40, Swedish Match изтъква, че решение от 14 декември 2004 г., Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), не е приложимо по делото в главното производство, тъй като неотдашните научни данни относно твърдените вредни последици на тютюневите изделия за орална употреба отричат изложеното в това решение, че между въведените с Директива 2014/40 режими и тези, въведени с Директива 2001/37, имало съществени различия, и на последно място, че пазарът на тютюневите изделия претърпял дълбоки промени след постановяването на това решение.
- 17 В защита държавният секретар по здравеопазването отговаря, че следва да се сезира Съдът с преюдициално запитване относно валидността на член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40, като обяснява по-конкретно че само Съдът е компетентен да обяви директива или част от нея за невалидна.
- 18 New Nicotine Alliance, регистрирано сдружение, чийто предмет на дейност е подобряването на общественото здраве чрез ограничаване на вредата от тютюна (наричано по-нататък „NNA“), допуснато да встъпи в главното производство, поддържа пред запитващата юрисдикция, че забраната за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба противоречи на принципа на пропорционалност и не е съобразена с членове 1, 7 и 35 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). Всъщност такава забрана не била подходяща за постигане на целта за опазване на общественото здраве, тъй като лишавала

потребителите, които искали да избягнат консумацията на цигари и други тютюневи изделия, от възможността да се ориентират към друг, по-малко токсичен продукт, както показвали в това отношение успехът на електронните цигари и научните данни относно вредните последици на тютюна в Швеция. Снусът, заедно с други продукти, намаляващи вредите от тютюна, вече на разположение в Обединеното кралство, бил част от последователна стратегия за намаляване на тези вреди.

- 19 При тези обстоятелства High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Висш съд (Англия и Уелс), общо гражданско отделение (административна колегия), Обединеното кралство), решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Невалидни ли са член 1, буква в) и член 17 от Директива [2014/40] поради:

- I. нарушение на общия принцип на Съюза на недопускане на дискриминация;
- II. нарушение на общия принцип на Съюза на пропорционалност;
- III. нарушение на член 5, параграф 3 ДЕС и принципа на Съюза на субсидиарност;
- IV. нарушение на член 296, втора алинея ДФЕС;
- V. нарушение на членове 34 и 35 ДФЕС и
- VI. нарушение на членове 1, 7 и 35 от [Хартата]?“.

По преюдициалния въпрос

- 20 Преюдициалният въпрос на запитващата юрисдикция е относно валидността на член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 с оглед на принципите на равно третиране, на пропорционалност и на субсидиарност, на задължението за мотивиране, предвидено в член 296, втора алинея ДФЕС, на членове 34 и 35 ДФЕС и членове 1, 7 и 35 от Хартата.

По валидността на член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 с оглед на принципа на равно третиране

- 21 Запитващата юрисдикция поставя въпроса дали, като забранява пускането на пазара на тютюневите изделия за орална употреба, а в същото време разрешава търгуването на другите бездимни тютюневи изделия, на цигарите, на електронните цигари и на новите тютюневи изделия, Директива 2014/40 нарушава принципа на равно третиране.
- 22 Съгласно постоянната съдебна практика принципът на равно третиране изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (решение от 7 март 2017 г., RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, т. 41).
- 23 Във връзка с това следва да се припомни, че въпросът за нарушаването на принципа на равно третиране поради забраната за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба, предвидена в Директива 2001/37, вече е разгледан в решения от 14 декември 2004 г., Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), и от 14 декември 2004 г., Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800).

- 24 В тези решения Съдът приема, че особеното положение, в което се намират тютюневите изделия за орална употреба, посочени в член 2 от Директива 2001/37, допуска различното им третиране, без да може валидно да се твърди, че е нарушен принципът на недопускане на дискриминация. Възщност той приема, че тези продукти, макар да не се различават основно по своя състав или дори по предназначението си от предназначените за дъвчене тютюневи изделия, не са в същото положение като последните посочени продукти, поради това че тютюневите изделия за орална употреба, предмет на предвидената в член 8а от Директива 89/622 и възпроизведена в член 8 от Директива 2001/37 забрана, са нови на пазара на държавите членки, за които се отнася тази мярка (решения от 14 декември 2004 г., *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 71 и от 14 декември 2004 г., *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 69).
- 25 След постановяването на тези решения законодателят на Съюза не е приел никаква мярка, разрешаваща пускането на пазара на държавите членки, посочени в член 17 от Директива 2014/40, на тютюневите изделия за орална употреба
- 26 Така, в случай че тези продукти бъдат пуснати на този пазар, те пак ще бъдат нови спрямо други бездимни тютюневи изделия и спрямо тютюневите изделия за пушене, сред които и цигарите, и по този начин ще бъдат привлекателни за младежите.
- 27 Впрочем, както отбелязва генералният адвокат в точка 73 от заключението си, от оценката на въздействието, неоспорена в тази част, се установява, че за разлика от пазара на тютюна за орална употреба, този на останалите бездимни тютюневи изделия е нишов, с ограничен потенциал за разширяване, по-специално с оглед на производството им, което е скъпо и отчасти занаятчийско. Пазарът на тютюневите изделия за орална употреба обаче има голям потенциал за разширяване, което впрочем производителите на тези продукти потвърждават.
- 28 Ето защо тези особени обстоятелства разрешавали различно третиране на тютюневите изделия за орална употреба в сравнение едновременно с другите бездимни тютюневи изделия и с цигарите, без да може валидно да се твърди, че е налице нарушение на принципа на равно третиране.
- 29 Що се касае до твърдението за нарушение на принципа на равно третиране поради по-неблагоприятното третиране на тютюневите изделия за орална употреба спрямо електронните цигари, Съдът вече е констатирал, че електронните цигари имат обективни характеристики, различни от тези на тютюневите изделия като цяло, и поради това не са в същото положение като тютюневите изделия (вж. в този смисъл решение от 4 май 2016 г., *Pillbox 38*, C-477/14, EU:C:2016:324, т. 36 и 42).
- 30 От това следва, че принципът на равно третиране не може да бъде нарушен, поради това че особената категория на тютюневите изделия за орална употреба е предмет на различно третиране в сравнение другата категория на електронните цигари.
- 31 Колкото до твърдението за нарушение на принципа на равно третиране поради по-неблагоприятното третиране на тютюневите изделия за орална употреба в сравнение с новите тютюневи изделия, следва да се отбележи, че член 2, параграф 14 от Директива 2014/40 определя като „ново тютюнево изделие“ тютюнево изделие, което, пуснато на пазара след 19 май 2014 г., не попада в никоя от следните категории, а именно цигари, тютюн за ръчно свиване на цигари, тютюн за лула, тютюн за водна лула, пури, пурети, тютюн за дъвчене, тютюн за смъркане или тютюн за орална употреба.
- 32 При това положение, както отбелязва генералният адвокат в точка 75 от заключението си, с оглед на датата на пускането им на пазара, по дефиниция не е могло последиците на новите тютюневи изделия за общественото здраве да бъдат наблюдавани или проучени към момента на приемането на Директива 2014/40, докато последиците на тютюневите изделия за орална

употреба са били достатъчно известни и научно доказани към тази дата. Макар да е вярно, че законодателят на Съюза включва първите посочени изделия в приложното поле на тази директива, това е, за да бъдат изследвани последиците им за здравето и за навиците за консумация в съответствие с член 19 от посочената директива.

- 33 Затова, тъй като са били предмет на няколко научни изследвания, при приемането на Директива 2014/40 не е могло тютюневите изделия за орална употреба да се считат за нови в същата степен като посочените в член 2, параграф 14 от тази директива нови тютюневи изделия.
- 34 При това положение член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 не нарушават принципа на равно третиране.

По валидността на член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 с оглед на принципа на пропорционалност

- 35 В самото начало следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда принципът на пропорционалност изисква актовете на институциите на Съюза да бъдат годни да осъществяват легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за осъществяването на тези цели (решение от 7 февруари 2018 г., *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, т. 85).
- 36 Що се отнася до съдебния контрол за спазването на тези условия, Съдът е признал на законодателя на Съюза, в рамките на упражняването на възложената му компетентност, широко право на преценка в област като разглежданата, в която неговите действия предполагат той да направи избор както от политическо, така и от икономическо или социално естество и в която е призван да извършва комплексни преценки. Затова не е необходимо да се установява дали дадена мярка, приета в такава област, е била единствената възможна или най-добрата сред възможните мерки, тъй като законосъобразността ѝ може да бъде засегната само ако е явно неподходяща с оглед на целта, която компетентните институции възнамеряват да постигнат (вж. в този смисъл решение от 4 май 2016 г., *Pillbox 38*, C-477/14, EU:C:2016:324, т. 49).
- 37 Колкото до преценките на много сложни фактически елементи от научно и техническо естество, които са необходими за преценката на пропорционалността на забраната за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба, следва да се припомни, че съдът на Съюза не може да замени със своята преценка на тези елементи преценката на законодателя, на който Договорът за функционирането на ЕС възлага тази задача. Това широко право на преценка на законодателя на Съюза, което предполага ограничен съдебен контрол върху упражняването му, се отнася не само до естеството и обхвата на разпоредбите, които следва да бъдат приети, но в определена степен и до установяването на основните факти (вж. в този смисъл решение от 21 юни 2018 г., *Полша/Парламент и Съвет*, C-5/16, EU:C:2018:483, т. 150 и 151).
- 38 Освен това законодателят на Съюза трябва да взема предвид принципа на предпазните мерки, в съответствие с който, когато има несигурност относно наличието или обхвата на рискове за здравето на хората, могат да бъдат взети защитни мерки, без да е необходимо да се изчаква действителното съществуване и сериозността на тези рискове да бъдат напълно установени. Когато се окаже невъзможно да се определи със сигурност съществуването или обхватът на риска, който се твърди, че е налице, поради неубедителния характер на резултатите от направените научни изследвания, а вероятността от действително увреждане на общественото здраве продължава да съществува, в случай че рискът настъпи, принципът на предпазните мерки обосновава приемането на ограничителни мерки (решение от 9 юни 2016 г., *Pesce и др.*, C-78/16 и C-79/16, EU:C:2016:428, т. 47 и цитираната съдебна практика).

- 39 Валидността на член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 с оглед на принципа на пропорционалност трябва да се изследва с оглед именно на тези съображения.
- 40 В случая следва да се отбележи, че според член 1 от Директива 2014/40 тя има двойна цел — да улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневите и свързаните с тях изделия, като основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора (решение от 4 май 2016 г., Полша/Парламент и Съвет, C-358/14, EU:C:2016:323, т. 80).
- 41 Що се отнася до целта да се осигури високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора, от оценката на въздействието (стр. 62 и сл.) се установява, че Комисията е разгледала различните политически възможности във връзка с различните тютюневи изделия, включително тези за орална употреба. По-конкретно тя е разгледала възможността за вдигане на забраната за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба в светлината на новите научни изследвания на вредата за здравето от тези продукти и данните относно навиците за консумация на тютюневите изделия в страните, в които е разрешена търговията с тютюневите изделия за орална употреба.
- 42 Във връзка с това Комисията отбелязва, първо, че макар според научните изследвания бездимните тютюневи изделия да са по-малко опасни за здравето отколкото тези, при които има процес на горене, все пак всички бездимни тютюневи изделия съдържат канцерогенни вещества, че не е научно доказано, че дозата на тези канцерогенни вещества в тютюневите изделия за орална употреба може да намали риска от ракови заболявания, че те увеличават риска от инфаркт на миокарда с фатален край и според някои данни използването им било свързано с усложнения по време на бременността.
- 43 След това Комисията отбелязва, че проучванията, внушаващи, че снусът може да улесни отказването от тютюна, се основават главно на данни, получени при емпирични наблюдения, и поради това не могат да се считат за убедителни.
- 44 Освен това Комисията подчертава, че отражението на решението за вдигане на забраната за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба върху политиките на контрол на консумацията на тютюневите изделия би могло да се прояви, като подтикне лица, които дотогава не са консумирали тютюневи изделия, особено младежи, да станат консуматори и поради това такова решение би довело до известни рискове за общественото здраве.
- 45 Поради това, като взема предвид всички посочени в оценката на въздействието научни изследвания, Комисията счита, че принципът на предпазните мерки обосновава запазването на забраната за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба.
- 46 Както се установява от акта за преюдициално запитване, за да оспорят валидността на член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 с оглед на принципа на пропорционалност, *Swedish Match* и *NNA* се позовават на неотдавнашни научни изследвания, които според тях показвали, че тютюневите изделия за орална употреба, по-специално тези от вида „снус“, не са така вредни както другите тютюневи изделия, водят до по-малка зависимост и улесняват отказването от тютюнопушенето. *Swedish Match* и *NNA* подчертават по-конкретно, като се основават на наблюдения, направени в Швеция и в Норвегия, че има тенденция консумацията на снус да замести консумацията на тютюневите изделия за пушене, а не да се прибави към нея, и че не би имала ефект на мост към тях.
- 47 В този контекст следва да се отбележи, че въз основа на научни изследвания и в съответствие с голямата свобода на преценка, която има в това отношение, както и с принципа на предпазните мерки, законодателят на Съюза е могъл да приеме, при спазване на цитираната в точки 36 и 38 от настоящото решение съдебна практика, че не е сигурно, че тютюневите изделия за орална

употреба ще бъдат ефикасно средство за подпомагане на отказването от тютюнопушенето, ако бъде вдигната забраната за пускане на пазара на тези продукти, и че съществуват рискове за общественото здраве като риска от мостов ефект именно поради привлекателността на тези продукти за младежите.

- 48 Наистина, що се касае до годността на мярката за забрана за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба за постигане на целта да се гарантира високо равнище на защита на човешкото здраве, следва да се припомни, че тази годност не може да се преценява само с оглед на една категория потребители (вж. в този смисъл решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др., C-547/14, EU:C:2016:325, т. 176).
- 49 Като се вземе предвид, че при евентуално вдигане на забраната за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба не е сигурно, че това ще има положителни последици за здравето на потребителите, желаещи да използват тези продукти като помощ за отказването от тютюнопушенето, и освен това че съществуват рискове за здравето на другите консуматори, особено за младежите, изискващи в съответствие с принципа на предпазните мерки да се приемат ограничителни мерки, не може да се счита, че член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 са явно неподходящи да гарантират високо равнище на защита на общественото здраве.
- 50 Обратно, по-малко ограничителни мерки, като предвидените в Директива 2014/40 за другите тютюневи изделия, по-специално засилване на здравните предупреждения и забраната на ароматизирания тютюн, не се оказват също толкова годни да постигнат преследваната цел.
- 51 Наистина, както поради големия потенциал за растеж на пазара на тютюневите изделия за орална употреба, потвърден от самите производители на тези продукти, така и поради въвеждането на пространства без дим, посочените продукти са особено годни да подтикнат лица, които дотогава не са били консуматори на тютюневи изделия, особено младежи, да станат такива.
- 52 Освен това тютюневите изделия за орална употреба са особено опасни за непълнолетните, поради това че консумацията им се установява трудно. Наистина, при нея продуктът обикновено се поставя между венета и горната устна и се оставя там (вж. в този смисъл решение от 14 декември 2004 г., Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 19).
- 53 Поради това забраната за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба не надхвърля явно необходимото за постигането на целта да се гарантира високо равнище на защита на общественото здраве.
- 54 От друга страна, според постоянната съдебна практика целта за защита на здравето има по-голямо значение от икономическите интереси (решение от 19 април 2012 г., Artegoda/Комисия, C-221/10 P, EU:C:2012:216, т. 99 и цитираната съдебна практика), като значимостта на тази цел може да обоснове негативни икономически последици, дори в големи мащаби (вж. в този смисъл решение от 23 октомври 2012 г., Nelson и др., C-581/10 и C-629/10, EU:C:2012:657, т. 81 и цитираната съдебна практика). В случая обаче, дори да се предположи, че има голям потенциал за растеж на пазара на тютюневите изделия за орална употреба, икономическите последици от забраната за пускане на пазара на такива продукти при всяко положение остават несигурни, тъй като в момента на приемането на Директива 2014/40 тези продукти не са били налични на пазара на държавите членки, посочени в член 17 от Директива 2014/40.

- 55 Кolkото до целта да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневите изделия и на свързаните с тях изделия, следва да се отбележи, че мярката за забрана за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба, предвидена в тези разпоредби, също може да улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневите изделия и на свързаните с тях изделия.
- 56 Наистина, в точка 37 от решението си от 14 декември 2004 г., *Swedish Match* (C-210/03, EU:C:2004:802), Съдът отбелязва, че в момента на приемането на Директива 92/41 има разминаване между законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки, целящи да спрат нарастването на консумацията на вредни за здравето продукти, които са нови на пазара на държавите членки и за които се знае, че са особено привлекателни за младежите.
- 57 Също както Съдът отбелязва в същото решение, че нормативният контекст не се е променил при приемането на Директива 2001/37, която също забранява пускането на пазара на тютюневите изделия за орална употреба (вж. в този смисъл решение от 14 декември 2004 г., *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 40), следва да се отбележи, че този контекст също не е променен при приемането на Директива 2014/40.
- 58 Наистина тютюневите изделия за орална употреба остават вредни за здравето, водят до пристрастяване и са привлекателни за младежите. Освен това, както беше посочено в точка 26 от настоящото решение, ако бъдат пуснати на пазара, те ще бъдат нови продукти за потребителите. А такъв контекст винаги може да подтикне държавите членки да приемат различни закони, подзаконови и административни разпоредби, целящи да се преустанови нарастването на консумацията на тютюневите изделия за орална употреба.
- 59 Освен това, що се отнася по-конкретно до твърдението на *Swedish Match*, че разрешението, дадено за търговията с другите тютюневи изделия и свързаните с тях изделия, показвало непропорционалността на забраната за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба, следва да се припомни, че мярка на Съюза е годна да постигне целения резултат само ако действително отговаря на грижата той да бъде постигнат последователно и систематично (вж. в този смисъл решение от 5 юли 2017 г., *Fries*, C-190/16, EU:C:2017:513, т. 48).
- 60 С оглед на това от точка 34 от настоящото решение следва, че член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 не нарушават принципа на равно третиране поради отреденото за тютюневите изделия за орална употреба третиране, различно от предвиденото за другите тютюневи изделия и свързаните с тях изделия.
- 61 Следователно член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 не пораждат неблагоприятни последици, които са явно непропорционални на преследваните цели.
- 62 От предходните съображения следва, че тези разпоредби не съдържат ограничения, непропорционални с оглед на преследваната с Директива 2014/40 двойна цел, състояща се в улесняването на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия и в осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве.
- 63 Поради това следва да се приеме, че посочените разпоредби не нарушават принципа на пропорционалност.

По валидността на член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 с оглед на принципа на субсидиарност

- 64 От акта за преюдициално запитване се установява, че Swedish Match оспорва валидността на член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 с оглед на принципа на субсидиарност, тъй като общата и абсолютна забрана за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба лишава държавите членки от всякаква възможност за избор във връзка с тяхната правна уредба и налага еднакъв режим, без да се отчитат присъщите на държавите членки особени обстоятелства с изключение на Кралство Швеция. Впрочем според Swedish Match такъв подход не е необходим, както става ясно от предоставената по силата на член 24, параграф 3 от тази директива възможност за всяка държава членка по причини, свързани с особеното ѝ положение, да забрани един или друг вид тютюневи изделия или свързани с тях изделия.
- 65 Следва да се припомни, че принципът на субсидиарност е прогласен в член 5, параграф 3 ДЕС, по силата на който в областите, които не са от неговата изключителна компетентност, Съюзът предприема действия само ако и доколкото целите на предлаганото действие не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите членки и поради обхвата или последиците от предлаганото действие могат да бъдат по-успешно осъществени от Съюза. Освен това член 5 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, приложен към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС, определя основни насоки за преценка дали тези условия са изпълнени (решение от 4 май 2016 г. Philip Morris Brands и др., C-547/14, EU:C:2016:325, т. 215).
- 66 В настоящия случай, доколкото става дума за област като подобряването на функционирането на вътрешния пазар, която не е сред областите, в които Съюзът разполага с изключителна компетентност, следва да се провери дали целта на Директива 2014/40 е можело да бъде по-добре постигната на равнището на Съюза (решение от 4 май 2016 г. Philip Morris Brands и др., C-547/14, EU:C:2016:325, т. 219).
- 67 В това отношение, както бе споменато в точка 40 от настоящото решение, Директива 2014/40 има двойна цел, а именно да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като същевременно се осигури високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора (решение от 4 май 2016 г. Philip Morris Brands и др., C-547/14, EU:C:2016:325, т. 220).
- 68 Дори да се предположи обаче, че във втория си аспект тази цел може да бъде по-добре постигната на равнището на държавите членки, това не променя факта, че работата за постигането на посочената цел на такова равнище вероятно би довела, ако не до пораждаване, поне до затвърждаване на ситуации, при които, както беше посочено в точка 58 от настоящото решение, едни държави членки разрешават пускането на пазара на тютюневи изделия за орална употреба, докато други го забраняват, което е точната противоположност на първата цел на Директива 2014/40, а именно подобряване на функционирането на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия (решение от 4 май 2016 г. Philip Morris Brands и др., C-547/14, EU:C:2016:325, т. 221).
- 69 Взаимозависимостта на двете цели на Директивата сочи, че законодателят на Съюза е можел с право да приеме, че неговите действия трябва да включват установяването на режим за пускането на тютюневи изделия за орална употреба на пазара на Съюза, както и че поради тази взаимозависимост двойната цел може да бъде по-добре постигната на равнището на Съюза (решение от 4 май 2016 г. Philip Morris Brands и др., C-547/14, EU:C:2016:325, т. 222).

- 70 Що се отнася до твърдението, че член 24, параграф 3 от Директива 2014/40 показва, че би могло целите на тази директива да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, следва да се отбележи, че тази разпоредба признава на всяка държава членка възможността да забрани определена категория тютюневи или свързани с тях изделия по причини, свързани с конкретното положение на споменатата държава членка и при условие че тези разпоредби са обосновани от необходимостта да се опази общественото здраве, като Комисията все пак е компетентна да одобри или да отхвърли тези национални разпоредби, след като определи дали те са обосновани или не, както и необходими и пропорционални с оглед на тяхната цел, като се държи сметка за високото равнище на защита на човешкото здраве, което посочената директива гарантира, или са средство за произволна дискриминация или прикрито ограничение на търговията между държавите членки.
- 71 Във връзка с това следва също да се припомни, че създателите на Договора са искали да предоставят на законодателя на Съюза свобода на преценка относно техниката на сближаване, която в зависимост от общия контекст и конкретните обстоятелства относно подлежащата на хармонизация материя е най-подходяща за постигане на желаните резултат, особено в области, характеризирани се със сложни технически особености. Поради това, упражнявайки тази свобода на преценка, законодателят на Съюза би могъл да предприеме само поетапна хармонизация и да изиска само постепенно премахване на взетите от държавите членки едностранни мерки (решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др., C-547/14, EU:C:2016:325, т. 63).
- 72 В зависимост от обстоятелствата посочените в член 114, параграф 1 ДФЕС мерки може да се изразяват в задължение за всички държави членки да разрешат пускането на пазара на съответния продукт или продукти, в добавянето на определени условия към такова задължение за разрешаване, дори във временна или окончателна забрана за пускане на пазара на един или няколко продукта (решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др., C-547/14, EU:C:2016:325, т. 64).
- 73 Трябва обаче да се приеме, че като забранява пускането на пазара на тютюневите изделия за орална употреба, като в същото време разрешава търговията с другите тютюневи изделия, законодателят на Съюза предприема поетапна хармонизация на тютюневите изделия.
- 74 Така че член 24, параграф 3 от Директива 2014/40 се отнася до аспект, който не е бил предмет на мерките за хармонизация, въведени с нея (решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др., C-547/14, EU:C:2016:325, т. 90).
- 75 Поради това сама по себе си тази разпоредба не може да докаже, че е можело целите на тази директива да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки.
- 76 От това следва, че член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 не нарушават принципа на субсидиарност.

По валидността на член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 с оглед на член 296, втора алинея ДФЕС

- 77 Според акта за преюдициално запитване Swedish Match твърди, че Директива 2014/40 не дава никакво конкретно и логично обяснение за селективната забрана на тютюневите изделия за орална употреба, и добавя, че такова обяснение не може да се изведе ясно и от контекста на тази директива.

- 78 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянна съдебна практика изискваните от член 296, втора алинея ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която го издава, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на даден акт отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правните норми, уреждащи съответната материя (решение от 17 март 2011 г., *AJD Tuna*, C-221/09, EU:C:2011:153, т. 58).
- 79 От постоянната съдебна практика е видно също така, че обхватът на задължението за мотивиране зависи от естеството на съответния акт и че при актовете с общо приложение мотивирането може да се ограничи до посочване, от една страна, на цялостното положение, довело до приемането му, а от друга страна, на общите цели, които следва да постигне. В този контекст Съдът уточнява по-специално че би било прекомерно да се изискват специални мотиви за всеки избор от техническо естество, ако оспореният акт разкрива основната цел на институцията (вж. в този смисъл решение от 17 март 2011 г., *AJD Tuna*, C-221/09, EU:C:2011:153, т. 59).
- 80 В случая съображение 32 от Директива 2014/40, както и оценката на въздействието съдържат елементи, които ясно и недвусмислено показват доводите на Комисията, на които се основава забраната за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба.
- 81 По-конкретно в съображение 32 от Директива 2014/40 се посочва, че забраната за продажбата на тютюн за орална употреба следва да бъде запазена, за да се предотврати въвеждането в Съюза (с изключение на Швеция) на изделие, което води до пристрастяване и има отрицателни последици за здравето, и препраща към мотивите, съдържащи се в Директиви 89/622 и 2001/37, в които ясно са посочени, както Съдът вече е установил (вж. в този смисъл решение от 14 декември 2004 г., *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 65), мотивите в основата на тази забрана.
- 82 При тези обстоятелства, тъй като тези елементи позволяват да се установят основанията за мярката за забрана за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба и компетентната юрисдикция да упражни своя контрол, Директива 2014/40 е съобразена със задължението за мотивиране, предвидено в член 296, втора алинея ДФЕС.

По валидността на член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 с оглед на членове 34 и 35 ДФЕС

- 83 Според акта за преюдициално запитване *Swedish Match* твърди, че член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 противоречат на членове 34 и 35 ДФЕС, поради това че нарушават принципа на равно третиране и принципа на пропорционалност, както и задължението за мотивиране.
- 84 В това отношение, макар да е вярно, че забраната за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба представлява ограничение по смисъла на членове 34 и 35 ДФЕС, както беше установено по-горе, такова ограничение се оказва обосновано от съображения за опазване на общественото здраве, не нарушава принципите на равно третиране и на пропорционалност и е съобразено със задължението за мотивиране.
- 85 Следователно член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 не са невалидни с оглед на членове 34 и 35 ДФЕС.

По валидността на член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 с оглед на членове 1, 7 и 35 от Хартата

- 86 От акта за преюдициално запитване се установява, че Swedish Match и NNA изтъкват, че член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 нарушават членове 1, 7 и 35 от Хартата, тъй като забраната за пускане на пазара на тютюневите изделия за орална употреба лишава лицата, желаещи да престанат да пушат, от използването на продукти, които биха се отразили добре на здравето им.
- 87 В това отношение член 52, параграф 1 от Хартата предвижда, че всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от нея, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.
- 88 В случая обаче, дори ако, както твърдят Swedish Match и NNA, член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 ограничават основни права, това ограничение е предвидено от закона, зачита основното съдържание на посочените права и отговаря на принципа на пропорционалност.
- 89 В това отношение, що се касае до зачитането на основното съдържание на основните права, налага се изводът, че доколкото предвидената в член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 забрана за пускане на пазара на тютюневи изделия за орална употреба цели не да ограничи правото на здраве, а напротив, да даде конкретен израз на това право и по този начин да гарантира високо равнище на защита на здравето за всички потребители, като не лишава напълно лицата, желаещи да преустановят да пушат, от избора на продукти, които ще имат благотворно въздействие за постигането на тази цел.
- 90 Както беше установено в точка 63 от настоящото решение, тези разпоредби не нарушават и принципа на пропорционалност.
- 91 При това положение се налага изводът, че член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40 не са невалидни с оглед на членове 1, 7 и 35 от Хартата.
- 92 От всичко изложено по-горе следва, че при разглеждането на поставения въпрос не се установяват обстоятелства, които могат да засегнат валидността на член 1, буква в) и член 17 от Директива 2014/40.

По съдебните разноски

- 93 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

При разглеждането на поставения въпрос не се установяват никакви обстоятелства, които могат да засегнат валидността на член 1, буква в) и на член 17 от Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законовите,

подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО.

Подписи