



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

4 май 2016 година *

„Преюдициално запитване — Сближаване на законодателствата — Директива 2014/40/ЕС —
Член 20 — Електронни цигари и контейнери за многократно пълнене — Валидност —
Принцип на равно третиране — Принципи на пропорционалност и правна сигурност —
Принцип на субсидиарност — Харта на основните права на Европейския съюз —
Членове 16 и 17“

По дело C-477/14

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 (административен състав), Обединеното кралство) с акт от 9 октомври 2014 г., постъпил в Съда на 27 октомври 2014 г., в рамките на производство по дело

Pillbox 38 (UK) Ltd

срещу

Secretary of State for Health

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на първи състав, изпълняващ функцията на председател на втори състав, J. L. da Cruz Vilaça, Ал. Арабаджиев (докладчик), С. Lycourgos и J.-С. Bonichot, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: V. Tourrès, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 1 октомври 2015 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Pillbox 38 (UK) Ltd, от K. Beal, QC, упълномощен от P. Rowley, solicitor,
- за правителството на Обединеното кралство, от V. Кауе, в качеството на представител, подпомагана от M. Hoskins и I. Rogers, QC, както и S. Abram и E. Metcalfe, barristers,
- за испанското правителство, от A. Gavela Llopis, в качеството на представител,

* Език на производството: английски.

- за френското правителство, от D. Colas и R. Coesme, в качеството на представители,
- за Европейския парламент, от L. Visaggio, J. Rodrigues и I. McDowell, в качеството на представители,
- за Съвета на Европейския съюз, от M. Simm, J. Herrmann и A. Norberg, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от C. Cattabriga и J. Tomkin, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 23 декември 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до валидността на член 20 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, стр. 1).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Pillbox 38 (UK) Ltd, използващо търговското наименование „Totally Wicked“ (наричано по-нататък „Pillbox“), и Secretary of State for Health (министърът на здравеопазването) по въпроса за законосъобразността на „намерението и/или задължението“ на правителството на Обединеното кралство да транспонира Директива 2014/40.

Правна уредба

Рамкова конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация

- 3 Рамковата конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация (СЗО), подписана в Женева на 21 май 2003 г. (наричана по-нататък „РККТ“), е одобрена от името на Европейската общност с Решение 2004/513/ЕО на Съвета от 2 юни 2004 г. (ОВ L 213, стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 35, стр. 223).

Директива 2014/40

- 4 Съображения 7, 33, 36, 38—41, 43—45, 47 и 48 от Директива 2014/40 гласят:
„(7) Законодателните действия на равнището на Съюза са необходими и за прилагането на [РККТ], чиито разпоредби са обвързващи за Съюза и неговите държави членки. [...]
[...]
(33) Трансграничните продажби от разстояние на тютюневи изделия могат да улеснят достъпа до тютюневи изделия, които не са в съответствие с настоящата директива. Съществува и по-голям риск от достъп на младите хора до тютюневи изделия. Вследствие на това има риск законодателството за контрол на тютюна да бъде отслабено. Ето защо държавите членки следва да имат право да забранят трансграничните продажби от разстояние. В

случаите когато трансграничните продажби от разстояние не са забранени, е подходящо въвеждането на общи правила за регистрация на търговски обекти за продажба на дребно, извършващи подобни продажби, за да се осигури ефективност на настоящата директива.
[...]

[...]

(36) Електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене следва да бъдат регулирани от настоящата директива, освен ако поради тяхното представяне или функция не попадат в приложното поле на [Директива 2001/83/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 6 ноември 2001 година за утвърждаване на кодекс на Общността относно лекарствени продукти за хуманна употреба (ОВ L 311, стр. 67; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 33, стр. 3)] или на [Директива 93/42/ЕИО на Съвета от 14 юни 1993 година относно медицинските изделия (ОВ L 169, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 11, стр. 244)]. По отношение на тези изделия съществуват различия в законодателството и практиките на държавите членки, включително по отношение на изискванията за безопасност, което налага предприемането на действия на равнището на Съюза с оглед подобряване на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар. При регулирането на тези изделия следва да се отчита съображението за високо равнище на защита на общественото здраве. За да е възможно държавите членки да изпълняват задачите си за надзор и контрол, е необходимо от производителите и вносителите на електронни цигари и на контейнери за многократно пълнене да се изисква да уведомяват за съответните изделия, преди да ги пуснат на пазара.

[...]

(38) Пускането на пазара на течност, съдържаща никотин, следва да бъде разрешено по настоящата директива единствено когато концентрацията на никотин не надхвърля 20 mg/ml. Тази концентрация позволява извличане на никотин, което е сравнимо с допустимата доз[a] никотин, доставяна от стандартна цигара в рамките на времето, необходимо за пушенето на такава цигара. С цел ограничаване на рисковете, свързани с никотина, следва да се определят максимални размери за контейнерите за многократно пълнене, резервоарите и патроните.

(39) Единствено за електронните цигари, които подават никотин равномерно в еднакви дози, следва да бъде разрешено да бъдат пускани на пазара по настоящата директива. Подаването на никотин в еднакви дози при нормални условия на употреба е необходимо за целите на защитата на здравето, безопасността и качеството, включително за избягване на риска от случайна употреба на големи дози.

(40) Електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене биха могли да породят риск за здравето, когато са в ръцете на деца. Ето защо е необходимо да се гарантира, че тези изделия са обезопасени при достъп от деца, включително посредством етикети, механизъм за затваряне и механизъм за отваряне, които са обезопасени за деца.

(41) Предвид факта, че никотинът е токсично вещество и с оглед на потенциалните рискове за здравето и безопасността, включително за лицата, за които това изделие не е предназначено, течността, съдържаща никотин, следва да бъде пускана на пазара единствено в електронни цигари или в контейнери за многократно пълнене, които отговарят на определени изисквания за безопасност и качество. Важно е да се гарантира, че електронните цигари не се чупят или протичат при употреба или презареждане.

[...]

- (43) Различията между националните законодателства и практики относно рекламирането и спонсорството във връзка с електронните цигари представляват пречка за свободното движение на стоки и свободата на предоставяне на услуги и създават осезаем риск от нарушение на конкуренцията. Без предприемане на допълнителни действия на равнището на Съюза тези различия вероятно ще се увеличат през идните години предвид разрастващия се пазар на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене. Ето защо е необходимо сближаване на националните разпоредби относно рекламирането и спонсорството за тези изделия, които имат трансгранично въздействие, като за основа следва да бъде взето съображението за високо равнище на защита на човешкото здраве. Електронните цигари могат да се превърнат в „мост“ към никотиновото пристрастяване и в крайна сметка към традиционната употреба на тютюн, тъй като те имитират и придават нормалност на акта на пушене. По тази причина е уместно да се приеме ограничителен подход към рекламирането на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене.
- (44) За изпълнение на регулаторните си функции Комисията и държавите членки се нуждаят от всеобхватна информация относно пазарното развитие по отношение на електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене. За тази цел на производителите и вносителите на тези изделия следва да бъдат наложени задължения за докладване относно обема на продажбите, предпочитанието на различните групи потребители и режима на продажба. Следва да се гарантира, че тази информация се предоставя на широката общественост при надлежно отчитане на необходимостта от защита на търговските тайни.
- (45) За да се гарантира подходящ надзор на пазара от държавите членки, е необходимо производителите, вносителите и дистрибуторите да управляват подходяща система за наблюдение и записване на предполагаемите неблагоприятни последици и да информират компетентните органи относно такива последици, така че да могат да се предприемат адекватни действия. Има основание да се предвиди предпазна клауза, която би позволила на държавите членки да предприемат действия за справяне със сериозни рискове за общественото здраве.
- [...]
- (47) Настоящата директива не хармонизира всички аспекти на електронните цигари или на контейнерите за многократно пълнене. Например приемането на правила относно регулирането на ароматите остава от компетентността на държавите членки. Може да бъде полезно държавите членки да преосмислят възможността за разрешаване на пускането на пазара на ароматизирани изделия. При това те следва да имат предвид потенциалната привлекателност на подобни изделия за младите хора и непушачите. Всяка една забрана на такива ароматизирани изделия ще трябва да бъде обосновавана и нотифицирана съгласно [Директива 98/34/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти (ОВ L 204, стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207)].
- (48) Освен това настоящата директива не хармонизира правилата относно среда без тютюнев дим или относно вътрешните търговски разпоредби, вътрешната реклама или разширяването на марката и върху други категории изделия, нито пък въвежда възрастови граници за електронните цигари или контейнерите за многократно пълнене [...].“

5 Член 1 от Директива 2014/40 е озаглавен „Предмет“ и гласи:

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

[...]

е) пускането на пазара и етикетирането на определени изделия, които са свързани с тютюневите изделия, а именно — електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене и растителните изделия за пушене;

за да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора, и за да се изпълнят задълженията на Съюза съгласно [РККТ]“.

6 Член 2 от Директивата е озаглавен „Определения“ и точки 4, 16 и 17 от него гласят:

„4) „тютюневи изделия“ означава изделия, които могат да бъдат консумирани и са съставени, дори частично, от тютюн, независимо дали той е генетично модифициран, или не;

[...]

16) „електронна цигара“ означава изделие, което може да се използва за консумация на съдържащи никотин пари чрез мундщук, или компонент на това изделие, включително патрон и резервоар, и устройството без патрон или резервоар. Електронните цигари могат да бъдат за еднократна употреба или за многократно употреба посредством контейнер за многократно пълнене и резервоар, или да бъдат презареждани чрез патрони за еднократна употреба;

17) „контейнер за многократно пълнене“ означава съд с течност, съдържаща никотин, който може да се използва за презареждане на електронна цигара“.

7 Член 7 от Директивата е озаглавен „Регулиране на съставките“ и параграф 6 от него предвижда:

„Държавите членки забраняват пускането на пазара на тютюневи изделия, съдържащи следните добавки:

а) витамини или други добавки, създаващи впечатлението, че тютюневото изделие е полезно за здравето или представлява намалена опасност за здравето;

б) кофеин или таурин, или други добавки и стимулиращи съединения, които са свързани с идеята за енергия и жизненост;

в) добавки с оцветяващи свойства за емисиите[;]

г) за тютюневи изделия за пушене — добавки, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотина; и

д) добавки, които имат [канцерогенни, мутагенни или токсични за репродукцията] свойства в неизгорена форма“.

8 Член 20 от Директивата е озаглавен „Електронни цигари“ и гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене се пускат на пазара само ако са в съответствие с настоящата директива и с останалото приложимо законодателство на Съюза.

Настоящата директива не се прилага за електронни цигари и контейнери за многократно пълнене, за които се изисква разрешение съгласно Директива [2001/83] или за които се изисква да отговарят на изискванията, определени в Директива [93/42].

2. Производителите и вносителите на електронни цигари и на контейнери за многократно пълнене уведомяват компетентните органи на държавите членки за всяко такова изделие, което имат намерение да пуснат на пазара. Уведомлението се представя в електронна форма шест месеца преди предвиденото пускане на пазара. За електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене, които вече са пуснати на пазара на 20 май 2016 г., уведомлението се представя в срок от шест месеца след тази дата. За всяко съществено изменение на изделието се представя ново уведомление.

В зависимост от това дали изделието е електронна цигара или контейнер за многократно пълнене уведомлението съдържа следната информация:

- а) наименование и данни за връзка с производителя, на отговорното юридическо или физическо лице в рамките на Съюза и ако е приложимо — на вносителя в Съюза;
- б) списък на всички съставки, които се съдържат в изделието, и на емисиите в резултат на използването му за всяка марка и за всеки тип, включително техните количества;
- в) токсикологичните данни за съставките и емисиите на изделието, включително при нагриване, като се посочи по-специално въздействието им върху здравето на потребителите при вдишване и като се има предвид, наред с останалото, евентуалният им ефект на пристрастяване;
- г) информация за дозите на никотина и абсорбирането му, когато се консумира при нормални или разумно предвидими условия;
- д) описание на съставките на изделието; включително, когато е приложимо, на механизма за отваряне и за зареждане на електронната цигара или на контейнерите за многократно пълнене;
- е) описание на производствения процес, включително дали той включва серийно производство, и декларация, че производственият процес осигурява съответствие с изискванията на настоящия член;
- ж) декларация, че производителят и вносителят носят пълна отговорност за качеството и безопасността на изделието, когато се предлага на пазара и се използва при нормални или достатъчно предвидими условия.

Ако държавите членки сметат, че представената информация е непълна, те имат право да поискат допълването на съответната информация.

Държавите членки могат да налагат на производителите и вносителите пропорционални такси за получаването, съхранението, обработката и анализа на представената им информация.

3. Държавите членки гарантират, че:

- а) течностите, съдържащи никотин, се пускат на пазара само в специални контейнери за многократно пълнене с обем не повече от 10 ml, в електронни цигари за еднократна употреба или в патрони за еднократна употреба, като обемът на патроните или резервоарите не превишава 2 ml;
- б) течностите, съдържащи никотин, не съдържат повече от 20 mg/ml никотин;
- в) течностите, съдържащи никотин, не съдържат добавките, посочени в член 7, параграф 6;
- г) в производството на течностите, съдържащи никотин, се използват само съставки с висока степен на чистота. Вещества, различни от посочените в параграф 2, буква б) от настоящия член съставки, се откриват в течностите, съдържаща никотин, само като остатъчни количества, които е технически невъзможно да бъдат избегнати при производството;
- д) с изключение на никотина, в течностите, съдържащи никотин, се използват само съставки, които не представляват опасност за здравето на човека в нагрят или ненагрят вид;
- е) електронните цигари подават никотин в еднакви дози при нормални условия на употреба;
- ж) електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене са устойчиви на повреда от деца и не могат да се фалшифицират, защитени са от счупване и течове и имат механизъм, който осигурява пълнене без течове.

4. Държавите членки гарантират, че:

- а) в потребителските опаковки на електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене е включена листовка с информацията относно:
 - i) инструкциите за употреба и съхранение на изделието, като се посочва, че изделието не се препоръчва за употреба от млади хора и непушачи;
 - ii) противопоказанията;
 - iii) предупрежденията за определени рискови групи;
 - iv) вероятните странични ефекти;
 - v) опасността от пристрастяване и токсичност; и
 - vi) данните за връзка с производителя или вносителя и юридическото или физическото лице за контакт в рамките на Съюза;
- б) потребителските опаковки и всяка външна опаковка на електронните цигари и на контейнерите за многократно пълнене:
 - i) съдържат списък на всички съставки, които се съдържат в изделието, в низходящ ред за тяхното тегло, както и указание за никотиновото съдържание на изделието и поеманото количество на доза, партидният номер и препоръка изделието да се съхранява далеч от деца;
 - ii) без да се засяга подточка i) от настоящата буква не включват елементите или отличителните обозначения, посочени в член 13, с изключение на посоченото в член 13, параграф 1, букви а) и в) относно информацията за съдържанието на никотин и овкусители; и
 - iii) носят едно от следните здравни предупреждения:

„Това изделие съдържа никотин, който води до силно пристрастяване. Не се препоръчва за употреба от непушачи“.

или

„Това изделие съдържа никотин, който води до силно пристрастяване“.

Държавите членки определят кое от тези здравни предупреждения да се използва;

в) здравните предупреждения отговарят на изискванията, предвидени в член 12, параграф 2.

5. Държавите членки гарантират, че:

а) са забранени търговските съобщения в услугите на информационното общество, в пресата и другите печатни публикации, които целят или пряко или непряко оказват въздействие за популяризирането на електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене, с изключение на публикациите, които са предназначени изключително за професионалистите в търговията с електронни цигари и контейнери за многократно пълнене, и в публикации, които се отпечатват и публикуват в трети държави, когато тези публикации не са предназначени основно за пазара на Съюза;

б) са забранени търговските съобщения по радиото, които целят или пряко или непряко оказват въздействие за популяризирането на електронните цигари и на контейнерите за многократно пълнене;

в) са забранени всякакви форми на публичен или частен принос към радиопрограми, които целят или пряко или непряко оказват въздействие за популяризирането на електронните цигари и на контейнерите за многократно пълнене;

г) са забранени всякакви форми на публичен или частен принос за събития, дейности или отделни лица, които целят или пряко или непряко оказват въздействие за популяризирането на електронните цигари и на контейнерите за многократно пълнене и които обхващат или се провеждат в няколко държави членки или по друг начин имат трансгранично въздействие;

д) са забранени аудио-визуалните търговски съобщения, за които се прилага [Директива 2010/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2010 година за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги) (ОВ L 95, стр. 1)], за електронните цигари и за контейнерите за многократно пълнене.

6. Член 18 от настоящата директива се прилага за трансграничните продажби от разстояние на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене.

7. Държавите членки изискват от производителите и вносителите на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене да представят ежегодно на компетентните органи:

i) подробни данни за обема на продажбите за всяка марка и за всеки тип изделие;

ii) информация за предпочитанията на различни потребителски групи, включително на младите хора, непушачите и основните типове настоящи потребители;

iii) информация за начините на продажба на изделията; и

iv) обобщени оценки на всички пазарни проучвания, извършени във връзка с посоченото по-горе, както и превод на английски език.

Държавите членки наблюдават развитието на пазара на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене, включително наличието на доказателства, че тяхната употреба е „мост“ към никотиновото пристрастяване и в крайна сметка към традиционната употреба на тютюн сред младите хора и непушачите.

[...]

13. Чрез актове за изпълнение Комисията определя общия формат за уведомяване, предвиден в параграф 2, и техническите стандарти за механизма за зареждане, предвиден в параграф 3, буква ж).

[...]“.

- 9 Съгласно член 29 от Директива 2014/40 разпоредбите ѝ трябва да бъдат транспонирани в правния ред на държавите членки най-късно до 20 май 2016 г. и да влязат в сила на същата дата.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

- 10 Pillbox подава жалба до запитващата юрисдикция, с която иска от нея да упражни контрол за законосъобразност („judicial review“) по отношение на „намерението и/или задължението“ на правителството на Обединеното кралство да транспонира Директива 2014/40 в националния правен ред.
- 11 То поддържа, че член 20 от Директивата е невалиден, поради това че е приет в нарушение на принципите на пропорционалност, правна сигурност, равно третиране, свободна конкуренция и субсидиарност, както и в нарушение на членове 16 и 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 12 Запитващата юрисдикция смята, че доводите, които Pillbox изтъква в подкрепа на жалбата си, „биха могли да бъдат предмет на дискусия“.
- 13 При това положение High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Висш съд (Англия и Уелс), общо гражданско отделение (административен състав) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Член 20 от Директива 2014/40 невалиден ли е в неговата цялост или в някоя негова съответна част на едно или няколко от следните основания:

- в неговата цялост или в някоя негова съответна част налага на производителите на електронни цигари и/или на търговците на дребно задължения, които нарушават принципа на пропорционалност, разглеждан във връзка с принципа на правна сигурност,
- поради същите или подобни съображения не съответства на принципа на равенството и/или неправомерно нарушава конкуренцията,
- не съответства на принципа на субсидиарност,
- нарушава правата на производителите на електронни цигари и на търговците на дребно по членове 16 и 17 от Хартата?“.

По преюдициалния въпрос

По допустимостта

- 14 Европейският парламент, Комисията и френското правителство поддържат, че преюдициалното запитване е недопустимо, тъй като, първо, не съществува реален спор между страните, второ, искането да се упражни контрол за законосъобразност („judicial review“) на „намерението и/или задължението“ на правителството на Обединеното кралство да транспонира определена директива съставлява начин за заобикаляне на установената с Договора за функционирането на ЕС система от способности за защита, и трето, поставеният въпрос е от хипотетично естество, доколкото запитващата юрисдикция не посочва релевантните данни от фактическа и правна страна, нито излага причините, поради които се съмнява във валидността на член 20 от Директива 2014/40.
- 15 Във връзка с това следва да се напомни, че само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, след като поставените въпроси се отнасят до тълкуването или валидността на норма от правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (решение *Gauweiler* и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 24).
- 16 Оттук следва, че въпросите, които се отнасят до правото на Съюза, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправения от национална юрисдикция преюдициален въпрос само ако е очевидно, че исканото тълкуване или исканата преценка на валидността на норма от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение *Gauweiler* и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 25).
- 17 Що се отнася, първо, до наличието на реален спор в главното производство, следва да се отбележи, че жалбата, с която *Pillbox* иска от запитващата юрисдикция да упражни контрол за законосъобразност на „намерението и/или задължението“ на правителството на Обединеното кралство да транспонира Директива 2014/40, е приета за допустима от тази юрисдикция, въпреки че към момента на подаването ѝ предвиденият срок за транспонирането на Директивата още не е бил изтекъл и не е била взета нито една национална мярка за транспонирането ѝ. Освен това между *Pillbox* и министъра на здравеопазването съществува разногласие по въпроса дали тази жалба е основателна. Щом запитващата юрисдикция следва да реши това разногласие, не може да се приеме за очевидно, че спорът в главното производство не е реален (вж. по аналогия решение *British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 36 и 38).
- 18 Второ, що се отнася до довода, че искането да се упражни контрол за законосъобразност („judicial review“) на „намерението и/или задължението“ на Обединеното кралство да транспонира определена директива съставлява начин за заобикаляне на установената с Договора за функционирането на ЕС система от способности за защита, следва да се припомни, че Съдът вече неведнъж е обявявал за допустими отправени във връзка с производства по такива искания преюдициални запитвания относно валидността на актове от вторичното право, например по делата, по които е постановил решения *British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741), *Intertanko* и др. (C-308/06, EU:C:2008:312), както и *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419).

- 19 Освен това възможността на частноправните субекти да изтъкват пред националните юрисдикции невалидността на даден акт на Съюза с общо приложение не зависи от условието действително вече да са приети мерки за прилагането на този акт в рамките на националното право. В това отношение е достатъчно националната юрисдикция да е сезирана с реален спор, в рамките на който инцидентно да е поставен въпросът за валидността на такъв акт. Това условие определено е изпълнено по отношение на спора в главното производство, както следва от точка 17 от настоящото решение (вж. по аналогия решения *British American Tobacco (Investments)* и *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 40 и *Gauweiler* и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 29).
- 20 При тези условия жалби като разглежданата в главното производство видимо не служат за заобикаляне на въведените с Договора за функционирането на ЕС способности за защита.
- 21 Трето, що се отнася до твърдението, че поставеният въпрос е хипотетичен, тъй като запитващата юрисдикция не посочва релевантните данни от фактическа и правна страна, нито излага причините, поради които се съмнява във валидността на член 20 от Директива 2014/40, следва да се отбележи, от една страна, че макар запитващата юрисдикция да не е уточнила дали продаваните от Pillbox електронни цигари попадат в приложното поле на член 20 от Директивата, това само по себе си не означава, че поставеният въпрос е хипотетичен.
- 22 Всъщност от акта за преюдициално запитване личи, че Pillbox произвежда и разпространява на вътрешния пазар електронни цигари с марката „Totally Wicked“, както и контейнери за многократно пълнене и свързани изделия. Съгласно член 1, буква е) от Директива 2014/40 обаче целта на тази директива е сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно пускането на пазара и етикетването на електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене. Освен това поставеният въпрос се отнася именно до валидността на някои от правилата за съответствие, въведени за тези изделия с член 20 от Директивата, в това число правилото за максималното съдържание на никотин в течността в тези изделия.
- 23 При това положение поставеният въпрос не е очевидно хипотетичен.
- 24 От друга страна, що се отнася до задължението на запитващата юрисдикция да изложи причините, поради които се съмнява във валидността на член 20 от Директива 2014/40, наистина духът на сътрудничество, който трябва да ръководи развитието на преюдициалното производство, налага запитващата юрисдикция да изложи в акта за преюдициално запитване точните причини, поради които смята, че за решаването на спора е необходим отговор на въпросите ѝ относно тълкуването или валидността на някои разпоредби от правото на Съюза (в този смисъл вж. по-специално решения *Bertini* и др., 98/85, 162/85 и 258/85, EU:C:1986:246, т. 6, *ABNA* и др., C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04, EU:C:2005:741, т. 46, както и *IATA* и *ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, т. 31).
- 25 Ето защо е важно националната юрисдикция да посочи конкретно точните причини, поради които се съмнява във валидността на някои разпоредби от правото на Съюза, и да изложи основанията за констатиране на невалидност, които съответно смята, че биха могли да са налице (в този смисъл вж. по-специално решение *Greenpeace France* и др., C-6/99, EU:C:2000:148, т. 55, както и определение *Adiamix*, C-368/12, EU:C:2013:257, т. 22). Подобно изискване произтича и от член 94, буква в) от Процедурния правилник на Съда.
- 26 Наред с това съгласно постоянната практика на Съда предоставяните с актовете за преюдициално запитване сведения служат не само за да позволят на Съда да даде полезен отговор, но и за да осигурят възможност на правителствата на държавите членки и на другите заинтересовани субекти да представят становища в съответствие с член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз. Съдът трябва да следи за запазването на тази възможност, тъй като по

силата на посочената разпоредба на заинтересованите се съобщават само актовете за преюдициално запитване, придружени от превод на официалния език на всяка държава членка, без да им се изпраща преписката по националното дело, която запитващата юрисдикция евентуално е предоставила на Съда (вж. по-специално решения Holdijk и др., 141/81—143/81, EU:C:1982:122, т. 6 и Lehtonen и Castors Braine, C-176/96, EU:C:2000:201, т. 23, както и определение Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, т. 24).

- 27 Оттук следва, че в преюдициалните производства Съдът проверява валидността на съответния акт на Съюза или на някои негови разпоредби само от гледна точка на основанията за констатиране на невалидност, изложени в акта за преюдициално запитване.
- 28 В настоящия случай запитващата юрисдикция възпроизвежда част от изтъкнатите от Pillbox доводи, като посочва, че те „видимо не са лишени от основание“.
- 29 Оттук следва, от една страна, че запитващата юрисдикция допуска за възможно да са налице основанията за констатиране на невалидност, изтъкнати от Pillbox и възпроизведени в акта за преюдициално запитване.
- 30 От друга страна, тези данни са позволили на Парламента, Комисията и френското правителство надлежно да изразят становището си по отправления до Съда въпрос.
- 31 От изложеното по-горе следва, че поставеният въпрос е допустим.

По същество

- 32 С преюдициалния си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 20 от Директива 2014/40 е невалиден, поради това че е приет в нарушение на принципите на пропорционалност, правна сигурност, равно третиране, свободна конкуренция и субсидиарност, както и в нарушение на членове 16 и 17 от Хартата.

Валидност на член 20 от Директива 2014/40 от гледна точка на принципите на равно третиране и свободна конкуренция

- 33 На първо място, поставеният въпрос трябва да се разгледа в частта, която се отнася до валидността на член 20 от Директива 2014/40 от гледна точка на принципите на равно третиране и свободна конкуренция.
- 34 От акта за преюдициално запитване следва, че нарушението на тези принципи по същество би произтичало от това, че за електронните цигари член 20 предвиждал по-неблагоприятно третиране, отколкото за тютюневите изделия, въпреки че първите били по-малко вредни от вторите.
- 35 Съгласно постоянната практика на Съда 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 (вж. по-специално решение P и S, C-579/13, EU:C:2015:369, т. 41).
- 36 В това отношение следва да се отбележи, че електронните цигари имат обективно различни характеристики в сравнение с тютюневите изделия.

- 37 Всъщност, първо, компонентите в състава съответно на едните и другите ясно се различават в много отношения. В този смисъл от член 2, точка 4 от Директива 2014/40 следва, че тютюневите изделия са изделия, които могат да бъдат консумирани и са съставени, дори частично, от тютюн, независимо дали той е генетично модифициран или не.
- 38 За сметка на това електронната цигара не съдържа тютюн, а представлява — както гласи член 2, точка 16 от Директивата — изделие, което може да се използва за консумация на съдържащи никотин пари чрез мундщук, или компонент на това изделие, включително патрон, резервоар и устройството без патрон или резервоар. Освен това електронните цигари могат да бъдат за еднократна употреба или за многократна употреба посредством контейнер за многократно пълнене и резервоар или да бъдат презареждани чрез патрони за еднократна употреба.
- 39 Контейнерите за многократно пълнене пък са описани в член 2, точка 17 от Директивата като съдове с течност, съдържаща никотин, които могат да се използват за презареждане на електронна цигара.
- 40 Второ, не се оспорва, че начинът на употреба на електронните цигари също се различава значително от начина на употреба на тютюневите изделия. Докато последните се консумират чрез изгаряне на тютюна, електронните цигари работят чрез електрическо или електромеханично изпаряване на течността в контейнерите им за многократно пълнене.
- 41 Трето, за разлика от тютюневите изделия електронните цигари са относително нови изделия и създаването от тях рискове за човешкото здраве още не са напълно изяснени.
- 42 При това положение следва да се констатира, че електронните цигари не се намират в сходно положение с тютюневите изделия по смисъла на съдебната практика, цитирана в точка 35 от настоящото решение.
- 43 Следователно не може да се твърди, че като е предвидил за тези цигари различен и впрочем по-лек правен режим от приложимия за тютюневите изделия, законодателят на Съюза е нарушил принципа на равно третиране.
- 44 Тъй като изтъкнатите в акта за преюдициално запитване доводи относно неспазването на принципа на свободна конкуренция нямат самостоятелно значение спрямо доводите относно принципа на равно третиране, по този въпрос следва да се препрати към съображенията, изложени в предходните точки от настоящото решение.
- 45 От изложеното по-горе следва, че при разглеждането на преюдициалния въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 20 от Директива 2014/40 от гледна точка на принципите на равно третиране и свободна конкуренция.

Принципите на пропорционалност и правна сигурност

- 46 На второ място, преюдициалният въпрос трябва да се разгледа в частта, която се отнася до валидността на член 20 от Директива 2014/40 или на отделни негови разпоредби от гледна точка на принципите на пропорционалност и правна сигурност.

– Валидност на член 20 от Директива 2014/40 в частта, в която установява специфичен режим за електронните цигари

- 47 От акта за преюдициално запитване личи, че Pillbox оспорва валидността на член 20 от Директива 2014/40 по съображението, че понеже електронните цигари са по-малко вредни и даже носят ползи за общественото здраве, не би трябвало за тях да се въвежда специфична

правна уредба, още по-малко пък уредба, сходна със и дори по-строга от приложимата за тютюневите изделия. Освен това пропорционалността на взетите мерки по този член не била анализирана чрез оценка на въздействието.

- 48 В началото следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда принципът на пропорционалност, който е един от общите принципи на правото на Съюза, изисква актовете на институциите на Съюза да бъдат годни да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят границите на необходимото за осъществяването на тези цели, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели (вж. в този смисъл решенията *British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 122, *ERG* и др., C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 86, както и *Gauweiler* и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 67 и 91).
- 49 Що се отнася до съдебния контрол за спазването на условията, посочени в предходната точка от настоящото решение, на законодателя на Съюза следва да се признае широко право на преценка в област като разглежданата в главното производство, която предполага той да направи избор от политическо, икономическо и социално естество и в която се налага да извършва комплексни преценки. Следователно единствено явно неподходящият характер на приета в тази област мярка с оглед на целта, която компетентните институции възнамеряват да постигнат, може да засегне законосъобразността на такава мярка (вж. в този смисъл решение *British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 123).
- 50 Наред с това следва да се отбележи, че по въпроса за здравните рискове, свързани с употребата на електронни цигари, се водят оживени дебати между страните по настоящото дело, които се позовават на множество научни изследвания и доклади в подкрепа на съответните си тези. Така, докато *Pillbox* поддържа, че електронните цигари са до голяма степен безвредни за здравето и имат значителни предимства като заместител на тютюневите изделия или като помощно средство за отказ от тютюнопушенето, институциите на Съюза и встъпилите по делото правителства смятат, че електронните цигари могат да доведат до пристрастяване към никотина и до отравяне с това вещество при продължителна и интензивна употреба или неправилно боравене с изделието. Също така тези цигари можело да се превърнат за непущачите в „мост“ към употребата на тютюн, тъй като имитират и придават нормалност на акта на пушене и така допринасят за неговата привлекателност. Освен това било спорно дали наистина електронните цигари може да служат като помощно средство за отказ от тютюнопушенето, доколкото било възможно пушачите да решат да употребяват едновременно тютюневи изделия и електронни цигари, поради което последните всъщност се превръщали в средство за поддържане на никотиновата зависимост.
- 51 В това отношение следва да се констатира, че ефектът на електронните цигари върху човешкото здраве е предмет на спорове на международно равнище, както отбелязва СЗО в доклад от 1 септември 2014 г., озаглавен „Електронни никотинови инхалатори“ (наричан по-нататък „докладът ЕНИ“). В този доклад се посочва, че някои експерти одобряват тези изделия, тъй като виждат в тях средство за намаляване на употребата на тютюн, докато други смятат, че те биха могли „да спънат усилията за „денормализиране“ на тютюнопушенето“. Според посочения доклад електронните никотинови инхалатори се намират на „променливата граница между надеждата и заплахата за контрола на тютюна“.
- 52 Все пак в доклада ЕНИ се констатира наличието на някои здравни рискове във връзка с вдишването на никотин и токсични аерозоли, както и във връзка с излагането на никотин по различен от вдишването начин, особено за децата, младежите, бременните жени и жените в детеродна възраст.

- 53 Уточнява се също така, че научните данни за ефективността на електронните никотинови инхалатори като метод за отказване от тютюнопушенето са ограничени и не позволяват да се направят съответни изводи. Наличните данни освен това не позволявали нито да се потвърди, нито да се изключи наличието на „мостов ефект“ и „ефект на ренормализация“ от използването на тези инхалатори.
- 54 В писменото си становище Pillbox признава, че течността и изпаренията на електронните цигари съдържат токсични и канцерогенни съставки, но в по-малки количества от наличните в тютюневите изделия, и че са необходими допълнителни научни изследвания.
- 55 При тези обстоятелства законодателят на Съюза е трябвало да се съобрази с принципа на предпазните мерки, съгласно който, когато е невъзможно да се определи със сигурност съществуват ли рискове за здравето на хората и какъв е обхватът им, може да се вземат защитни мерки, без да е необходимо да се изчаква пълното доказване на наличието и степента на тези рискове. Когато се окаже невъзможно да се определи със сигурност дали съществува и какъв е обхватът на твърдения риск поради необезопасения характер на резултатите от направените научни изследвания, а е налице вероятност от действително увреждане на общественото здраве, в случай че рискът настъпи, принципът на предпазните мерки обосновава приемането на ограничителни мерки (решение Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, т. 81 и 82).
- 56 Именно в светлината на тези съображения следва да се прецени валидността на член 20 от Директива 2014/40 от гледна точка на принципите на пропорционалност и правна сигурност.
- 57 На първо място, що се отнася до твърдението, че не би трябвало да се въвежда специфична правна уредба за електронните цигари, понеже са по-малко вредни от тютюневите изделия и даже носят ползи за общественото здраве, първо следва да се отбележи наличието на значителни различия между правните уредби на държавите членки в тази област, както сочи съображение 36 от Директива 2014/40. Всъщност в изготвената от Комисията оценка на въздействието от 19 декември 2012 г., 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, част 1, стр. 26 и сл., както и част 4, стр. 2), се споменава за наличието на неясноти във връзка с различните национални правни режими, прилагани по отношение на електронните цигари. Оттам в частност следва, че някои държави членки по-скоро ги третират аналогично на медицинските изделия след преценка на всеки отделен случай, докато други ги забраняват, а трети изобщо не ги регулират.
- 58 Като се има предвид обаче разрастването на пазара на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене, констатирано както в съображение 43 от Директива 2014/40, така и в доклада ЕНИ, националните правила относно условията, на които трябва да отговарят тези изделия, по естеството си могат да създадат пречки за свободното движение на стоките, ако няма хармонизация на равнището на Съюза (вж. по аналогия решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 64).
- 59 Второ, на шестото си заседание, проведено в Москва от 13 до 18 октомври 2014 г., конференцията на страните по РККТ прие решение от 18 октомври 2014 г. за електронните никотинови инхалатори и несъдържащите никотин електронни инхалатори (FCTC/COP/6(9), в което приканва страните по конвенцията да обмислят в частност забрана или регулации на електронните инхалатори със или без никотиново съдържание, а също и забрана или ограничаване на рекламата, популяризирането и спонсорството в полза на електронните никотинови инхалатори и пълен надзор върху използването на електронни инхалатори със или без никотиново съдържание.

- 60 Трето, поради доказаните и потенциалните рискове от използването на електронни цигари, отбелязани в доклада ЕНИ и споменати в точки 52 и 53 от настоящото решение, законодателят на Съюза е трябвало да действа в съответствие с изискванията на принципа на предпазните мерки.
- 61 При това положение, като е решил да въведе специфична уредба за пускането на пазара на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене, законодателят на Съюза е целял, от една страна, да гарантира безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар за тези изделия при отчитане на основното съображение за осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора, и от друга страна, да изпълни задълженията на Съюза по РККТ. Като е действал по този начин, законодателят на Съюза не е превишил явно пределите на своята свобода на преценка в тази област по смисъла на съдебната практика, припомнена в точка 49 от настоящото решение.
- 62 На второ място, що се отнася до довода, че член 20 от Директива 2014/40 е приет в противоречие с принципа на пропорционалност, тъй като въвежда за електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене сходен и дори по-строг режим от приложимия за тютюневите изделия, следва да се отбележи, че както личи от точки 36—43 от настоящото решение, първите изделия се различават от вторите по обективните си характеристики и по това, че са новост за съответния пазар, което оправдава прилагането на специфична правна уредба спрямо тях.
- 63 При това положение е ирелевантно да се сравняват правилата за тютюневите изделия и правилата по отношение на електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене.
- 64 На трето място, безспорно е вярно, че въведените от законодателя на Съюза мерки по член 20 от Директива 2014/40 не са били част от мерките, първоначално включени от Комисията в предложението ѝ 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 (СОМ(2012) 788 окончателен) и съответно не са били анализирани в приложената към това предложение оценка на въздействието, спомената в точка 57 от настоящото решение.
- 65 В това отношение обаче Съдът вече е постановил, че тези оценки на въздействието не обвързват Парламента, нито пък Съвета (решение *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, т. 57). Следователно законодателят на Съюза е свободен да приеме други мерки, различни от анализирани в оценката на въздействието. Също така сам по себе си фактът, че е въведена различна мярка, евентуално по-ограничителна от разгледаната от Комисията в оценката на въздействието, посочена в точка 57 от настоящото решение, не доказва, че законодателят на Съюза явно е превишил границите на необходимото за постигането на търсената цел.
- 66 Извън това следва да се констатира, че в хода на законодателния процес Парламентът, Съветът и Комисията са взели предвид наличните научни данни, както и становището на заинтересованите среди. Всъщност е безспорно, че с напредването на този процес са организирани редица консултации и срещи именно с цел да се събере необходимата информация за възможностите, с които разполага законодателят на Съюза. Например на 25 ноември 2013 г. Комисията провежда допълнителни срещи с представителни организации на тютюневата промишленост, и по-конкретно с Tobacco Vapor Electronic Cigarette Association (TVECA) и Electronic Cigarette Industry Trade Association (ECITA). Освен това на 19 март 2013 г. комисията на Парламента по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните провежда открита среща с представители на съответната промишленост, а на 7 май 2013 г. — работна среща по въпросите на електронните цигари с участието на експерти от СЗО, националните администрации, учени и потребителски организации.

- 67 От изложеното по-горе следва, че при преценката на поставения въпрос от гледна точка на принципите на пропорционалност и правна сигурност не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 20 от Директива 2014/40 в частта, в която установява специфичен режим за електронните цигари.
- 68 Въпреки това е необходимо последователно да се анализират — от гледна точка на същите принципи — основанията за констатиране на невалидност, изтъкнати в акта за преюдициално запитване и отнасящи се конкретно до член 20, параграфи 2 и 3, параграф 4, буква а) и параграфи 5—7 от Директива 2014/40.
- Валидност на член 20, параграф 2 от Директива 2014/40
- 69 От акта за преюдициално запитване следва, че валидността на член 20, параграф 2 от Директива 2014/40 се оспорва поради това, че, първо, тази разпоредба предвижда за електронните цигари по-строг разрешителен режим от приложимия за тютюневите изделия, второ, при всички положения този режим е непропорционален, доколкото съществуват други, по-слабо ограничителни мерки, годни да осигурят постигането на целта на разпоредбата, трето, предвиденият в разпоредбата шестмесечен срок е прекомерен, доколкото създава пречки за иновациите, и четвърто, някои от подлежащите на съобщаване сведения като тези по член 20, параграф 2, втора алинея, буква г) от Директива 2014/40 са дефинирани твърде неясно, което е в разрез с принципа на правна сигурност.
- 70 Първо, що се отнася до довода, че член 20, параграф 2 от Директива 2014/40 предвижда за електронните цигари по-строг разрешителен режим от приложимия за тютюневите изделия, следва да се констатира, че този довод се основава на явно неправилно разбиране на тази разпоредба. Всъщност тя предвижда за електронните цигари не разрешителен, а уведомителен режим. За разлика от разрешителния режим, който по правило задължава производителите и вносителите първо да получат разрешение от компетентния орган, преди да могат да пуснат съответното изделие на пазара, режимът по член 20, параграф 2 от Директива 2014/40 е доста по-слабо ограничителен, тъй като изисква от производителите и вносителите на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене единствено да представят уведомления шест месеца преди предвиденото пускане на такова изделие на пазара.
- 71 Второ, що се отнася до твърдението за непропорционалност на това задължение, следва най-напред да се отбележи, че съгласно съображение 36 от Директива 2014/40 целта на това задължение е да позволи на държавите членки да изпълняват задачите си за надзор и контрол. Освен това подобен подход намира основания в припомнените в точка 55 от настоящото решение изисквания на принципа на предпазните мерки, както и в отправения към страните по РККТ призив за „пълнен надзор“ на използването на това изделие, както бе припомнено в точка 59 от настоящото решение. В този смисъл посоченото задължение изглежда годно да осигури постигането на целта на разпоредбата.
- 72 Колкото до въпроса дали задължението не надхвърля необходимото за постигането на тази цел, следва да се констатира, от една страна, че предлаганата от Pillbox алтернативна мярка, а именно определянето на общи стандарти на равнището на Съюза за електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене, на този етап не е реалистична, както подчертават Парламентът, Съветът и Комисията, тъй като изготвянето на такива стандарти поначало предполага да е налице достатъчно широк набор от данни за съответното изделие, докато при приемането на Директива 2014/40 законодателят на Съюза не е разполагал с такъв набор от данни.

- 73 От друга страна, предвиденият в член 20, параграф 2, първа алинея шестмесечен срок е предназначен да осигури достатъчно време на компетентните органи за преценката на всички данни, които са им предоставили производителите и вносителите. Като се има предвид броя на сведенията, които трябва да се съобщават, и неяснотите във връзка с употребата на електронни цигари, този срок не е явно прекомерен.
- 74 Що се отнася до твърдението, че посоченият срок може да затрудни иновациите в сектора, Съдът не може да прецени неговата релевантност, тъй като то не е достатъчно обосновано. При всички положения за други стоки се прилагат аналогични, ако не и по-строги режими, например въведените с Директиви 2001/83 и 93/42, и това изобщо не е попречило на иновациите в съответните сектори.
- 75 Следователно задължението за уведомяване по член 20, параграф 2 от Директива 2014/40 не е явно неподходящо, нито явно надхвърля необходимото за постигането на целта на разпоредбата.
- 76 Трето, във връзка с твърдяното неспазване на принципа на правна сигурност се поддържа, че задължението по член 20, параграф 2, втора алинея, буква г) за предоставяне на информация за дозите на никотина и абсорбирането му, „когато се консумира при нормални или разумно предвидими условия“, не е достатъчно точно, доколкото тези стойности варират в зависимост от типичния за всеки потребител начин на употреба.
- 77 Както обаче подчертава генералният адвокат в точка 92 от заключението си, информацията, която трябва да се съобщава по силата на посочената разпоредба, очевидно не се отнася до поеманите дози никотин и абсорбирането му от отделните потребители, а до минималните, средните или максималните стойности, които може обичайно да се очакват при употребата на електронна цигара.
- 78 Освен това е допустимо законодателят на Съюза да въведе обща правна уредба, която по-нататък да подлежи евентуално на уточняване. В настоящия случай съгласно член 20, параграф 13 от Директива 2014/40 Комисията е компетентна именно да определи чрез актове за изпълнение общия формат за уведомяването по параграф 2 от този член.
- 79 При това положение не може да се приеме, че законодателят на Съюза е действал в нарушение на принципа на правна сигурност.
- 80 От изложените по-горе съображения следва, че при разглеждането на поставения въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 20, параграф 2 от Директива 2014/40 от гледна точка на принципите на пропорционалност и правна сигурност.

– Валидност на член 20, параграф 3 от Директива 2014/40

- 81 От акта за преюдициално запитване следва, че изтъкнатите основания за невалидност на член 20, параграф 3 от Директива 2014/40 всъщност са свързани само с изискванията по букви а), б) и е) от този параграф.
- 82 Що се отнася най-напред до член 20, параграф 3, буква а) от Директива 2014/40, следва да се отбележи, че съгласно текста на тази разпоредба течностите, съдържащи никотин, може да се пускат на пазара само в специални контейнери за многократно пълнене с обем не повече от 10 ml и че в електронни цигари за еднократна употреба или в патрони за еднократна употреба обемът на патроните или резервоарите не трябва да превишава 2 ml.

- 83 Член 20, параграф 3, буква б) от Директива 2014/40 пък изисква течностите, съдържащи никотин, да не съдържат повече от 20 mg/ml никотин.
- 84 Тези изисквания са свързани с целта на Директивата, която съгласно член 1 е да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора.
- 85 На първо място, що се отнася до годността на посочените изисквания да осигурят постигането на тази цел, следва да се констатира, че съгласно практиката на Съда, припомнена в точка 58 от настоящото решение, правилата, с които се хармонизира съставът на електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене, по самото си естество са годни да премахнат пречките пред свободното движение на тези стоки.
- 86 Освен това изискванията по член 20, параграф 3, букви а) и б) от Директива 2014/40 позволяват да се ограничат рисковете, свързани с излагането на никотин. Ето защо те са в състояние и да осигурят високо равнище на защита на човешкото здраве.
- 87 На второ място, що се отнася до това дали подобни ограничения не надхвърлят необходимото за постигането на целта на Директива 2014/40, от една страна, по вече изложените в точки 36—43 от настоящото решение съображения трябва да се отхвърли доводът, че изискването по член 20, параграф 3, буква а) е по-строго от приложимите правила за тютюневите изделия.
- 88 От друга страна, що се отнася до член 20, параграф 3, буква б) от Директива 2014/40, Pillbox поддържа, че като е определил максималното съдържание на никотин в течностите на електронните цигари на 20 mg/ml, законодателят на Съюза се е основал на погрешно научно допускане. Законодателят обосновава тази стойност с обстоятелството, че тя позволява извличане на никотин, което е сравнимо с допустимата доза никотин, освобождавана от стандартна цигара в рамките на времето, необходимо за изпушването ѝ. Според Pillbox обаче подобно допускане не отчита специфичния начин на функциониране на електронните цигари, доколкото никотиновото съдържание, посочвано на опаковките на цигарите на базата на тютюн, се отнася до метаболизираното количество никотин, освобождавано в кръвоносната система на пушача, докато максималното никотиново съдържание по член 20, параграф 3, буква б) от Директива 2014/40 се отнася до „физическото“ количество никотин, съдържащо се в течността на електронните цигари. По този начин законодателят на Съюза значително намалил ефективността на електронните цигари като заместител на тютюневите изделия в противоречие с целта за постигане на високо равнище на защита на човешкото здраве.
- 89 Парламентът, Съветът и Комисията оспорват основателността на това твърдение, като се позовават на други научни изследвания.
- 90 Без да е необходимо да се взема отношение по този въпрос, следва да се отбележи, че видно от предоставената на Съда преписка, за целите на определянето на максимално допустимото съдържание на никотин в течността на електронните цигари законодателят на Съюза се е основал и на други обективни данни.
- 91 Всъщност, първо, необходимостта да се въведе максимална допустима стойност на никотина в течността на електронните цигари намира основание в риска от предозиране или отравяне, споменат в доклада ЕНИ.

- 92 Второ, както посочват Парламентът, Съветът, Комисията и френското и испанското правителство, без да бъдат опровергани по този въпрос, наличните сведения към момента на приемането на Директива 2014/40 са сочели, че в голямата си част продаваните на вътрешния пазар електронни цигари са с по-ниско съдържание на никотин от 30 mg/ml.
- 93 Освен това, както отбелязват Парламентът и Комисията, в открито писмо до Парламента от 8 юли 2013 г. самото Pillbox признава, че пушач, който дневно консумира средно 20 цигари на базата на тютюн, има нужда от 18 до 24 mg/ml никотин в електронната си цигара, за да може тя да е реалистичен заместител на т.нар. „традиционни“ тютюневи изделия.
- 94 Трето, важно е да се подчертае, че правото на Съюза не забранява пускането на пазара на електронни цигари, чиято течност съдържа над 20 mg/ml никотин. Всъщност, както следва от член 20, параграф 1, втора алинея от Директива 2014/40 във връзка със съображение 36 от нея, такива изделия могат евентуално да се пускат за продажба в Съюза при условията и по реда на директиви 2001/83 и 93/42.
- 95 Като е предвидил такава възможност, законодателят на Съюза е отчел обстоятелството, че поради пристрастеността или навиците си някои потребители имат нужда да използват като помощно средство за отказване електронни цигари с по-висока концентрация никотин от разрешената по член 20, параграф 3, буква б) от Директива 2014/40.
- 96 Всички тези обстоятелства сочат, че законодателят на Съюза е претеглил различните интереси, като е взел предвид множество фактори и без да е прекрачил границите на широкото си право на преценка.
- 97 Ето защо не може да се смята, че с приемането на член 20, параграф 3, букви а) и б) от Директива 2014/40 законодателят на Съюза е действал произволно или явно е превишил границите на подходящото и необходимото за постигането на целта, която си е поставил, а именно улесняване на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене при отчитане на основното съображение за осигуряването на високо равнище на защита на здравето, особено на младите хора.
- 98 Що се отнася по-нататък до член 20, параграф 3, буква е) от Директива 2014/40, от акта за преюдициално запитване следва, че валидността на тази разпоредба се оспорва от гледна точка на принципа на правна сигурност. Тъй като подаваните от електронните цигари дози варирали при различните потребители в зависимост от начина на използване на тези изделия, изискването тези цигари да подават никотин „в еднакви дози при нормални условия на употреба“ било неясно.
- 99 От съображение 39 от Директива 2014/40 личи, че това изискване цели да се избегне рискът от случайна употреба на големи дози никотин.
- 100 Следва да се констатира, че разглеждан във връзка с тази цел, член 20, параграф 3, буква е) от Директивата определя с достатъчна яснота изисквания резултат, а именно при всяко вдишване да се освобождава едно и също количество никотин при равни други условия на употреба, в това число що се отнася до силата на вдишване.
- 101 Обстоятелството, че тази разпоредба не предписва конкретен метод или механизъм за изпълнение на това изискване, не означава, че разпоредбата е приета в нарушение на принципа на правна сигурност. Всъщност в отсъствието на правна уредба по въпроса на равнището на Съюза държавите членки или евентуално самите производители следва да изберат надежден метод, осигуряващ изпълнението на това изискване.

102 От изложените по-горе съображения следва, че при разглеждането на поставения въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 20, параграф 3 от Директива 2014/40 от гледна точка на принципите на пропорционалност и правна сигурност.

– Валидност на член 20, параграф 4, буква а) от Директива 2014/40

103 От акта за преюдициално запитване следва, че валидността на член 20, параграф 4, буква а) от Директива 2014/40 се оспорва по съображението, че е непропорционално да се изисква потребителските опаковки на електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене да съдържат отделна листовка, при положение че изискваните сведения биха могли да се поместят и на опаковката на изделието, а и не е предвидено аналогично изискване по отношение на цигарите на базата на тютюн.

104 В това отношение следва да се отбележи, първо, че предвид броя и вида на някои от сведенията, които трябва да се посочат в отделна листовка, например отнасящите се до противоположенията, предупрежденията за определени рискови групи и вероятните странични ефекти, изглежда малко вероятно те да могат да бъдат изложени достатъчно видимо и четливо само на опаковката на съответното изделие, още повече че съгласно член 20, параграф 4, буква б) от Директива 2014/40 тази опаковка трябва да съдържа списък на всички съставки, които се съдържат в изделието, както и изискваните здравни предупреждения.

105 Второ, когато е отделна от опаковката на изделието, листовката със сведения като посочените в предходната точка на настоящото решение позволява на потребителите да запазят достъп до тези сведения дори и след като изхвърлят опаковката.

106 Трето, доводът за липсата на аналогично изискване по отношение на цигарите на базата на тютюн е неоснователен по причините, изложени в точки 36—43 от настоящото решение.

107 При тези условия не може да се смята, че с приемането на член 20, параграф 4, буква а) от Директива 2014/40 законодателят на Съюза явно е превишил границите на подходящото и необходимото за постигането на целта на тази директива.

108 Ето защо следва да се констатира, че при разглеждането на поставения въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 20, параграф 4, буква а) от Директива 2014/40 от гледна точка на принципите на пропорционалност и правна сигурност.

– Валидност на член 20, параграф 5 от Директива 2014/40

109 Член 20, параграф 5 от Директива 2014/40 по същество забранява търговските съобщения и спонсорството в полза на електронните цигари и техните контейнери за многократно пълнене, доколкото тези практики целят или пряко или непряко оказват въздействие за популяризирането на посочените изделия.

110 От акта за преюдициално запитване следва, че валидността на тази разпоредба се оспорва по съображението, че тя оказва непропорционален ефект на все още развиващ се пазар, докато за тютюневите изделия дълги години е имало възможност да се рекламират, което им е позволило да се установят трайно на пазара. Освен това тази забрана била формулирана твърде широко, за да обхваща и онлайн продажбите на електронни цигари, докато за тютюневите изделия не се прилагала забрана от този тип.

- 111 Забраната по член 20, параграф 5 от Директива 2014/40 цели да осигури прилагането на еднакъв режим към търговията с електронни цигари на вътрешния пазар, като същевременно гарантира високо равнище на защита на човешкото здраве предвид неяснотите около това изделие и изискванията на принципа на предпазните мерки.
- 112 В това отношение следва да се констатира, първо, че забраната е годна да осигури постигането на тази цел. Всъщност, от една страна, съображение 43 от Директивата сочи, че различията между националните законодателства и практики относно рекламирането и спонсорството във връзка с електронните цигари представляват пречка за свободното движение на стоки и свободата на предоставяне на услуги и създават осезаем риск от нарушение на конкуренцията. Без предприемане на действия на равнището на Съюза тези различия вероятно ще се увеличат през идните години предвид бързо разрастващия се пазар на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене.
- 113 От друга страна, член 20, параграф 5 от Директива 2014/40 позволява да се ограничи контактът на потребителите, и особено на младите хора, които са особено податливи на реклама, с търговските стимули за закупуването или за употребата на електронни цигари, с цел те да са по-слабо изложени на доказаните или потенциалните рискове за човешкото здраве, които тези изделия биха могли да пораядат.
- 114 Второ, що се отнася до необходимостта от тази забрана, следва да се отбележи, от една страна, че в решението на конференцията на страните по РККТ, споменато в точка 59 от настоящото решение, се отправя призив към „страните да обмислят забрана или ограничаване на рекламата, популяризирането и спонсорството в полза на електронните никотинови инхалатори“.
- 115 При тези условия не може да се смята, че с приемането на член 20, параграф 5 от Директива 2014/40 законодателят на Съюза явно е превишил границите на необходимото за постигането на целта на Директивата.
- 116 Обстоятелството, че за тютюневите изделия дълги години е имало възможност да се водят рекламни кампании, в никакъв случай не може да е съображение, задължаващо законодателя на Съюза да разреши тези кампании и за електронните цигари. Напротив, след като вече е разполагал със сериозна научна информация за наличието на потенциални рискове за човешкото здраве, пораядани от относително ново изделие на пазара, законодателят на Съюза е бил длъжен да действа в съответствие с принципа на предпазните мерки и с член 35, второ изречение от Хартата, член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС и член 168, параграф 1 ДФЕС, които го задължават да осигури високо равнище на защита на човешкото здраве при разработването и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза.
- 117 Що се отнася до възражението, че член 20, параграф 5 от Директива 2014/40 забранявал и онлайн продажбите на електронни цигари, следва да се констатира, че това възражение се основава на явно неправилно разбиране на разпоредбата. Всъщност нищо в текста ѝ не позволява да се заключи, че по някакъв начин тя забранява този начин на продажба. Напротив, видно от член 20, параграф 6 от Директива 2014/40, който препраща към член 18 от нея, Директивата не налага подобна забрана, а оставя избор на държавите членки да забранят или при определени условия да разрешат трансграничните продажби на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене от разстояние, включително по интернет.
- 118 Ето защо следва да се заключи, че при разглеждането на поставения въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 20, параграф 5 от Директива 2014/40 от гледна точка на принципите на пропорционалност и правна сигурност.

– Валидност на член 20, параграф 6 от Директива 2014/40

- 119 Член 20, параграф 6 от Директива 2014/40 гласи, че член 18 от Директивата се прилага за трансграничните продажби от разстояние на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене. Член 18 предвижда, че държавите членки могат да забранят трансграничните продажби на тютюневи изделия от разстояние на потребителите, от една страна, и от друга, налага редица общи правила за държавите членки, които не забраняват този вид продажби.
- 120 От акта за преюдициално запитване следва, че валидността на член 20, параграф 6 от Директива 2014/40 се оспорва по съображението, на първо място, че тази разпоредба е приета в нарушение на принципа на пропорционалност, доколкото съществуват по-слабо ограничителни мерки, които са също толкова подходящи да осигурят постигането на целта на Директивата, например въвеждането на възрастови граници, приложими конкретно за употребата на електронни цигари, и на второ място, че законодателят на Съюза не е мотивирал решението си да разшири действието на нормата на член 18 и по отношение на търговията с електронни цигари.
- 121 На първо място, що се отнася до твърдението за непропорционалност на правилото по член 20, параграф 6 от Директива 2014/40, следва да се отбележи, че целта на тази разпоредба е изяснена в съображение 33 от Директивата, съгласно което трансграничните продажби от разстояние на тютюневи изделия могат да улеснят достъпа до тютюневи изделия, които не са в съответствие с тази директива, от една страна, и от друга, създават по-голям риск от достъп на младите хора до тютюневи изделия. Тези съображения важат съответно и за електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене, както сочи препращането в член 20, параграф 6 от Директивата към член 18 от нея.
- 122 В този смисъл член 20, параграф 6 цели да позволи на държавите членки да предотвратят заобикалянето на правилата за съответствие, установени с Директива 2014/40 по отношение на електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене, като същевременно основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора.
- 123 Съдът обаче вече е постановил, че в актовете на Съюза, приемани на основание член 114 ДФЕС, може да се включват разпоредби, които служат за предотвратяване на заобикалянето на правилата, чиято цел е да се подобрят условията на функциониране на вътрешния пазар (вж. в този смисъл решения Германия/Парламент и Съвет, C-376/98, EU:C:2000:544, т. 100, както и British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 82).
- 124 Доколкото позволяват на държавите членки да забранят трансграничната продажба от разстояние на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене и налагат някои общи правила за държавите членки, които не забраняват тези продажби, мерките по член 20, параграф 6 от Директива 2014/40 са годни да осигурят постигането на целта, посочена в точка 122 от настоящото решение.
- 125 Колкото до това дали тези мерки са строго необходими, следва да се констатира, че тази разпоредба не налага забрана на трансграничните продажби на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене, а оставя избор на държавите членки да забранят или при определени условия да разрешат тези продажби.
- 126 Така член 20, параграф 6 от Директива 2014/40 позволява на държавите членки да адаптират действията си в зависимост от научния напредък в областта и развитието на съответния пазар.

- 127 Кolkото до въвеждането на възрастови граници, приложими конкретно за употребата на електронни цигари, което според Pillbox е по-подходящата, по-слабо ограничителна мярка, не е доказано, че то би било ефективно средство за осигуряване на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора, като се има предвид в частност обстоятелството, че подобна мярка може лесно да бъде заобиколена чрез трансгранични продажби от разстояние.
- 128 При това положение не може да се приеме, че правилото по член 20, параграф 6 от Директива 2014/40 явно надхвърля подходящото и необходимото за постигането на целта на Директивата.
- 129 На второ място, що се отнася до сочената непълнота на мотивите за приемането на тази разпоредба, несъмнено е вярно, че съображение 33 от Директива 2014/40 се отнася само до тютюневите изделия. Въпреки това обстоятелството, че що се отнася до електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене, член 20, параграф 6 от Директива 2014/40 просто препраща към правилата по член 18, показва, че законодателят на Съюза е смятал, че изложените в посоченото съображение мотиви важат съответно и за трансграничната продажба на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене.
- 130 В това отношение от практиката на Съда следва, че при актовете с общо приложение мотивирането може да се ограничи до посочване, от една страна, на цялостното положение, довело до приемането на акта, а от друга страна, на общите цели, които той следва да постигне (вж. по-специално решение Inuit Tapiriit Kanatami и др./Комисия, C-398/13 P, EU:C:2015:535, т. 29).
- 131 Ето защо следва да се констатира, че при разглеждането на поставения въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 20, параграф 6 от Директива 2014/40 от гледна точка на принципите на пропорционалност и правна сигурност.
- Валидност на член 20, параграф 7 от Директива 2014/40
- 132 Член 20, параграф 7 от Директива 2014/40 задължава производителите и вносителите на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене да представят ежегодно на компетентните органи някои данни, позволяващи им да наблюдават развитието на пазара.
- 133 Валидността на тази разпоредба се оспорва по съображението, на първо място, че с нея се налага непропорционална тежест на производителите и вносителите на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене, въпреки че никакво аналогично задължение не тежи върху производителите и вносителите на тютюневи изделия, а има други, по-слабо ограничителни мерки, позволяващи да се наблюдава развитието на пазара, например извършването на пазарни проучвания. На второ място, задължението за предоставяне на информация за „предпочитанията на различни потребителски групи“ било неясно и съответно било в разрез с принципа на правна сигурност.
- 134 От съображение 44 от Директива 2014/40 следва, че целта на член 20, параграф 7 е да позволи на Комисията и държавите членки за целите на изпълнението на регулаторните им функции да събират всеобхватна информация относно пазарното развитие по отношение на електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене.
- 135 Тъй като не се оспорва, че тази мярка е подходяща, остава да се провери, първо, дали тя явно не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.

- 136 В това отношение следва, най-напред, да се отхвърли възражението, че това задължение е непропорционално само защото никакво аналогично задължение не тежи върху производителите и вносителите на тютюневи изделия. Всъщност за разлика от тютюневите изделия, за които компетентните органи вече разполагат с подробна информация поради отдавнашното им присъствие на пазара и проведените за тях научни изследвания, пускането на пазара на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене може и дори трябва да се наблюдава по-отблизо поради новостта на тези изделия и неяснотите във връзка с рисковете за човешкото здраве, на които се излагат техните потребители.
- 137 По-нататък, следва да се отбележи, че данните, които производителите и вносителите на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене трябва да предоставят по силата на член 20, параграф 7 от Директива 2014/40, а именно данните за обема на продажбите и начините на продажба, за предпочитанията на различни потребителски групи и за основните типове настоящи потребители, както и обобщените оценки на всички пазарни проучвания, извършени във връзка с това, се отнасят пряко до тяхната търговска дейност, поради което те са най-подходящи да предоставят тези данни. Освен това, доколкото тези данни имат очевидно значение за разработването на търговските стратегии на производителите и вносителите на тези изделия, изглежда вероятно те често сами да събират такива данни. Затова не може да се приеме, че това задължение възлага очевидно прекомерна тежест на посочените производители и вносители.
- 138 Накрая, що се отнася до възможността да се предвиди извършването на пазарни проучвания като по-слабо ограничителна мярка, достатъчно е да се отбележи, че няма пречка компетентните органи или производителите и вносителите на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене да извършват такива проучвания за целите на наблюдението на пазара или събирането на някои от данните по член 20, параграф 7 от Директива 2014/40. Тези проучвания обаче могат да осигурят само част от релевантните данни за целите на наблюдението на пазара, от една страна, и от друга, не могат да заместят по-точната, надеждна и изчерпателна информация, произлизаща пряко от производителя или вносителя.
- 139 На второ място, що се отнася до твърдението за неточно формулиране на задължението за предоставяне на информацията за „предпочитанията на различни потребителски групи“ по член 20, параграф 7, подточка ii) от Директива 2014/40, още от точки 78 и 101 от настоящото решение следва, от една страна, че не е необходимо самият законодателен акт да съдържа уточнения от техническо естество като например какъв метод да се прилага, за да се съберат едни или други данни, и от друга страна, че в отсъствието на правна уредба по въпроса на равнището на Съюза държавите членки следва да изберат надежден метод за изпълнението на задълженията в тази област.
- 140 От изложеното по-горе следва, че при разглеждането на поставения въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 20, параграф 7 от Директива 2014/40 от гледна точка на принципите на пропорционалност и правна сигурност.
- 141 По всички изложени съображения в точки 47—140 от настоящото решение следва да се констатира, че при разглеждането на поставения въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат изцяло или частично валидността на член 20 от Директива 2014/40 от гледна точка на тези принципи.

Валидност на член 20 от Директива 2014/40 от гледна точка на принципа на субсидиарност

- 142 На трето място, с въпроса си запитващата юрисдикция иска от Съда да прецени валидността на целия член 20 от Директива 2014/40 и на отделни негови разпоредби от гледна точка на принципа на субсидиарност.

- 143 В това отношение запитващата юрисдикция сочи обстоятелството, от една страна, че редица национални парламенти са счели предложението за директива за несъответстващо на принципа на субсидиарност и поради това са приели мотивирани становища по реда на Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, приложен към Договора за ЕС и към Договора за функционирането на ЕС (наричан по-нататък „Протокол № 2“), и от друга страна, че наличието на различия на национално равнище по отношение на приложимите правила за електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене не е било доказано в необходимата степен.
- 144 Принципът на субсидиарност е закрепен в член 5, параграф 3 ДЕС, по силата на който в областите, които не са от неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само ако и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза. Освен това член 5 от Протокол № 2 определя основни насоки за преценка дали тези условия са изпълнени (решение Естония/Парламент и Съвет, C-508/13, EU:C:2015:403, т. 44).
- 145 Контролът за спазването на принципа на субсидиарност се упражнява първо на политическо равнище — от националните парламенти съгласно процедурите, установени за тази цел в Протокол № 2.
- 146 След това такъв контрол е компетентен да упражнява и съдът на Съюза, който трябва да следи както за спазването на материалноправните условия по член 5, параграф 3 ДЕС, така и за спазването на процесуалните гаранции, предвидени в Протокол № 2.
- 147 Що се отнася, на първо място, до съдебния контрол за спазването на процесуалните гаранции, предвидени в Протокол № 2, следва да се отбележи, че мотивираните становища, издадени в настоящия случай от националните парламенти по реда на този протокол, са част от механизма за политически контрол за спазването на установения в Протокола принцип. В този контекст Съдът е компетентен да проверява единствено за спазването на процесуалните гаранции, предвидени в Протокола. В настоящия случай обаче до Съда не е отправено искане в този смисъл.
- 148 На второ място, що се отнася до материалноправните условия по член 5, параграф 3 ДЕС, Съдът трябва да провери дали въз основа на конкретни обстоятелства законодателят на Съюза е можел да приеме, че целите на предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза.
- 149 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 (вж. в този смисъл решение *British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 179 и 180).
- 150 Що се отнася до изложеното в акта за преюдициално запитване съображение, че не е доказано в необходимата степен, че на национално равнище е имало различия, що се отнася до приложимите правила за електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене, достатъчно е да се отбележи, че наличието на такива различия вече беше установено в точки 57 и 112 от настоящото решение.
- 151 От изложеното по-горе следва, че при разглеждането на преюдициалния въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат изцяло или частично валидността на член 20 от Директива 2014/40 от гледна точка на принципа на субсидиарност.

Валидност на член 20 от Директива 2014/40 от гледна точка на членове 16 и 17 от Хартата

- 152 На четвърто място, с въпроса си запитващата юрисдикция иска от Съда да прецени валидността на член 20 от Директива 2014/40, и конкретно на параграф 5 от този член, от гледна точка на членове 16 и 17 от Хартата.
- 153 Според акта за преюдициално запитване наложената с член 20, параграф 5 от Директива 2014/40 забрана на търговските съобщения може да създаде пречки за търговската дейност на Pillbox в нарушение на членове 16 и 17 от Хартата.
- 154 Що се отнася, на първо място, до член 16 от Хартата, следва да се припомни, че съгласно текста на тази разпоредба „[с]вободата на стопанската инициатива се признава в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики“.
- 155 Закрилата, която посоченият член 16 дава, включва свободата да се упражнява икономическа или търговска дейност, свободата на договаряне и свободната конкуренция, видно от разясненията относно този член, които съгласно член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС и член 52, параграф 7 от Хартата трябва да се вземат предвид при нейното тълкуване (решение *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, т. 42).
- 156 В настоящия случай, доколкото не позволява на икономическите оператори да популяризират своите изделия, наложената с член 20, параграф 5 от Директива 2014/40 забрана на търговските съобщения представлява намеса в свободата на стопанска инициатива на тези оператори.
- 157 Същевременно съгласно практиката на Съда свободата на стопанска инициатива не е абсолютна, а трябва да се разглежда във връзка с нейната функция в обществото (вж. в този смисъл решение *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, т. 45).
- 158 В този смисъл свободата на стопанска инициатива може да бъде предмет на широк набор от мерки за намеса на публичната власт, с които се въвеждат, в общ интерес, ограничения за упражняването на стопанската дейност (решение *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, т. 46).
- 159 Това обстоятелство обаче намира отражение и в начина, по който следва да се прилага принципът на пропорционалност по силата на член 52, параграф 1 от Хартата (решение *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, т. 47).
- 160 Съгласно тази разпоредба всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от Хартата, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи, като 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 (решение *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, т. 48).
- 161 В това отношение следва да се констатира, че разглежданото ограничение е установено с член 20, параграф 5 от Директива 2014/40, тоест със закон по смисъла на член 52, параграф 1 от Хартата, и не засяга основното съдържание на свободата на стопанска инициатива. Всъщност нито тази разпоредба от Директивата, нито впрочем друга от разпоредбите ѝ е пречка за икономическите оператори да произвеждат и продават електронни цигари и контейнери за многократно пълнене при спазване на предвидените в Директивата условия за това.
- 162 Констатираната намеса не надхвърля и границите на подходящото и необходимото за осъществяването на легитимните цели на Директива 2014/40, както сочат съображенията, изложени в точки 109—118 от настоящото решение.

- 163 На второ място, що се отнася до член 17 от Хартата, който закрепва правото на собственост, следва да се отбележи, че съгласно член 17, втора алинея това право обхваща и интелектуалната собственост.
- 164 Доколкото Pillbox твърди, че е налице намеса в правото му да използва търговската си собственост, в това число своята марка, достатъчно е да се констатира, от една страна, че член 20 от Директива 2014/40 изобщо не е пречка то да ползва своята интелектуална собственост в процеса на търговия със своите изделия, така че основното съдържание на правото му на собственост по същество остава непокътнато. От друга страна, по аналогични причини на изложените в точки 109—118 от настоящото решение, тази намеса също така не надхвърля границите на подходящото и необходимото за осъществяването на легитимните цели на Директива 2014/40.
- 165 От изложеното по-горе следва, че при разглеждането на поставения въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат изцяло или частично валидността на член 20 от Директива 2014/40 от гледна точка на членове 16 и 17 от Хартата.
- 166 От всички изложени съображения следва, че на преюдициалния въпрос трябва да се отговори, че при разглеждането му не се установяват обстоятелства, които да засягат изцяло или частично валидността на член 20 от Директива 2014/40.

По съдебните разноски

- 167 С оглед на обстоятелството, че за страните по 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 (втори състав) реши:

При разглеждането на поставения въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 20 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