



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)

της 4ης Μαΐου 2016 *

«Προσφυγή ακύρωσης — Προσέγγιση των νομοθεσιών — Οδηγία 2014/40 — Άρθρο 2, σημείο 25, άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο β', άρθρο 7, παράγραφοι 1 έως 5, 7, πρώτη περίοδος, και 12 έως 14, και άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο γ' — Κύρος — Κατασκευή, παρουσίαση και πώληση προϊόντων καπνού — Απαγόρευση διάθεσης στην αγορά προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση — Προϊόντα καπνού τα οποία περιέχουν μινθόλη — Νομική βάση — Άρθρο 114 ΣΛΕΕ — Αρχή της αναλογικότητας — Αρχή της επικουρικότητας»

Στην υπόθεση C-358/14,

με αντικείμενο προσφυγή ακύρωσης δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, η οποία ασκήθηκε στις 22 Ιουλίου 2014,

Δημοκρατία της Πολωνίας, εκπροσωπούμενη από τον B. Majczyna και την M. Szwarc,

προσφεύγουσα,

υποστηριζόμενη από

τη **Ρουμανία**, εκπροσωπούμενη από τον R.-H. Radu, καθώς και από τις D. M. Bulancea και A. Vacaru,

παρεμβαίνουσα,

κατά

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκπροσωπούμενου από τους L. Visaggio και J. Rodrigues, καθώς και από την A. Pospíšilová Radowska, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκπροσωπούμενου από τους O. Segnana, J. Herrmann και K. Pleśniak, καθώς και από την M. Simm,

καθών,

υποστηριζόμενων από

την **Ιρλανδία**, εκπροσωπούμενη από την J. Quaney και τον A. Joyce, με τη συνδρομή των E. Barrington, J. Cooke, SC, και E. Carolan, BL,

τη **Γαλλική Δημοκρατία**, εκπροσωπούμενη από τον D. Colas και την S. Ghiandoni,

* Γλώσσα διαδικασίας: η πολωνική.

το **Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας**, εκπροσωπούμενο από τις V. Kaye και C. Brodie, καθώς και τον M. Holt, με τη συνδρομή του I. Rogers, QC, καθώς και των S. Abram, και E. Metcalfe, barristers,

την **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, εκπροσωπούμενη από τον M. Van Hoof, καθώς και από τις C. Cattabriga και M. Owsiany-Hornung, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

παρεμβαίνοντα,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους R. Silva de Lapuerta, πρόεδρο του πρώτου τμήματος και προεδρεύουσα του δεύτερου τμήματος, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (εισηγητή), K. Λυκούργο και J.-C. Bonichot, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: J. Kokott

γραμματέας: M. Aleksejev, διοικητικός υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζήτησης της 30ής Σεπτεμβρίου 2015,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 23ης Δεκεμβρίου 2015,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με την προσφυγή της, η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί την ακύρωση του άρθρου 2, σημείο 25, του άρθρου 6, παράγραφος 2, στοιχείο β', του άρθρου 7, παράγραφοι 1 έως 5, 7, πρώτη περίοδος, και 12 έως 14, και του άρθρου 13, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Απριλίου 2014, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της οδηγίας 2001/37/ΕΚ (ΕΕ L 127, σ. 1).

Το νομικό πλαίσιο

Η σύμβαση-πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας για την καταπολέμηση του καπνίσματος

- 2 Στο προοίμιο της σύμβασης-πλαισίου του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (ΠΟΥ) για τον έλεγχο του καπνού, η οποία υπογράφηκε στη Γενεύη στις 21 Μαΐου 2003 (στο εξής: ΣΠΕΚ) και στην οποία συμβαλλόμενα μέρη είναι τόσο η Ένωση όσο και τα κράτη μέλη αυτής, τα συμβαλλόμενα μέρη αναγνωρίζουν, αφενός, ότι «η επιστήμη έχει αποδείξει πέραν πάσης αμφιβολίας ότι η κατανάλωση καπνού και η έκθεση σε καπνό προκαλούν θάνατο, ασθένειες και [ανικανότητα]», και, αφετέρου, ότι «τα σιγαρέτα και ορισμένα άλλα προϊόντα τα οποία περιέχουν καπνό είναι ειδικά επεξεργασμένα ώστε να δημιουργούν και να διατηρούν εξάρτηση, [...] ότι ο καπνός που παράγουν και πολλές από τις ενώσεις που περιέχουν είναι φαρμακολογικά ενεργές, τοξικές, μεταλλαξιογόνες και καρκινογόνες ουσίες, και ότι η εξάρτηση από τον καπνό έχει καταταχθεί χωριστά ως διαταραχή στις σημαντικότερες διεθνείς ταξινομήσεις νόσων».

- 3 Το άρθρο 7 της ΣΠΕΚ, το οποίο επιγράφεται «Μη τιμολογιακά μέτρα για τη μείωση της ζήτησης καπνού», προβλέπει τα ακόλουθα:

«[...] Κάθε Συμβαλλόμενο Μέρος θα υιοθετήσει και θα εφαρμόσει αποτελεσματικά νομοθετικά, εκτελεστικά, διοικητικά ή άλλα μέτρα τα οποία είναι απαραίτητα για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων του σύμφωνα με τα άρθρα 8-13 και θα συνεργάζεται, ανάλογα με τις ανάγκες, με τα άλλα συμβαλλόμενα μέρη, άμεσα ή μέσω των αρμόδιων διεθνών οργάνων, με σκοπό την εφαρμογή τους. Η Διάσκεψη των Συμβαλλομένων Μερών θα προτείνει τις κατάλληλες κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων αυτών.»

- 4 Το άρθρο 9 της ΣΠΕΚ, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ρυθμιστικός έλεγχος του περιεχομένου των προϊόντων καπνού», ορίζει τα κάτωθι:

«Η Διάσκεψη των Συμβαλλομένων Μερών, σε συνεννόηση με τα αρμόδια διεθνή όργανα, θα προτείνει κατευθυντήριες γραμμές για τη δοκιμή και τη μέτρηση του περιεχομένου και των εκπομπών των προϊόντων καπνού και για το ρυθμιστικό έλεγχο των εν λόγω περιεχομένων και εκπομπών. Εφόσον το εγκρίνουν οι αρμόδιες εθνικές αρχές, κάθε Συμβαλλόμενο Μέρος θα υιοθετήσει και θα εφαρμόσει

νομοθετικά, εκτελεστικά και διοικητικά ή άλλα μέτρα για αυτές τις δοκιμές και μετρήσεις και το σχετικό ρυθμιστικό έλεγχο.»

- 5 Κατά το τμήμα 1.1 των επιμέρους κατευθυντήριων γραμμών για την εφαρμογή των άρθρων 9 και 10 της σύμβασης-πλαίσιου του ΠΟΥ για τον έλεγχο του καπνού (στο εξής: επιμέρους κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των άρθρων 9 και 10 της ΣΠΕΚ), τα συμβαλλόμενα μέρη «[...] ενθαρρύνονται να εφαρμόζουν μέτρα που υπερακοντίζουν τα προτεινόμενα με τις οδηγίες αυτές».

- 6 Στο τμήμα 3.1.2 των επιμέρους κατευθυντήριων γραμμών, το οποίο τιτλοφορείται «Συστατικά (ρύθμιση)», περιγράφονται τα μέτρα τα οποία θα μπορούσαν να λάβουν τα συμβαλλόμενα μέρη προκειμένου να ρυθμίσουν τα συστατικά, και επισημαίνονται τα ακόλουθα:

«[...]

3.1.2.1 Γενικές παρατηρήσεις Η ρύθμιση των συστατικών με σκοπό τη μείωση της ελκυστικότητας των προϊόντων καπνού μπορεί να συμβάλει ώστε να μειωθεί η εμφάνιση του καπνίσματος και η εξάρτηση από αυτό τόσο μεταξύ των νέων όσο και μεταξύ των συνήθων καταναλωτών [...] [...]

3.1.2.2 Προϊόντα καπνού

i) Χρησιμοποιούμενα συστατικά για τη βελτίωση της γεύσης Η πικρή γεύση του καπνού και το γεγονός ότι προκαλεί ενόχληση συνιστούν ιδιαίτερα αποτρεπτικούς παράγοντες για να δοκιμάσει κάποιος το κάπνισμα και να αρχίσει να καταναλώνει προϊόντα καπνού. Από έγγραφα της καπνοβιομηχανίας προκύπτει ότι έχουν καταβληθεί μεγάλες προσπάθειες ώστε να μετριαστούν αυτά τα δυσάρεστα αποτελέσματα. Η πικρή γεύση του καπνού μπορεί να μετριαστεί ποικιλοτρόπως, για παράδειγμα προσθέτοντας διάφορα συστατικά, αφαιρώντας τις ουσίες που είναι γνωστό ότι προκαλούν ενόχληση, αντισταθμίζοντας την ενόχληση αυτή με άλλες ευχάριστες αισθητικές επιδράσεις ή αλλοιώνοντας τις χημικές ιδιότητες των εκπομπών των προϊόντων καπνού μέσω προσθήκης ή αφαίρεσης συγκεκριμένων ουσιών. [...] Καλύπτοντας την πικρή γεύση του καπνού με αρωματικές ουσίες, ενθαρρύνεται και διατηρείται η εξάρτηση από το κάπνισμα. Οι χρησιμοποιούμενες

αρωματικές ουσίες είναι για παράδειγμα η βενζαλδεΐδη, η μαλτόλη, η μινθόλη και η βανιλίνη. Για τη βελτίωση της γεύσης των προϊόντων καπνού μπορούν να χρησιμοποιηθούν επίσης μπαχαρικά και φυτικά εκχυλίσματα όπως κανέλα, πιπερόριζα και μέντα.

Σύσταση Τα Μέρη θα πρέπει να ρυθμίζουν, μειώνοντας ή απαγορεύοντάς την, τη χρήση συστατικών δυνάμενων να βελτιώσουν τη γεύση των προϊόντων καπνού. [...]

Η οδηγία 2014/40

7 Οι αιτιολογικές σκέψεις 4, 7, 15 έως 17, 33 και 60 της οδηγίας 2014/40, έχουν ως εξής:

«(4) Σε άλλους τομείς εξακολουθούν να υπάρχουν ουσιαστικές διαφορές μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων, οι οποίες εμποδίζουν την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Δεδομένων των εξελίξεων που σημειώνονται στην επιστήμη, στην αγορά και σε διεθνές επίπεδο, οι αποκλίσεις αυτές αναμένεται να αυξηθούν. Αυτό ισχύει επίσης για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα και τους περιέκτες επαναπλήρωσης για τα ηλεκτρονικά τσιγάρα (“περιέκτες επαναπλήρωσης”), για τα φυτικά προϊόντα για κάπνισμα, για τα συστατικά και τις εκπομπές των προϊόντων καπνού, για ορισμένες πτυχές της επισήμανσης και της συσκευασίας και για τις διασυνοριακές εξ αποστάσεως πωλήσεις προϊόντων καπνού.

[...]

(7) Η νομοθετική δράση σε επίπεδο Ένωσης είναι επίσης αναγκαία για την εφαρμογή της [ΣΠΕΚ], από τις διατάξεις της οποίας δεσμεύονται η Ένωση και τα κράτη μέλη της. Ιδιαίτερη σημασία έχουν ιδίως οι διατάξεις της ΣΠΕΚ για τη ρύθμιση του περιεχομένου των προϊόντων καπνού, τη ρύθμιση της γνωστοποίησης πληροφοριών για τα προϊόντα καπνού, τη συσκευασία και επισήμανση των προϊόντων καπνού, τη διαφήμιση και το παράνομο εμπόριο προϊόντων καπνού. Κατά τις διάφορες διασκέψεις, τα συμβαλλόμενα μέρη της ΣΠΕΚ, συμπεριλαμβανομένων της Ένωσης και των κρατών μελών της, υιοθέτησαν με συναίνεση ένα σύνολο κατευθυντήριων γραμμών για την εφαρμογή της ΣΠΕΚ.

[...]

(15) Η έλλειψη εναρμονισμένης προσέγγισης όσον αφορά τη ρύθμιση των συστατικών των προϊόντων καπνού επηρεάζει την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και έχει αρνητικό αντίκτυπο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων στην Ένωση. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει νομοθεσία ή έχουν συνάψει δεσμευτικές συμφωνίες με τη βιομηχανία που επιτρέπουν ή απαγορεύουν ορισμένα συστατικά. Ως εκ τούτου, ορισμένα συστατικά ρυθμίζονται σε ορισμένα κράτη μέλη, αλλά όχι σε άλλα. Τα κράτη μέλη ακολουθούν επίσης διαφορετικές προσεγγίσεις όσον αφορά τα πρόσθετα στα φίλτρα των τσιγάρων, καθώς και τα πρόσθετα που δίνουν χρώμα στον εκλυόμενο καπνό του τσιγάρου. Χωρίς εναρμόνιση, τα εμπόδια στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς αναμένεται να αυξηθούν τα επόμενα χρόνια, λαμβανομένης υπόψη της εφαρμογής της ΣΠΕΚ και των σχετικών κατευθυντήριων γραμμών της ΣΠΕΚ ανά την Ένωση και εν όψει της εμπειρίας που θα αποκτηθεί σε άλλες περιοχές εκτός της Ένωσης. Οι κατευθυντήριες γραμμές της ΣΠΕΚ σχετικά με τη ρύθμιση του περιεχομένου των προϊόντων καπνού και τη ρύθμιση της γνωστοποίησης πληροφοριών για τα προϊόντα καπνού επιβάλλουν ιδίως την κατάργηση των συστατικών που αυξάνουν τη γευστικότητα, που δημιουργούν την εντύπωση ότι τα προϊόντα καπνού έχουν οφέλη για την υγεία, που συνδέονται με ενέργεια και ζωτικότητα ή που έχουν χρωστικές ιδιότητες.

(16) Η πιθανότητα ύπαρξης ρυθμίσεων που αποκλίνουν ενισχύεται περαιτέρω από ανησυχίες σχετικά με τα προϊόντα καπνού που έχουν χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση διαφορετικό από το άρωμα ή τη γεύση του καπνού, πράγμα που θα μπορούσε να διευκολύνει την έναρξη της κατανάλωσης καπνού ή να επηρεάσει τις συνήθειες των καταναλωτών. Τα μέτρα που προβλέπουν αδικαιολόγητες διαφορές αντιμετώπισης μεταξύ διαφορετικών τύπων αρωματισμένων τσιγάρων θα πρέπει να αποφεύγονται. Ωστόσο, τα προϊόντα που έχουν χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις με υψηλότερες πωλήσεις θα πρέπει να καταργηθούν σταδιακά εντός εκτεταμένου χρονικού διαστήματος, ώστε να δοθεί στους καταναλωτές επαρκής χρόνος μετάβασης σε άλλα προϊόντα.

(17) Η απαγόρευση των προϊόντων καπνού που έχουν χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις δεν αποκλείει τη χρήση μεμονωμένων προσθέτων, αλλά υποχρεώνει τους κατασκευαστές να μειώσουν το πρόσθετο ή τον συνδυασμό των προσθέτων σε τέτοιο βαθμό που τα πρόσθετα δεν έχουν ως αποτέλεσμα το χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση. [...]

[...]

(33) Οι διασυνοριακές εξ αποστάσεως πωλήσεις προϊόντων καπνού θα μπορούσαν να διευκολύνουν την πρόσβαση σε προϊόντα καπνού που δεν συμμορφώνονται προς την παρούσα οδηγία. Υπάρχει επίσης αυξημένος κίνδυνος πρόσβασης των νέων στα προϊόντα καπνού. Ως εκ τούτου, υπάρχει κίνδυνος υπονόμευσης της νομοθεσίας ελέγχου του καπνού. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να επιτρέπεται στα κράτη μέλη να απαγορεύουν τις διασυνοριακές εξ αποστάσεως πωλήσεις. Όταν δεν απαγορεύονται οι διασυνοριακές εξ αποστάσεως πωλήσεις, απαιτούνται κοινοί κανόνες για την καταχώριση των καταστημάτων λιανικής πώλησης που πραγματοποιούν αυτές τις πωλήσεις, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα της παρούσας οδηγίας. [...]

[...]

(60) Δεδομένου ότι οι στόχοι της παρούσας οδηγίας, δηλαδή η προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση καπνού και συναφών προϊόντων, δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας και των αποτελεσμάτων τους, να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης, η Ένωση μπορεί να λάβει μέτρα, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας του άρθρου 5 ΣΕΕ. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, όπως διατυπώνεται στο εν λόγω άρθρο, η παρούσα οδηγία δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των εν λόγω στόχων.»

8 Το άρθρο 1 της οδηγίας 2014/40, το οποίο επιγράφεται «Αντικείμενο», ορίζει τα κάτωθι:

«Στόχος της παρούσας οδηγίας είναι η προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν:

α) τα συστατικά και τις εκπομπές των προϊόντων καπνού και τις συναφείς υποχρεώσεις κοινοποιήσεων, συμπεριλαμβανομένων των μέγιστων επιπέδων εκπομπών σε πίσσα, νικοτίνη και μονοξειδίο του άνθρακα,

β) ορισμένες πτυχές της επισήμανσης και της συσκευασίας των προϊόντων καπνού, συμπεριλαμβανομένων των προειδοποιήσεων για την υγεία που πρέπει να αναγράφονται στις μονάδες συσκευασίας των προϊόντων καπνού και σε κάθε εξωτερική συσκευασία, καθώς και των χαρακτηριστικών ιχνηλασιμότητας και ασφάλειας που εφαρμόζονται σε προϊόντα καπνού για να εξασφαλίζουν τη συμμόρφωσή τους με την παρούσα οδηγία,

γ) την απαγόρευση διάθεσης στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα,

δ) τις διασυνοριακές εξ αποστάσεως πωλήσεις προϊόντων καπνού,

- ε) την υποχρέωση υποβολής κοινοποίησης των νέων προϊόντων καπνού,
- στ) τη διάθεση στην αγορά και την επισήμανση ορισμένων προϊόντων συναφών με τα προϊόντα καπνού, συγκεκριμένα των ηλεκτρονικών τσιγάρων και των περιεκτών επαναπλήρωσης και των φυτικών προϊόντων για κάπνισμα,

προκειμένου να διευκολυνθεί η ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς για τον καπνό και τα συναφή προϊόντα, λαμβάνοντας ως βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας, ιδίως για τους νέους, και να τηρηθούν οι υποχρεώσεις της Ένωσης κατά τη [ΣΠΕΚ].»

- 9 Κατά το σημείο 25 του άρθρου 2 της ίδιας οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», για τους σκοπούς της οδηγίας νοείται ως:

«“χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση” [μια] σαφώς αντιληπτή μυρωδιά ή γεύση, διαφορετική από το άρωμα και τη γεύση του καπνού, που προκύπτει από πρόσθετο ή από συνδυασμό προσθέτων, που περιλαμβάνουν, αλλά δεν περιορίζονται σε αυτά, τα φρούτα, τα μπαχαρικά, τα αρωματικά φυτά, την αλκοόλη, την καραμέλα, τη μινθόλη ή τη βανίλια, και η οποία είναι αισθητή πριν ή κατά την κατανάλωση του προϊόντος καπνού.»

- 10 Στο άρθρο 6 της οδηγίας 2014/40, το οποίο τιτλοφορείται «Κατάλογος ιεράρχησης προσθέτων και ενισχυμένες υποχρεώσεις υποβολής κοινοποιήσεων», διευκρινίζονται τα εξής:

«1. Πέραν των υποχρεώσεων υποβολής κοινοποιήσεων που καθορίζονται στο άρθρο 5, εφαρμόζονται ενισχυμένες υποχρεώσεις υποβολής κοινοποιήσεων σε συγκεκριμένα πρόσθετα που περιέχονται σε τσιγάρα και καπνό για στριφτά τσιγάρα και περιλαμβάνονται σε κατάλογο ιεράρχησης. [...]

[...]

2. Τα κράτη μέλη απαιτούν από τους κατασκευαστές και τους εισαγωγείς τσιγάρων και καπνού για στριφτά τσιγάρα που περιέχουν πρόσθετο που περιλαμβάνεται στον κατάλογο ιεράρχησης ο οποίος προβλέπεται στην παράγραφο 1 να πραγματοποιήσουν εκτεταμένες μελέτες, οι οποίες να εξετάζουν για κάθε πρόσθετο εάν:

[...]

β) έχει ως αποτέλεσμα χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση,

[...]».

- 11 Το άρθρο 7 της ως άνω οδηγίας προβλέπει, υπό τον τίτλο «Ρύθμιση των συστατικών», τα ακόλουθα:

«1. Τα κράτη μέλη απαγορεύουν τη διάθεση στην αγορά των προϊόντων καπνού που έχουν χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση.

Τα κράτη μέλη δεν απαγορεύουν τη χρήση των προσθέτων που είναι απαραίτητα για την κατασκευή των προϊόντων καπνού, για παράδειγμα της ζάχαρης που αντικαθιστά τη ζάχαρη η οποία χάνεται κατά τη διαδικασία ξήρανσης, υπό την προϋπόθεση ότι τα εν λόγω πρόσθετα δεν έχουν ως αποτέλεσμα προϊόν με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση και δεν αυξάνουν σε σημαντικό ή μετρήσιμο βαθμό την εθιστικότητα, την τοξικότητα ή τις [καρκινογόνες, μεταλλαξιογόνες ή τοξικές στην αναπαραγωγή] ιδιότητες του προϊόντος καπνού.

Τα κράτη μέλη ενημερώνουν την Επιτροπή σχετικά με τα μέτρα που λαμβάνουν κατ' εφαρμογή της παρούσας παραγράφου.

2. Η Επιτροπή, με εκτελεστικές πράξεις, καθορίζει, έπειτα από αίτηση κράτους μέλους, ή μπορεί να καθορίζει, κατόπιν δικής της πρωτοβουλίας, αν ένα προϊόν καπνού εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 1. Οι εν λόγω εκτελεστικές πράξεις εκδίδονται σύμφωνα με τη διαδικασία εξέτασης που αναφέρεται στο άρθρο 25, παράγραφος 2.

3. Η Επιτροπή θεσπίζει, με εκτελεστικές πράξεις, ομοιόμορφους κανόνες για τις διαδικασίες προσδιορισμού της μεθοδολογίας που πρέπει να χρησιμοποιείται για να καθοριστεί αν ένα προϊόν καπνού εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 1. Οι εν λόγω εκτελεστικές πράξεις εκδίδονται σύμφωνα με τη διαδικασία εξέτασης που αναφέρεται στο άρθρο 25, παράγραφος 2.

4. Συστήνεται ανεξάρτητη συμβουλευτική επιτροπή σε ενωσιακό επίπεδο. Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή μπορούν να συμβουλευούνται την εν λόγω επιτροπή προτού θεσπίσουν μέτρο σύμφωνα με τις παραγράφους 1 και 2 του παρόντος άρθρου. Η Επιτροπή εκδίδει εκτελεστικές πράξεις που θεσπίζουν διαδικασίες για τη σύσταση και λειτουργία της επιτροπής αυτής.

Οι εν λόγω εκτελεστικές πράξεις εκδίδονται σύμφωνα με τη διαδικασία εξέτασης που αναφέρεται στο άρθρο 25, παράγραφος 2.

5. Όταν το επίπεδο περιεχομένου ή συγκέντρωσης ορισμένων προσθέτων ή ο συνδυασμός τους έχει οδηγήσει σε απαγορεύσεις δυνάμει της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου σε τουλάχιστον τρία κράτη μέλη, η Επιτροπή εξουσιοδοτείται να εκδίδει πράξεις κατ' εξουσιοδότηση, σύμφωνα με το άρθρο 27, για να καθορίσει τα μέγιστα επίπεδα περιεχομένου των εν λόγω προσθέτων ή του συνδυασμού των προσθέτων που έχουν ως αποτέλεσμα το χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση.

[...]

7. Τα κράτη μέλη απαγορεύουν τη διάθεση στην αγορά προϊόντων καπνού που περιέχουν αρωματικές ουσίες σε οποιοδήποτε από τα συστατικά τους, όπως στα φίλτρα, τα τσιγαρόχαρτα, τις συσκευασίες, τις κάψουλες ή οποιαδήποτε τεχνικά χαρακτηριστικά επιτρέπουν την τροποποίηση της μυρωδιάς ή της γεύσης των σχετικών προϊόντων καπνού ή την ένταση του εκλυόμενου καπνού. [...]

[...]

12. Τα προϊόντα καπνού πλην των τσιγάρων και του καπνού για στριφτά τσιγάρα εξαιρούνται από τις απαγορεύσεις που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 7. Η Επιτροπή εκδίδει πράξεις κατ' εξουσιοδότηση, σύμφωνα με το άρθρο 27, για την απόσυρση της εξαίρεσης αυτής για συγκεκριμένη κατηγορία προϊόντων, αν υπάρξει ουσιαστική μεταβολή των συνθηκών, όπως διαπιστώνεται με έκθεση της Επιτροπής.

13. Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή μπορούν να επιβάλλουν αναλογικά τέλη σε κατασκευαστές και εισαγωγείς προϊόντων καπνού για την εκτίμηση του κατά πόσον ένα προϊόν καπνού έχει χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, κατά πόσον χρησιμοποιούνται απαγορευμένα πρόσθετα ή αρωματικές ουσίες και κατά πόσον ένα προϊόν καπνού περιέχει πρόσθετα σε ποσότητες που αυξάνουν σε σημαντικό και μετρήσιμο βαθμό την τοξική ή εθιστική επίδραση ή τις [καρκινογόνες, μεταλλαξιογόνες ή τοξικές στην αναπαραγωγή] ιδιότητες του σχετικού προϊόντος καπνού.

14. Σε περίπτωση προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση των οποίων οι πωλήσεις σε επίπεδο Ένωσης αντιστοιχούν στο 3 % τουλάχιστον συγκεκριμένης κατηγορίας προϊόντων, οι διατάξεις του παρόντος άρθρου εφαρμόζονται από τις 20 Μαΐου 2020.

[...]»

- 12 Το άρθρο 13 της οδηγίας 2014/40, το οποίο επιγράφεται «Παρουσίαση του προϊόντος», έχει ως εξής:
- «1. Η επισήμανση των μονάδων συσκευασίας και κάθε εξωτερικής συσκευασίας, καθώς και το ίδιο το προϊόν καπνού, δεν περιλαμβάνουν κανένα στοιχείο ή χαρακτηριστικό το οποίο:
- [...]
- γ) αναφέρεται σε γεύση, μυρωδιά, αρωματικές ύλες ή άλλα πρόσθετα ή επισημαίνει την απουσία τους,
- [...]»
- 13 Το άρθρο 18 της ως άνω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Διασυνοριακές εξ αποστάσεως πωλήσεις προϊόντων καπνού», προβλέπει μεταξύ άλλων, στην παράγραφό του 1, ότι τα κράτη μέλη μπορούν να απαγορεύουν τη διασυνοριακή εξ αποστάσεως πώληση προϊόντων καπνού στους καταναλωτές.
- 14 Κατά το άρθρο 29 της οδηγίας 2014/40, οι διατάξεις της πρέπει να μεταφερθούν στις έννομες τάξεις των κρατών μελών το αργότερο έως τις 20 Μαΐου 2016 και να τεθούν σε ισχύ από την ημερομηνία αυτή.

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και τα αιτήματα των διαδίκων

- 15 Η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί από το Δικαστήριο:
- να ακυρώσει το άρθρο 2, σημείο 25, άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο β', άρθρο 7, παράγραφοι 1 έως 5, 7, πρώτη περίοδος, και 12 έως 14, και άρθρο 13, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας 2014/40 (στο εξής, από κοινού: προσβαλλόμενες διατάξεις), και
 - να καταδικάσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα δικαστικά έξοδα.
- 16 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο:
- να απορρίψει την προσφυγή και
 - να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα.
- 17 Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν επικουρικώς από το Δικαστήριο, σε περίπτωση που ακυρώσει τις προσβαλλόμενες διατάξεις της οδηγίας 2014/40, να ορίσει, σύμφωνα με το άρθρο 264, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, ότι τα αποτελέσματα αυτών διατηρούνται σε ισχύ μέχρις ότου εκδοθεί νέα ρύθμιση στον επίμαχο τομέα.
- 18 Με αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 2014, επιτράπηκε στη μεν Ρουμανία να παρέμβει υπέρ της Δημοκρατίας της Πολωνίας, στη δε Γαλλική Δημοκρατία, την Ιρλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο και την Επιτροπή να παρέμβουν υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Επί της προσφυγής

- 19 Προς στήριξη του ακυρωτικού αιτήματός της, η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει τρεις λόγους οι οποίοι αφορούν, αντιστοίχως, παράβαση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας και παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας.

Επί του παραδεκτού

- 20 Το Συμβούλιο αμφισβητεί, με ένστασή του, το παραδεκτό ενός λόγου τον οποίο, κατά δική του άποψη, διατυπώνει η Δημοκρατία της Πολωνίας σχετικά με παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης, υποστηρίζοντας ότι αυτός ο λόγος ακύρωσης προβλήθηκε εκπροθέσμως, με το υπόμνημα απάντησης, και συνιστά, ως εκ τούτου, νέο ισχυρισμό κατά την έννοια του άρθρου 127, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.
- 21 Αυτή η ένσταση απαραδέκτου εκκινεί, όμως, από εσφαλμένη ερμηνεία των λόγων και των επιχειρημάτων που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας. Μολονότι αληθεύει, ασφαλώς, ότι το κράτος μέλος έχει ισχυριστεί επανειλημμένως, μεταξύ άλλων και με το δικόγραφο της προσφυγής του, ότι τα προϊόντα καπνού τα οποία περιέχουν μινθόλη αποτελούν ιδιαίτερη περίπτωση, διαφορετική από εκείνη των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, εντούτοις ουδέποτε προέβαλε χωριστό λόγο ακύρωσης σχετικά με παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης, όπως άλλωστε επιβεβαίωσε και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, αλλά χρησιμοποίησε απλώς το επιχειρήμα αυτό προκειμένου να στηρίξει τους τρεις λόγους που όντως προέβαλε.
- 22 Κατόπιν τούτου, η ένσταση απαραδέκτου πρέπει να απορριφθεί.

Επί της νομιμότητας των προσβαλλόμενων διατάξεων

Επί του πρώτου λόγου ακύρωσης, σχετικά με παράβαση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ

– Επιχειρήματα των διαδίκων

- 23 Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν αποτελεί κατάλληλη νομική βάση για τη θέσπιση των προσβαλλόμενων διατάξεων της οδηγίας 2014/40, στον βαθμό που οι τελευταίες είτε απαγορεύουν τη διάθεση στην αγορά προϊόντων καπνού τα οποία περιέχουν μινθόλη ως χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση είτε συνδέονται στενά με την εν λόγω απαγόρευση.
- 24 Ειδικότερα, η Δημοκρατία της Πολωνίας θεωρεί ότι ο νομοθέτης της Ένωσης όφειλε, κατά την έκδοση της οδηγίας, να διακρίνει τα προϊόντα καπνού που περιέχουν μινθόλη από τα προϊόντα καπνού με άλλο χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, πρώτον, λόγω της μακρόχρονης παρουσίας τους στην αγορά, η οποία, κατά την άποψη του κράτους μέλους, τους προσδίδει τον χαρακτήρα του «παραδοσιακού», δεύτερον, λόγω των διαφορετικών γευστικών τους ιδιοτήτων, αφού η μινθόλη δεν εξουδετερώνει πλήρως τη γεύση ούτε τη μυρωδιά του καπνού και, τρίτον, λόγω του ότι, κατά την εκτίμηση πάντοτε του κράτους μέλους, δεν είναι το ίδιο ελκυστικά για τους νέους όπως τα λοιπά προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση.
- 25 Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζεται κατ' αρχάς ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν απέδειξε ότι υπήρχαν, κατά τον χρόνο έκδοσης της οδηγίας, αποκλίσεις μεταξύ των διαφόρων εθνικών ρυθμίσεων όσον αφορά, συγκεκριμένα, τη χρήση της μινθόλης ως πρόσθετου στα προϊόντα καπνού. Επιπλέον, δεν συνέτρεχαν, κατά τη γνώμη της, ούτε αντικειμενικοί λόγοι για να γίνει δεκτό ότι κατά πάσα πιθανότητα θα ανακύψουν στο μέλλον αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών αυτών ρυθμίσεων. Τέλος, δεδομένου ότι η έννοια «χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση» δεν διευκρινίζεται επαρκώς στην οδηγία 2014/40, η μεταφορά και η εφαρμογή της τελευταίας σε εθνικό επίπεδο θα οδηγούσε σε αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών ρυθμίσεων και πρακτικών ως προς το ζήτημα αυτό.
- 26 Η Ρουμανία θεωρεί ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις δεν αποσκοπούν στη βελτίωση των όρων λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς όπως απαιτεί το άρθρο 114 ΣΛΕΕ, αλλά έχουν ως κύριο στόχο να εξασφαλίσουν υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας, καίτοι το άρθρο 168, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ

αποκλείει κάθε εναρμόνιση στον οικείο τομέα. Ειδικότερα, αν ληφθεί υπόψη ότι υφίστανται σημαντικές αποκλίσεις στα επίπεδα κατανάλωσης προϊόντων καπνού με μινθόλη στα διάφορα κράτη μέλη, ότι τα προϊόντα αυτά αντιπροσωπεύουν αμελητέο μερίδιο της αγοράς και ότι οι σχετικές εμπορικές συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών είναι ήσσονος σημασίας, πρέπει να γίνει δεκτό, κατά την άποψη της Ρουμανίας, ότι η απαγόρευση της διάθεσης τέτοιων προϊόντων στην αγορά δεν συμβάλλει στην ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

- 27 Το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστηρίζουν, πρώτον, ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, εφόσον αποφάσισε να επιφυλάξει την ίδια μεταχείριση σε όλα τα χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις, έπρεπε να ελέγξει κατά πόσον υπήρχαν μεταξύ των διαφόρων εθνικών ρυθμίσεων αποκλίσεις ικανές να επηρεάσουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς όσον αφορά όλα τα πρόσθετα που μπορούν να προσδώσουν χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, αντιμετωπιζόμενα ως ενιαία ομάδα. Κατά την άποψη τόσο των θεσμικών αυτών οργάνων όσο και της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, η ύπαρξη τέτοιων αποκλίσεων προκύπτει σαφώς από την εκτίμηση επιπτώσεων η οποία καταρτίστηκε από την Επιτροπή στις 19 Δεκεμβρίου 2012 και συνόδευε την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων [SWD(2012) 452 τελικό, στο εξής: εκτίμηση επιπτώσεων].
- 28 Δεύτερον, είναι πιθανό οι εθνικές ρυθμίσεις ως προς το ζήτημα αυτό να εξελιχθούν ανομοιόμορφα λαμβανομένων, ιδίως, υπόψη των επιμέρους κατευθυντήριων γραμμών για την εφαρμογή των άρθρων 9 και 10 της ΣΠΕΚ. Παραδείγματος χάρη, αναφέρεται ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν επιτρέπει να διατίθενται πλέον στην αγορά κάψουλες μινθόλης.
- 29 Τρίτον, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή ισχυρίζονται ότι η έννοια «χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση» ορίζεται με τρόπο γενικό κι αφηρημένο. Συνεπώς, κατά την άποψή τους, απόκειται στα κράτη μέλη, σε συνεργασία με την Επιτροπή και βάσει των κριτηρίων που αυτή θέτει, να προσδιορίσουν ποια ακριβώς προϊόντα περιέχουν τέτοιο χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση. Στο πλαίσιο αυτό, οι μηχανισμοί του άρθρου 7, παράγραφοι 2 και 5, της οδηγίας 2014/40 αρκούν για να εγγυηθούν την ασφάλεια δικαίου και την ομοιόμορφη εφαρμογή της απαγόρευσης των χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων.
- 30 Τέλος, τα θεσμικά όργανα αμφισβητούν τον ισχυρισμό ότι τόσο το μερίδιο της αγοράς το οποίο αντιπροσωπεύουν τα προϊόντα καπνού όσο και οι εμπορικές συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών σε σχέση με τα συγκεκριμένα προϊόντα είναι αμελητέα.

– Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 31 Κατά το άρθρο 114, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο λαμβάνουν τα μέτρα τα οποία αφορούν την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών και αποσκοπούν στην εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.
- 32 Συναφώς, μολονότι η διαπίστωση και μόνον ότι υπάρχουν διαφορές στις εθνικές ρυθμίσεις δεν αρκεί προς δικαιολόγηση της επιλογής του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης, δεν ισχύει το ίδιο στην περίπτωση όπου υφίστανται μεταξύ των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών αποκλίσεις ικανές να παρακωλύσουν την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών και να έχουν, ως εκ τούτου, άμεσο αντίκτυπο στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς [βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-376/98, EU:C:2000:544, σκέψεις 84 και 95, British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψεις 59 και 60, Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 30, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 29, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-380/03, EU:C:2006:772, σκέψη 37, και Vodafone κ.λπ., C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 32].

- 33 Επίσης, κατά πάγια νομολογία, η επιλογή του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης είναι μεν δυνατή προκειμένου να προληφθεί η εμφάνιση μελλοντικών εμποδίων στις συναλλαγές λόγω τυχόν ανομοιομορφίας εξέλιξης των εθνικών νομοθεσιών, πλην όμως πρέπει η εμφάνιση τέτοιων εμποδίων να πιθανολογείται και το επίμαχο μέτρο να έχει ως αντικείμενο την πρόληψή της [αποφάσεις *British American Tobacco (Investments)* και *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 61, *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 31, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 30, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-380/03, EU:C:2006:772, σκέψη 38, και *Vodafone κ.λπ.*, C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 33].
- 34 Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις για να χρησιμοποιηθεί το άρθρο 114 ΣΛΕΕ ως νομική βάση, ο νομοθέτης της Ένωσης πρέπει να είναι ελεύθερος να στηριχθεί σ' αυτή τη νομική βάση ασχέτως αν η προστασία της δημόσιας υγείας έχει καθοριστική σημασία ως προς τις επιλογές στις οποίες αυτός καλείται να προβεί [αποφάσεις *British American Tobacco (Investments)* και *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 62, *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 32, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 31, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-380/03, EU:C:2006:772, σκέψη 39].
- 35 Υπογραμμίζεται στο σημείο αυτό, αφενός, ότι το άρθρο 168, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ προβλέπει ότι εξασφαλίζεται υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών και των δράσεων της Ένωσης, και, αφετέρου, ότι το άρθρο 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ απαιτεί ρητώς να διασφαλίζεται, κατά την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών, υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας [αποφάσεις *British American Tobacco (Investments)* και *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 62, *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 33, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 32, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-380/03, EU:C:2006:772, σκέψη 40].
- 36 Επομένως, όταν υφίστανται εμπόδια στις εμπορικές συναλλαγές ή όταν πιθανολογείται ότι θα εμφανιστούν τέτοια εμπόδια στο μέλλον επειδή τα κράτη μέλη έχουν ήδη λάβει ή λαμβάνουν έναντι ενός προϊόντος ή μιας κατηγορίας προϊόντων αποκλίνοντα μέτρα που έχουν ως συνέπεια να εξασφαλίζεται διαφορετικό επίπεδο προστασίας και, ως εκ τούτου, να παρακωλύεται η ελεύθερη κυκλοφορία του οικείου ή των οικείων προϊόντων, το άρθρο 114 ΣΛΕΕ εξουσιοδοτεί τον νομοθέτη της Ένωσης να παρέμβει και να λάβει τα κατάλληλα μέτρα τηρώντας, αφενός, την παράγραφο 3 του εν λόγω άρθρου και, αφετέρου, τις αρχές του δικαίου οι οποίες μνημονεύονται στη Συνθήκη ΛΕΕ ή έχουν τεθεί από τη νομολογία, ιδίως δε την αρχή της αναλογικότητας (αποφάσεις *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 34, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 33, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-380/03, EU:C:2006:772, σκέψη 41).
- 37 Επισημαίνεται ακόμη ότι οι συντάκτες της Συνθήκης, χρησιμοποιώντας στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ τη φράση «μέτρα σχετικά με την προσέγγιση», θέλησαν να αναγνωρίσουν στον νομοθέτη της Ένωσης, σε συνάρτηση με το γενικό πλαίσιο και τις ειδικές περιστάσεις του υπό εναρμόνιση τομέα, κάποια διακριτική ευχέρεια ως προς το ποια είναι η πιο ενδεδειγμένη τεχνική προσέγγισης για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος, ιδίως σε τομείς οι οποίοι χαρακτηρίζονται από σύνθετα τεχνικά ζητήματα (βλ. αποφάσεις Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-380/03, EU:C:2006:772, σκέψη 42, και *Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, C-270/12, EU:C:2014:18, σκέψη 102).
- 38 Αναλόγως των περιστάσεων, τα μέτρα αυτά ενδέχεται να συνίστανται στην επιβολή, σε όλα τα κράτη μέλη, της υποχρέωσης να επιτρέπουν την εμπορία του οικείου ή των οικείων προϊόντων, στην επιβολή τέτοιας υποχρέωσης αλλά υπό όρους ή ακόμη και στην απαγόρευση, προσωρινή ή οριστική, της εμπορίας ενός ή ορισμένων προϊόντων (αποφάσεις *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 35, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 34, *Alliance for Natural Health κ.λπ.*, C-154/04 και C-155/04, EU:C:2005:449, σκέψη 33, καθώς και Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-380/03, EU:C:2006:772, σκέψη 43).

- 39 Υπό το πρίσμα αυτών ακριβώς των αρχών πρέπει να εξεταστεί αν πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη χρησιμοποίηση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης για τις προσβαλλόμενες διατάξεις της οδηγίας 2014/40.
- 40 Τα επιχειρήματα που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας προς στήριξη του ακυρωτικού αιτήματός της αφορούν ειδικότερα την απαγόρευση της μινθόλης ως χαρακτηριστικού αρώματος/γεύσης. Η επιχειρηματολογία της στηρίζεται, πιο συγκεκριμένα, στην παραδοχή ότι τα προϊόντα καπνού με μινθόλη καταλαμβάνουν μια ιδιαίτερη θέση σε σχέση με τα λοιπά προϊόντα καπνού τα οποία περιέχουν κάποιο χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, οπότε ο νομοθέτης της Ένωσης έπρεπε, προκειμένου να μπορεί να χρησιμοποιήσει το άρθρο 114 ΣΛΕΕ ως νομική βάση για την απαγόρευσή τους, να διαπιστώσει προηγουμένως ότι υπήρχαν πράγματι ή ήταν πιθανό να ανακύψουν αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών ρυθμίσεων των κρατών μελών που διέπουν, συγκεκριμένα, τη διάθεση στην αγορά προϊόντων καπνού με μινθόλη.
- 41 Πρέπει επομένως να εξεταστεί, πρώτον, αν, για να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ μπορούσε να θεωρηθεί κατάλληλη νομική βάση για τη θέσπιση των προσβαλλόμενων διατάξεων, ο νομοθέτης της Ένωσης όφειλε να αποδείξει είτε ότι υπήρχαν μεταξύ των εθνικών ρυθμίσεων, όσον αφορά συγκεκριμένα τα προϊόντα καπνού τα οποία περιέχουν μινθόλη ως χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, αποκλίσεις ικανές να παρακωλύσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων καπνού είτε ότι ήταν πιθανό να εμφανιστούν τέτοιες αποκλίσεις στο μέλλον.
- 42 Επισημαίνεται, ως προς το σημείο αυτό, ότι ο νομοθέτης της Ένωσης αποφάσισε να θεσπίσει ενιαίους κανόνες για όλα τα τσιγάρα με καπνό τα οποία περιέχουν χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, τόσο τα κανονικά όσο και τα στριφτά. Έκρινε, όπως σημειώνεται στην αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας 2014/40, ότι τα προϊόντα αυτά θα μπορούσαν να διευκολύνουν τη μύηση στο κάπνισμα ή να επηρεάσουν τις συνήθειες των χρηστών.
- 43 Επιπλέον, ο νομοθέτης της Ένωσης έλαβε υπόψη, όπως καθίσταται σαφές στην αιτιολογική σκέψη 15 της ίδιας οδηγίας, τις επιμέρους κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των άρθρων 9 και 10 της ΣΠΕΚ, οι οποίες καλούν τα συμβαλλόμενα μέρη να καταργήσουν τα συστατικά που χρησιμοποιούνται για να βελτιώσουν τη γεύση των προϊόντων καπνού και να δημιουργήσουν την εντύπωση ότι έχουν ευεργετικές συνέπειες για την υγεία, τα συστατικά που συνδέονται με την ενέργεια και το σφρίγος, ή ακόμη και τα συστατικά με χρωστικές ιδιότητες.
- 44 Διαπιστώνεται δε ότι ούτε οι επιμέρους κατευθυντήριες γραμμές διακρίνουν μεταξύ των διαφόρων αρωμάτων που μπορούν να προστεθούν στα προϊόντα καπνού. Αντιθέτως, στο τμήμα 3.1.2.2 των εν λόγω επιμέρους κατευθυντήριων γραμμών, συνιστάται στα συμβαλλόμενα μέρη να ρυθμίσουν, περιορίζοντας ή καταργώντας, τη χρήση συστατικών που μπορούν να χρησιμεύσουν για τη βελτίωση της γεύσης των προϊόντων καπνού. Στο ίδιο τμήμα γίνεται ρητή μνεία στη μινθόλη ως άρωμα που καλύπτει την πικρή γεύση του καπνού, και έτσι ενθαρρύνει και συντηρεί τη συνήθεια του καπνίσματος.
- 45 Ομολογουμένως, οι κατευθυντήριες γραμμές της ΣΠΕΚ στερούνται δεσμευτικής ισχύος, έχουν όμως ως σκοπό, όπως διευκρινίζεται στα άρθρα 7 και 9 της ΣΠΕΚ, να συνδράμουν τα συμβαλλόμενα μέρη στην εφαρμογή των δεσμευτικών διατάξεων της σύμβασης αυτής.
- 46 Εξάλλου, οι ως άνω κατευθυντήριες γραμμές, όπως προκύπτει από το τμήμα 1.1 του σχετικού εγγράφου, στηρίζονται στα καλύτερα διαθέσιμα επιστημονικά δεδομένα, καθώς και στην πείρα των συμβαλλομένων μερών της ΣΠΕΚ, και εκδόθηκαν με τη σύμφωνη γνώμη όλων αυτών των μερών, περιλαμβανομένων τόσο της Ένωσης όσο και των κρατών μελών, όπως τονίζεται στην αιτιολογική σκέψη 7 της οδηγίας 2014/40.

- 47 Συνεπώς, είναι εύλογο οι συστάσεις οι οποίες έχουν εκπονηθεί κατ' αυτόν τον τρόπο να επηρεάζουν αποφασιστικά το περιεχόμενο των ρυθμίσεων που θεσπίζει η Ένωση στον επίμαχο τομέα, όπως επιβεβαιώνεται ρητώς από την απόφαση του νομοθέτη της Ένωσης να τις λάβει υπόψη κατά την έκδοση της οδηγίας 2014/40, επιλογή στην οποία αναφέρονται και οι αιτιολογικές σκέψεις 7 και 15 της ίδιας της οδηγίας.
- 48 Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι τα προϊόντα καπνού τα οποία περιέχουν είτε μινθόλη είτε κάποιο άλλο χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση έχουν, αφενός, παρεμφερή αντικειμενικά χαρακτηριστικά και, αφετέρου, ανάλογα αποτελέσματα ως προς τη μύηση στο κάπνισμα και τη συντήρηση της συνήθειας του καπνίσματος.
- 49 Οι αντιρρήσεις τις οποίες διατυπώνει συναφώς η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν μπορούν να γίνουν δεκτές.
- 50 Κατ' αρχάς, το γεγονός ότι, στην περίπτωση των προϊόντων καπνού με μινθόλη, μπορεί να γίνει λόγος για «παραδοσιακό» προϊόν λόγω της μακρόχρονης παρουσίας τους στην ευρωπαϊκή αγορά, επ' ουδενί μεταβάλλει τη διαπίστωση ότι τα αντικειμενικά τους χαρακτηριστικά είναι, κατ' ουσίαν, παρεμφερή με εκείνα των λοιπών προϊόντων καπνού τα οποία περιέχουν χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, στον βαθμό που το άρωμά τους καλύπτει ή μετριάξει την πικρή γεύση του καπνού.
- 51 Επίσης, όπως παρατήρησε η γενική εισαγγελέας στο σημείο 54 των προτάσεών της, μολονότι ενδέχεται η υπαγωγή ορισμένων προϊόντων σε ειδικό, και δη αυστηρότερο, καθεστώς να δικαιολογείται στην περίπτωση όπου αυτά είναι νέα στην αγορά (αποφάσεις *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 69, και *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 71), τούτο δεν σημαίνει ότι, εξ αντιδιαστολής, τα προϊόντα με μακρόχρονη παρουσία στην αγορά πρέπει, εξ αυτού και μόνον του λόγου, να υπόκεινται σε πιο ελαστικές ρυθμίσεις.
- 52 Τέλος, ακόμη και αν υποθεθεί ότι αποδεικνύεται βάσιμο το επιχείρημα ότι η μινθόλη είναι, για τους νέους, λιγότερο ελκυστική σε σχέση με άλλα αρώματα/γεύσεις, όπερ αμφισβητείται πάντως από τα καθών θεσμικά όργανα, δεν πρόκειται για στοιχείο το οποίο έχει, αυτό και μόνον, αποφασιστική σημασία. Πράγματι, αρκεί η επισήμανση ότι η ελκυστικότητα των επίμαχων προϊόντων δεν είναι δυνατό να εκτιμηθεί με αποκλειστικό γνώμονα τις προτιμήσεις και τις συνήθειες μίας και μόνον ομάδας καταναλωτών, αποκλειόμενων όλων των υπολοίπων.
- 53 Πρέπει δε να προστεθεί ότι, όπως συνάγεται από τα τμήματα 3.1.2.1 και 3.1.2.2 των επιμέρους κατευθυντήριων γραμμών για την εφαρμογή των άρθρων 9 και 10 της ΣΠΕΚ, η μινθόλη, λόγω του ευχάριστου αρώματος/γεύσης της, έχει ως σκοπό να καταστήσει ελκυστικότερα για τους καταναλωτές τα προϊόντα καπνού, ενώ η μείωση της ελκυστικότητας των προϊόντων αυτών μπορεί να συμβάλει στον περιορισμό του καπνίσματος και της εξάρτησης τόσο στους νέους όσο και στους συνήθεις χρήστες.
- 54 Τέλος, όσον αφορά το επιχείρημα ότι οι γευστικές ιδιότητες των προϊόντων καπνού με μινθόλη είναι διαφορετικές από εκείνες των λοιπών προϊόντων καπνού τα οποία περιέχουν κάποιο χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, στον βαθμό που τα πρώτα, εν αντιθέσει, προς τα δεύτερα δεν εξουδετερώνουν πλήρως τη γεύση ούτε τη μυρωδιά του καπνού, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το εν λόγω επιχείρημα δεν τεκμηριώνεται επαρκώς. Πράγματι, μολονότι δεν αποκλείεται τα διάφορα αρώματα να αλλοιώνουν σε διαφορετικό βαθμό τη γεύση ή τη μυρωδιά του καπνού, γεγονός παραμένει ότι όλα τα αρώματα, περιλαμβανομένης της μινθόλης, καλύπτουν ή μετριάζουν την πικρή γεύση του καπνού και συμβάλλουν στην ενθάρρυνση και τη συντήρηση της συνήθειας του καπνίσματος, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 44 της παρούσας απόφασης.

- 55 Υπό τις συνθήκες αυτές, τα επιχειρήματα της Δημοκρατίας της Πολωνίας επιδιώκουν, στην πραγματικότητα, να εισάγουν αδικαιολόγητη διαφορετική μεταχείριση μεταξύ προϊόντων καπνού τα οποία εμπίπτουν στην ίδια κατηγορία, αφού έχουν παρεμφερή αντικειμενικά χαρακτηριστικά και αποτελέσματα.
- 56 Επομένως, για να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ μπορεί να αποτελέσει κατάλληλη νομική βάση για τις προσβαλλόμενες διατάξεις της οδηγίας 2014/40, αρκεί να αποδειχθεί είτε ότι υφίστανται μεταξύ των εθνικών ρυθμίσεων που διέπουν, συνολικώς, τα προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, αποκλίσεις ικανές να παρακωλύσουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων αυτών είτε ότι είναι πιθανό να εμφανιστούν τέτοιες αποκλίσεις στο μέλλον.
- 57 Όσον αφορά, δεύτερον, την ύπαρξη τέτοιων αποκλίσεων, διαπιστώνεται ότι προκύπτει τόσο από την αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας 2014/40 όσο και από την προαναφερθείσα στη σκέψη 27 της παρούσας απόφασης εκτίμηση επιπτώσεων (τμήμα 1, σ. 34, και τμήμα 4, σ. 6 επ.), ότι υπήρχαν, κατά τον χρόνο έκδοσης της οδηγίας, σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των νομοθεσιών των κρατών μελών, δεδομένου ότι ορισμένα εξ αυτών είχαν καταρτίσει διαφορετικούς καταλόγους επιτρεπόμενων ή απαγορευμένων αρωμάτων, ενώ άλλα δεν είχαν καν θεσπίσει ειδική ρύθμιση ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα.
- 58 Επίσης, είναι πιθανόν ότι, ελλείψει μέτρων σε επίπεδο Ένωσης, θα εφαρμόζονταν σε εθνικό επίπεδο διαφορετικά μεταξύ τους καθεστώτα ως προς τα προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, περιλαμβανομένης της μινθόλης.
- 59 Συγκεκριμένα, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 44 της παρούσας απόφασης, οι επιμέρους κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των άρθρων 9 και 10 της ΣΠΕΚ συνιστούν στα συμβαλλόμενα μέρη «να ρυθμίζουν, μειώνοντας ή απαγορεύοντας την, τη χρήση συστατικών δυνάμενων να βελτιώσουν τη γεύση των προϊόντων καπνού», περιλαμβανομένης της μινθόλης.
- 60 Εφόσον παρέχεται έτσι ευρεία διακριτική ευχέρεια στα συμβαλλόμενα μέρη, είναι δυνατό να συναχθεί, με αρκετά μεγάλη πιθανότητα, από τις κατευθυντήριες αυτές γραμμές ότι, ελλείψει μέτρων σε επίπεδο Ένωσης, οι εθνικές ρυθμίσεις στον επίμαχο τομέα θα μπορούσαν να εξελιχθούν ανομοιόμορφα, και σε ό,τι αφορά τη χρήση της μινθόλης.
- 61 Επομένως, το άρθρο 7 της οδηγίας 2014/40, απαγορεύοντας τη διάθεση στην αγορά προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, προλαμβάνει ακριβώς μια τέτοια ανομοιόμορφη εξέλιξη των ρυθμίσεων των κρατών μελών.
- 62 Όσον αφορά, τρίτον, το επιχείρημα ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις δεν αποσκοπούν, αντιθέτως προς τα όσα επιτάσσει το άρθρο 114 ΣΛΕΕ, στη βελτίωση των όρων λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, από τη νομολογία του Δικαστηρίου καθίσταται σαφές ότι η αγορά των προϊόντων καπνού είναι μια αγορά στην οποία οι εμπορικές συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών αντιπροσωπεύουν σχετικά σημαντικό μερίδιο και ότι, ως εκ τούτου, οι εθνικοί κανόνες σχετικά με τις προδιαγραφές που πρέπει να πληρούν τα συγκεκριμένα προϊόντα, ιδίως όσοι αναφέρονται στη σύσταση των προϊόντων αυτών, είναι εκ της φύσης τους ικανοί, ελλείψει εναρμόνισης σε επίπεδο Ένωσης, να δημιουργήσουν εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων [βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση *British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 64].
- 63 Υπενθυμίζεται ακόμη ότι, σύμφωνα με την προαναφερθείσα στη σκέψη 38 της παρούσας απόφασης νομολογία, μεταξύ των μέτρων που μπορούν να ληφθούν βάσει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ καταλέγεται και η απαγόρευση, προσωρινή ή οριστική, της εμπορίας ενός ή περισσότερων προϊόντων.

- 64 Συνεπώς, η εξάλειψη των αποκλίσεων μεταξύ των εθνικών ρυθμίσεων που διέπουν τη σύσταση των προϊόντων καπνού ή η πρόληψη ενδεχόμενης ανομοιόμορφης εξέλιξης των ρυθμίσεων αυτών, περιλαμβανομένης και της απαγόρευσης, σε επίπεδο Ένωσης, ορισμένων πρόσθετων ουσιών, αποσκοπούν στη διευκόλυνση της ορθής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, σε σχέση με τα οικεία προϊόντα.
- 65 Όσον αφορά, τέταρτον, το επιχείρημα ότι η απαγόρευση των χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων δεν θα είχε ως συνέπεια τη βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς αλλά, αντιθέτως, την εμφάνιση αποκλίσεων στο επίπεδο των σχετικών εθνικών ρυθμίσεων για τη μεταφορά της οδηγίας 2014/40, λόγω της αοριστίας της έννοιας «χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση», επισημαίνεται ότι η έννοια αυτή ορίζεται στο άρθρο 2, σημείο 25, της οδηγίας ως «σαφώς αντιληπτή μυρωδιά ή γεύση, διαφορετική από το άρωμα και τη γεύση του καπνού, που προκύπτει από πρόσθετο ή από συνδυασμό προσθέτων, που περιλαμβάνουν, αλλά δεν περιορίζονται σε αυτά, τα φρούτα, τα μπαχαρικά, τα αρωματικά φυτά, την αλκοόλη, την καραμέλα, τη μινθόλη ή τη βανίλια, και η οποία είναι αισθητή πριν ή κατά την κατανάλωση του προϊόντος καπνού».
- 66 Στο άρθρο 7, παράγραφοι 2 έως 5, της οδηγίας 2014/40 προβλέπονται τρεις μηχανισμοί για τον προσδιορισμό των προϊόντων καπνού που περιέχουν τέτοιο χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση. Έτσι, πρώτον, δυνάμει της παραγράφου 2 του άρθρου 7, η Επιτροπή ορίζει, είτε κατόπιν αίτησης κράτους μέλους είτε κατόπιν δικής της πρωτοβουλίας, με εκτελεστική πράξη, αν συγκεκριμένο προϊόν καπνού εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της απαγόρευσης των χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων. Δεύτερον, η Επιτροπή υπέχει από την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου την υποχρέωση να εκδίδει εκτελεστικές πράξεις θέτοντας ενιαίους κανόνες ως προς τις διαδικασίες βάσει των οποίων θα προσδιορίζεται αν ένα προϊόν εμπίπτει ή όχι στο πεδίο εφαρμογής της επίμαχης απαγόρευσης. Τρίτον, όταν η περιεκτικότητα, η συγκέντρωση ή ο συνδυασμός ορισμένων προσθέτων έχουν οδηγήσει τουλάχιστον τρία κράτη μέλη να απαγορεύσουν τη διάθεση στην αγορά, η Επιτροπή μπορεί να εκδίδει πράξεις κατ' εξουσιοδότηση για να καθορίσει τη μέγιστη επιτρεπόμενη περιεκτικότητα ως προς αυτά τα πρόσθετα ή τον συνδυασμό προσθέτων που έχουν ως αποτέλεσμα το χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση.
- 67 Επιβάλλεται επομένως η διαπίστωση ότι οι ως άνω μηχανισμοί έχουν ακριβώς ως σκοπό να θέσουν κοινούς κανόνες ως προς τα προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, προκειμένου είτε να προληφθεί η ενδεχόμενη εμφάνιση αποκλίσεων κατά τη μεταφορά ή την εφαρμογή της οδηγίας είτε να εξαλειφθούν τέτοιες αποκλίσεις σε περίπτωση που ανακύψουν.
- 68 Σύμφωνα δε με τη νομολογία που υπενθυμίστηκε στη σκέψη 37 της παρούσας απόφασης, το άρθρο 114 ΣΛΕΕ παρέχει στον νομοθέτη της Ένωσης διακριτική ευχέρεια ως προς το ποια είναι η πιο ενδεδειγμένη τεχνική προσέγγισης για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος, ιδίως σε τομείς οι οποίοι χαρακτηρίζονται από σύνθετα τεχνικά ζητήματα.
- 69 Εν προκειμένω, τίποτε δεν δικαιολογεί το συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης της Ένωσης υπερέβη τα όρια της διακριτικής του ευχέρειας θεσπίζοντας τους μηχανισμούς που περιγράφηκαν στη σκέψη 66 της παρούσας απόφασης. Αντιθέτως, οι ευέλικτοι αυτοί μηχανισμοί παρουσιάζουν πλεονεκτήματα σε σχέση με την προτεινόμενη από τη Δημοκρατία της Πολωνίας κατάρτιση καταλόγων επιτρεπόμενων ή απαγορευμένων αρωμάτων/γεύσεων, οι οποίοι είναι πιθανό είτε να καταστούν γρήγορα παρωχημένοι λόγω της διαρκούς εξέλιξης των εμπορικών στρατηγικών των κατασκευαστών είτε να καταστρατηγηθούν εύκολα από αυτούς.
- 70 Κατόπιν των ανωτέρω, γίνεται δεκτό ότι ο πρώτος λόγος ακύρωσης με τον οποίο προβάλλεται παράβαση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ πρέπει να απορριφθεί.

Επί του δεύτερου λόγου ακύρωσης, σχετικά με παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας

– Επιχειρήματα των διαδίκων

- 71 Η Δημοκρατία της Πολωνίας και η Ρουμανία υποστηρίζουν, πρώτον, ότι η απαγόρευση της διάθεσης στην αγορά προϊόντων καπνού με μινθόλη δεν συνιστά πρόσφορο μέτρο για την επίτευξη των σκοπών τους οποίους επιδιώκει η οδηγία 2014/40, αφού, για τους λόγους που προεκτέθηκαν στην τελευταία περίοδο της σκέψης 25 της παρούσας απόφασης, θα προκαλέσει, κατά την άποψή τους, την εμφάνιση εμποδίων στις εμπορικές συναλλαγές. Επιπλέον, η απαγόρευση αυτή δεν είναι ούτε κατάλληλη προς εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας, διότι, αφενός, τα προϊόντα καπνού με μινθόλη δεν είναι, για τους νέους, εξίσου ελκυστικά με άλλα προϊόντα καπνού τα οποία περιέχουν κάποιο χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, και, αφετέρου, η απαγόρευση τους δεν θα οδηγήσει, πάντοτε κατά τη γνώμη τους, σε σημαντική μείωση του αριθμού των καπνιστών, καθώς οι περισσότεροι εξ αυτών θα στραφούν, κατά πάσα πιθανότητα, σε άλλα προϊόντα καπνού χωρίς χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση. Εξάλλου, διατείνονται ότι η επίμαχη απαγόρευση θα έχει ως συνέπεια να αυξηθούν οι πωλήσεις λαθραίων τσιγάρων.
- 72 Δεύτερον, τα εν λόγω κράτη μέλη προσάπτουν στον νομοθέτη της Ένωσης ότι επέβαλε το πλέον επαχθές μέτρο χωρίς να έχει εξετάσει ενδελεχώς το ενδεχόμενο να προκριθούν άλλα, λιγότερο περιοριστικά μέτρα, όπως η αύξηση, σε επίπεδο Ένωσης, των ηλικιακών ορίων άνω των οποίων θα επιτρέπεται η κατανάλωση προϊόντων καπνού με μινθόλη, η απαγόρευση των διασυννοριακών πωλήσεων των επίμαχων προϊόντων και η αναγραφή στη συσκευασία τους προειδοποιητικού μηνύματος ότι είναι εξίσου βλαβερά με τα λοιπά προϊόντα καπνού.
- 73 Τρίτον, κατά την άποψη των ίδιων πάντοτε κρατών μελών, το κοινωνικό και οικονομικό κόστος της απαγόρευσης της διάθεσης στην αγορά προϊόντων καπνού με μινθόλη, από πλευράς απώλειας θέσεων εργασίας και εσόδων, είναι δυσανάλογο σε σχέση με τα ενδεχόμενα οφέλη που θα μπορούσαν να προκύψουν από την απαγόρευση αυτή, ιδίως για ορισμένα κράτη μέλη, μεταξύ των οποίων και η Πολωνία, όπου η κατασκευή και η κατανάλωση τέτοιων προϊόντων είναι σημαντικές.
- 74 Το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και η Γαλλική Δημοκρατία αντιτείνουν ότι η επίμαχη απαγόρευση είναι πρόσφορο μέσο για την επίτευξη του σκοπού τον οποίο επιδιώκει η οδηγία 2014/40.
- 75 Θεωρούν ότι κανένα από τα λιγότερο επαχθή μέτρα τα οποία προτείνει η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν θα μπορούσε να επιτύχει εξίσου αποτελεσματικά τον επιδιωκόμενο σκοπό.
- 76 Κατά το Κοινοβούλιο, το ενδεχόμενο να συνεπάγεται η επίμαχη απαγόρευση υψηλότερο κόστος για ορισμένα κράτη μέλη απ' ό,τι για άλλα δεν αρκεί, αυτό και μόνο, για να αποδειχθεί ότι η εν λόγω απαγόρευση αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας. Εν πάση περιπτώσει, οι συνέπειες της απαγόρευσης αυτής στην αγορά των προϊόντων καπνού δεν θα είναι, κατά τη γνώμη του, τόσο σοβαρές όσο υποστηρίζεται, λαμβανομένων υπόψη, αφενός, ότι πολλοί καπνιστές θα στραφούν προς τα προϊόντα καπνού χωρίς χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση και, αφετέρου, ότι η μεταβατική περίοδος που προβλέπεται στο άρθρο 7, παράγραφος 14, της οδηγίας 2014/40 παρέχει στις επιχειρήσεις το περιθώριο να προσαρμοστούν στους νέους κανόνες.
- 77 Το Συμβούλιο και η Επιτροπή προσθέτουν ότι, όπως αναφέρεται στην εκτίμηση επιπτώσεων, η επίμαχη απαγόρευση αναμένεται να προκαλέσει πτώση της τάξεως του 0,5 % έως 0,8 % στην κατανάλωση τσιγάρων εντός πενταετίας, η οποία δεν θα ήταν ικανή να επιφέρει δυσανάλογες συνέπειες για την καπνοβιομηχανία. Επιπλέον, ορισμένες από τις αρνητικές συνέπειες της επίμαχης απαγόρευσης θα μπορούσαν να αντισταθμιστούν με μέτρα χρηματοδοτικής στήριξης στο πλαίσιο του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης.

– Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 78 Κατά πάγια νομολογία, η αρχή της αναλογικότητας επιτάσσει να είναι οι πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης πρόσφορες για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με την οικεία ρύθμιση θεμιτών σκοπών και να μην υπερβαίνουν τα όρια αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των εν λόγω σκοπών, εξυπακουμένου ότι, εφόσον υφίσταται επιλογή μεταξύ περισσότερων κατάλληλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο επαχθές και ότι οι προκαλούμενες δυσχέρειες δεν πρέπει να είναι υπέρμετρες σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς [βλ., στο ίδιο πνεύμα, αποφάσεις *British American Tobacco (Investments)* και *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 122, ERG κ.λπ., C-379/08 και C-380/08, EU:C:2010:127, σκέψη 86, και *Gauweiler* κ.λπ., C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψεις 67 και 91].
- 79 Όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο των προϋποθέσεων στις οποίες αναφέρεται η αμέσως προηγούμενη σκέψη της παρούσας απόφασης, πρέπει να αναγνωρίζεται στον νομοθέτη της Ένωσης ευρεία διακριτική ευχέρεια όταν πρόκειται για τομείς όπως ο επίμαχος στην υπόθεση της κύριας δίκης, όπου καλείται να προβεί σε επιλογές πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσης, καθώς και να πραγματοποιήσει σύνθετες εκτιμήσεις. Κατά συνέπεια, ζήτημα νομιμότητας ενός μέτρου το οποίο λαμβάνεται σε τέτοιο τομέα μπορεί να τεθεί μόνον εφόσον το μέτρο είναι προδήλως ακατάλληλο προς επίτευξη του σκοπού που επιδιώκουν τα αρμόδια θεσμικά όργανα [βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση *British American Tobacco (Investments)* και *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 123].
- 80 Πρώτον, ως προς το ζήτημα κατά πόσον η απαγόρευση της διάθεσης στην αγορά προϊόντων καπνού με μινθόλη αποτελεί κατάλληλο μέτρο, επισημαίνεται ότι η απαγόρευση αυτή εξυπηρετεί, κατά το άρθρο 1 της οδηγίας 2014/40, διττό σκοπό, ο οποίος συνίσταται στη διευκόλυνση της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς όσον αφορά τον καπνό και τα συναφή προϊόντα, με σημείο αφετηρίας ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας, ιδίως των νέων.
- 81 Επ' αυτού διαπιστώνεται, αφενός, ότι, όπως προκύπτει και από τις σκέψεις 61 έως 64 της παρούσας απόφασης, η απαγόρευση της διάθεσης στην αγορά προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση συνιστά πρόσφορο μέσο για τη διευκόλυνση της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς όσον αφορά τον καπνό και τα συναφή προϊόντα.
- 82 Αφετέρου, η ίδια αυτή απαγόρευση είναι και κατάλληλο μέτρο προς εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας, ιδίως των νέων. Πράγματι, δεν αμφισβητείται ότι ορισμένα αρώματα/γεύσεις είναι ιδιαιτέρως ελκυστικά για τους τελευταίους και ότι διευκολύνουν τη μύηση στο κάπνισμα.
- 83 Κατ' αρχάς, δεν είναι δυνατό να ευδοκιμήσουν τα επιχειρήματα της Δημοκρατίας της Πολωνίας ότι η μινθόλη δεν είναι δελεαστική για τους νέους οπότε η χρήση της δεν διευκολύνει τη μύηση τους στο κάπνισμα, και ότι η απαγόρευση του συγκεκριμένου αρώματος δεν θα συμβάλει στη μείωση του αριθμού των καπνιστών.
- 84 Πιο συγκεκριμένα, τα επιχειρήματα αυτά είναι αλυσιτελή, δεδομένου ότι, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 56 της παρούσας απόφασης, ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε νομίμως να υπαγάγει όλα τα χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις στο ίδιο νομικό καθεστώς. Ως εκ τούτου, το γεγονός ότι η επίμαχη απαγόρευση συνιστά πρόσφορο μέσο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου με αυτήν σκοπού της προστασίας της ανθρώπινης υγείας δεν μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση αποκλειστικώς και μόνο σε σχέση με ένα συγκεκριμένο άρωμα.
- 85 Εξάλλου, σύμφωνα με τις επιμέρους κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των άρθρων 9 και 10 της ΣΠΕΚ, στις οποίες, κατόπιν των διαπιστώσεων που έγιναν στη σκέψη 46 της παρούσας απόφασης, πρέπει να αναγνωριστεί ιδιαιτέρως αυξημένη αποδεικτική αξία, η μινθόλη, όπως και άλλα

αρώματα, ενθαρρύνει και συντηρεί τη συνήθεια του καπνίσματος, και χρησιμοποιείται, λόγω της ευχάριστης αίσθησής της, προκειμένου να καταστήσει ελκυστικότερα για τους καταναλωτές τα προϊόντα καπνού.

- 86 Επιπλέον, η οδηγία 2014/40 έχει ως σκοπό να εξασφαλίσει υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας όλων των καταναλωτών, οπότε το ζήτημα κατά πόσον είναι πρόσφορη για την επίτευξη του σκοπού αυτού δεν πρέπει να εκτιμάται υπό το πρίσμα μίας και μόνον κατηγορίας καταναλωτών.
- 87 Πέραν τούτου, δεν μπορεί να ευδοκιμήσει, ακόμη και αν υποθεθεί ότι είναι βάσιμο, ούτε το επιχείρημα ότι η απαγόρευση της διάθεσης στην αγορά προϊόντων καπνού με μινθόλη δεν θα συμβάλει στη μείωση του αριθμού των καπνιστών, δεδομένου ότι, στο πλαίσιο του επιχειρήματος αυτού, δεν λαμβάνεται υπόψη η προληπτική λειτουργία της επίμαχης απαγόρευσης ως μέσου αποτροπής της μύησης στο κάπνισμα.
- 88 Τέλος, ως προς το επιχείρημα ότι η απαγόρευση των χαρακτηριστικών αρωμάτων/γεύσεων θα προκαλέσει αύξηση των πωλήσεων λαθραίων τσιγάρων με τέτοια αρώματα/γεύσεις, διαπιστώνεται ότι, στο πλαίσιο του συγκεκριμένου επιχειρήματος, δεν λαμβάνονται επαρκώς υπόψη οι μηχανισμοί τους οποίους θεσπίζει η οδηγία, ειδικότερα με τα άρθρα 15 και 16, προς αντιμετώπιση ακριβώς αυτού του κινδύνου.
- 89 Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η επίμαχη απαγόρευση είναι προδήλως ακατάλληλη προς επίτευξη του σκοπού που συνίσταται στη διευκόλυνση της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς όσον αφορά τον καπνό και τα συναφή προϊόντα, με σημείο αφετηρίας ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας, ιδίως των νέων.
- 90 Δεύτερον, ως προς το ζήτημα κατά πόσον αυτή η απαγόρευση είναι αναγκαία, υπενθυμίζεται, αφενός, ότι, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 44 της παρούσας απόφασης, οι επιμέρους κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των άρθρων 9 και 10 της ΣΠΕΚ συνιστούν στα συμβαλλόμενα μέρη, μεταξύ άλλων, να απαγορεύσουν τη χρήση συστατικών όπως η μινθόλη, τα οποία μπορούν να χρησιμεύσουν για τη βελτίωση της γεύσης των προϊόντων καπνού. Επίσης, στο τμήμα 1.1 των επιμέρους κατευθυντήριων γραμμών τα συμβαλλόμενα μέρη ενθαρρύνονται να θέσουν σε εφαρμογή μέτρα τα οποία να υπερακοντίζουν εκείνα που συνιστώνται με τις κατευθυντήριες αυτές γραμμές.
- 91 Ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε, λοιπόν, νομίμως, λαμβάνοντας υπόψη τις ως άνω συστάσεις και στο πλαίσιο της άσκησης της ευρείας διακριτικής του ευχέρειας, να επιβάλει απαγόρευση ως προς όλα τα χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις.
- 92 Αφετέρου, ως προς τα λιγότερο επαχθή μέτρα τα οποία προτείνει η Δημοκρατία της Πολωνίας, επισημαίνεται ότι αυτά δεν είναι, κατά τα φαινόμενα, εξίσου πρόσφορα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.
- 93 Πιο συγκεκριμένα, η αύξηση, μόνο για τα προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, των ηλικιακών ορίων άνω των οποίων θα επιτρέπεται η κατανάλωση τους δεν πρόκειται να καταστήσει τα προϊόντα αυτά λιγότερο ελκυστικά, ούτε, επομένως, να προλάβει τη μύηση στο κάπνισμα όσων έχουν συμπληρώσει το σχετικό όριο ηλικίας. Επιπλέον, η απαγόρευση πώλησης, η οποία θα απέρρεε από μια τέτοια αύξηση των ηλικιακών ορίων, θα μπορούσε εύκολα να καταστρατηγηθεί κατά την εμπορία των προϊόντων αυτών.
- 94 Η δε δυνατότητα απαγόρευσης της διασυνοριακής πώλησης προϊόντων καπνού προβλέπεται ήδη στο άρθρο 18 της οδηγίας 2014/40. Όπως σημειώνεται στην αιτιολογική σκέψη 33 της οδηγίας, σκοπός της απαγόρευσης αυτής είναι να προληφθούν τυχόν καταστρατηγήσεις των προδιαγραφών τις οποίες θέτει η εν λόγω οδηγία ως προς τα προϊόντα καπνού. Εντούτοις, δεν αρκεί για να εξασφαλίσει υψηλό

επίπεδο προστασίας της υγείας, καθόσον αν δεν απαγορευτεί η διάθεση στην αγορά των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση, αυτά θα εξακολουθήσουν να προσελκύουν τους καταναλωτές.

- 95 Όσον αφορά την αναγραφή, πάνω στη συσκευασία, προειδοποιητικού μηνύματος για την υγεία, όπου θα διευκρινίζεται ότι τα προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση είναι το ίδιο βλαβερά για την υγεία όπως τα λοιπά προϊόντα καπνού, ούτε το μέτρο αυτό είναι, κατά τα φαινόμενα, εξίσου πρόσφορο με την απαγόρευση της διάθεσης στην αγορά, από πλευράς προστασίας της υγείας των καταναλωτών, δεδομένου ότι η παρουσία αρώματος/γεύσης είναι εξ ορισμού παράγοντας που ενθαρρύνει και συντηρεί τη συνήθεια του καπνίσματος, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 44 της παρούσας απόφασης.
- 96 Επιβάλλεται επομένως η διαπίστωση ότι η απαγόρευση της διάθεσης στην αγορά προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση δεν βαίνει πέραν αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.
- 97 Τρίτον, ως προς το επιχείρημα περί δυσανάλογων αποτελεσμάτων της απαγόρευσης της χρήσης μινθόλης ως χαρακτηριστικού αρώματος/γεύσης, λόγω των αρνητικών οικονομικών και κοινωνικών συνεπειών που θα έχει η απαγόρευση αυτή, υπενθυμίζεται ότι ο νομοθέτης της Ένωσης οφείλει, ακόμη και σε τομείς όπως ο επίμαχος εν προκειμένω, όπου διαθέτει ευρεία κανονιστική εξουσία, να στηρίζει την επιλογή του σε αντικειμενικά κριτήρια και να εξετάζει αν οι σκοποί οι οποίοι επιδιώκονται με το επιλεγέν μέτρο μπορούν να δικαιολογήσουν κάποιες, ακόμη και σημαντικές, αρνητικές οικονομικές συνέπειες για ορισμένες επιχειρήσεις (βλ., στο ίδιο πνεύμα, απόφαση Λουξεμβούργο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-176/09, EU:C:2011:290, σκέψη 63 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 98 Ειδικότερα, βάσει του άρθρου 5 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη ΕΕ και στη Συνθήκη ΛΕΕ, στα σχέδια των νομοθετικών πράξεων πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη να διασφαλιστεί ότι οι επιβαρύνσεις για τους οικονομικούς φορείς θα είναι, αφενός, οι χαμηλότερες δυνατές και, αφετέρου, προσαρμοσμένες στον επιδιωκόμενο σκοπό.
- 99 Εν προκειμένω, διαπιστώνεται ότι ο νομοθέτης της Ένωσης μερίμνησε ώστε να μετριαστούν οι αρνητικές οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες της απαγόρευσης της διάθεσης στην αγορά προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση.
- 100 Πράγματι, πρώτον, προκειμένου να δοθεί τόσο στην καπνοβιομηχανία όσο και στους καταναλωτές ένα διάστημα προσαρμογής, το άρθρο 7, παράγραφος 14, της οδηγίας 2014/40 προβλέπει ότι η απαγόρευση αρχίζει να ισχύει από τις 20 Μαΐου 2020 ως προς εκείνα τα προϊόντα καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση των οποίων οι πωλήσεις, σε επίπεδο Ένωσης, αντιστοιχούν τουλάχιστον σε 3 % επί συγκεκριμένης κατηγορίας προϊόντων.
- 101 Δεύτερον, στην εκτίμηση επιπτώσεων (τμήμα 1, σ. 114 και τμήμα 6, σ. 2) αναφέρεται, και δεν έχει αμφισβητηθεί, ότι η επίμαχη απαγόρευση θα συνεπαγόταν πτώση της τάξεως του 0,5 % έως 0,8 % στην κατανάλωση τσιγάρων στην Ένωση εντός πενταετίας.
- 102 Τα στοιχεία αυτά αποδεικνύουν ότι ο νομοθέτης της Ένωσης στάθμισε, αφενός, τις οικονομικές συνέπειες της επίμαχης απαγόρευσης και, αφετέρου, την απαίτηση να διασφαλίσει, όπως επιτάσσει το άρθρο 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας από ένα προϊόν το οποίο χαρακτηρίζεται για τις καρκινογόνες, μεταλλαξιογόνες και τοξικές στην αναπαραγωγή ιδιότητές του.
- 103 Επίσης, είναι σημαντικό να διευκρινιστεί ότι το στοιχείο και μόνον ότι μια νομοθετική πράξη της Ένωσης θα μπορούσε να θίγει ένα κράτος μέλος περισσότερο από τα υπόλοιπα δεν αρκεί για να γίνει δεκτό ότι παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας, από τη στιγμή που πληρούνται οι προϋποθέσεις οι οποίες υπενθυμίστηκαν στη σκέψη 78 της παρούσας απόφασης. Εν προκειμένω, η οδηγία 2014/40

έχει αντίκτυπο σε όλα τα κράτη μέλη και απαιτεί την εξισορρόπηση των διαφόρων συμφερόντων που διακυβεύονται, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών τους οποίους αυτή επιδιώκει. Επομένως, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η αναζήτηση μιας τέτοιας ισορροπίας με γνώμονα όχι την ιδιαίτερη κατάσταση ενός και μόνον κράτους μέλους, αλλά την κατάσταση στο σύνολο των κρατών μελών της Ένωσης, αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση Εσθονία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-508/13, EU:C:2015:403, σκέψη 39).

- 104 Από το σύνολο των ανωτέρω σκέψεων συνάγεται ότι ο λόγος ακύρωσης με τον οποίο προβάλλεται παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας πρέπει να απορριφθεί.

Επί του τρίτου λόγου ακύρωσης, σχετικά με παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας

– Επιχειρήματα των διαδίκων

- 105 Η Δημοκρατία της Πολωνίας και η Ρουμανία υποστηρίζουν ότι το ζήτημα της αρχής της επικουρικότητας πρέπει να εξεταστεί μόνον από πλευράς του σκοπού της προστασίας της δημόσιας υγείας, καθώς, εφόσον θεωρούν ότι στο πλαίσιο του πρώτου λόγου ακύρωσης αποδείχθηκε ότι δεν υφίστανται αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών ρυθμίσεων όσον αφορά τα προϊόντα καπνού με μινθόλη, ο σκοπός της βελτίωσης των όρων λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς έχει καταστεί άνευ αντικειμένου.
- 106 Κατά την άποψή τους, δεδομένων των αισθητών διαφορών που παρατηρούνται σε σχέση με την κατανάλωση των εν λόγω προϊόντων στα κράτη μέλη, οι συνέπειες της απαγόρευσής τους για την κοινωνία, την οικονομία και τη δημόσια υγεία έχουν τοπικό χαρακτήρα, οπότε η ανάληψη δράσης στο επίπεδο των κρατών μελών όπου γίνεται σημαντική κατανάλωση των προϊόντων αυτών θα ήταν πιο αποτελεσματική.
- 107 Επιπλέον, η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει το επιχείρημα ότι η διατύπωση της αιτιολογικής σκέψης 60 της οδηγίας 2014/40 είναι τυποποιημένη και δεν έχει συγκεκριμένο περιεχόμενο ως προς την αρχή της επικουρικότητας.
- 108 Το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή αντιτείνουν ότι η επιχειρηματολογία στην οποία στηρίζεται ο τρίτος λόγος ακύρωσης είναι αλυσιτελής στο σύνολό της, εφόσον, αντιθέτως προς τα όσα ισχυρίζεται η Δημοκρατία της Πολωνίας, η οδηγία 2014/40 δεν αποσκοπεί στην προστασία της δημόσιας υγείας, αλλά στη βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, με σημείο αφετηρίας ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας.
- 109 Τα θεσμικά όργανα υποστηρίζουν ότι έχει αποδειχθεί επαρκώς κατά νόμον, ιδίως με την προαναφερθείσα στη σκέψη 27 της παρούσας απόφασης εκτίμηση επιπτώσεων, ότι οι αποκλίσεις μεταξύ των εθνικών ρυθμίσεων δικαιολογούσαν την ανάληψη δράσης σε επίπεδο Ένωσης προκειμένου να βελτιωθούν οι όροι λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Το στοιχείο ότι οι συνέπειες μιας τέτοιας ρύθμισης αναμένεται να γίνουν πιο αισθητές σε ορισμένα κράτη μέλη απ' ό,τι σε άλλα δεν αρκεί για να αποδειχθεί ότι παραβιάστηκε η αρχή της επικουρικότητας.
- 110 Όσον αφορά την προβαλλόμενη αιτιολογία σχετικά με την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και το Ηνωμένο Βασίλειο επισημαίνουν ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη, όχι μόνον η αιτιολογική σκέψη 60 της οδηγίας 2014/40, αλλά και οι αιτιολογικές σκέψεις 4, 7, 15 και 16 της ίδιας οδηγίας, οι οποίες, καίτοι δεν αναφέρονται ρητώς στην αρχή της επικουρικότητας, καθιστούν σαφές ότι είναι αναγκαία η ανάληψη δράσης σε επίπεδο Ένωσης.

– Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 111 Η αρχή της επικουρικότητας διατυπώνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ, το οποίο ορίζει ότι η Ένωση, στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητά της, παρεμβαίνει μόνον αν και στον βαθμό όπου οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, οπότε μπορούν, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να υλοποιηθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης. Εξάλλου, το άρθρο 5 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη ΕΕ και στη Συνθήκη ΛΕΕ, θέτει κατευθυντήριες γραμμές ως προς το αν πληρούνται οι ως άνω προϋποθέσεις (απόφαση Εσθονία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-508/13, EU:C:2015:403, σκέψη 44).
- 112 Ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας ασκείται σε πρώτη φάση, σε πολιτικό επίπεδο, από τα εθνικά κοινοβούλια σύμφωνα με τις διαδικασίες τις οποίες προβλέπει σχετικά το εν λόγω πρωτόκολλο.
- 113 Σε δεύτερη φάση, αρμόδιος για τον έλεγχο της τήρησης της αρχής αυτής είναι ο δικαστής της Ένωσης ο οποίος οφείλει να εξετάζει αν πληρούνται τόσο οι ουσιαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ όσο και οι διαδικαστικές εγγυήσεις του ως άνω πρωτοκόλλου.
- 114 Όσον αφορά, πρώτον, τον δικαστικό έλεγχο των ουσιαστικών προϋποθέσεων του άρθρου 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ, το Δικαστήριο οφείλει να ελέγξει αν ευλόγως ο νομοθέτης της Ένωσης έκρινε, βάσει εμπεριστατωμένων στοιχείων, ότι ο σκοπός που επιδιωκόταν με τη σχεδιαζόμενη δράση μπορούσε να υλοποιηθεί καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης.
- 115 Εν προκειμένω, δεδομένου ότι πρόκειται για τον τομέα της βελτίωσης της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, ο οποίος δεν καταλέγεται μεταξύ εκείνων όπου η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα, πρέπει να εξεταστεί αν ο σκοπός που επιδιώκεται με την οδηγία 2014/40 μπορούσε να επιτευχθεί καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης [βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψεις 179 και 180].
- 116 Συναφώς, όπως προεκτέθηκε στη σκέψη 80 της παρούσας απόφασης, η συγκεκριμένη οδηγία εξυπηρετεί διττό σκοπό ο οποίος συνίσταται στη διευκόλυνση της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς όσον αφορά τον καπνό και τα συναφή προϊόντα, με ταυτόχρονη διασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας, ιδίως των νέων.
- 117 Ακόμη δε και αν υποθεθεί ότι η δεύτερη πτυχή του διττού σκοπού μπορεί να υλοποιηθεί καλύτερα στο επίπεδο των κρατών μελών, όπως διατείνεται η Δημοκρατία της Πολωνίας, γεγονός παραμένει ότι η επιδίωξη του σκοπού αυτού σε τέτοιο επίπεδο θα ενείχε τον κίνδυνο να παγιωθεί, αν όχι να ανακύψει, μια κατάσταση όπου ορισμένα κράτη μέλη θα επέτρεπαν τη διάθεση στην αγορά προϊόντων καπνού με κάποια χαρακτηριστικά αρώματα/γεύσεις, ενώ άλλα θα την απαγόρευαν, με συνέπειες διαμετρικά αντίθετες από την πρώτη πτυχή του σκοπού της οδηγίας, ήτοι τη βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς όσον αφορά τον καπνό και τα συναφή προϊόντα.
- 118 Από την αλληλεξάρτηση των δύο πτυχών του σκοπού της οδηγίας 2014/40 συνάγεται ότι ο νομοθέτης της Ένωσης μπορούσε νομίμως να κρίνει ότι η ανάληψη δράσης εκ μέρους του έπρεπε να περιλαμβάνει τη θέσπιση ενός καθεστώτος για τη διάθεση στην αγορά της Ένωσης των προϊόντων καπνού με χαρακτηριστικό άρωμα/γεύση και ότι, λόγω ακριβώς αυτής της αλληλεξάρτησης, ο διττός σκοπός θα υλοποιούνταν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης (βλ., κατ' αναλογία, αποφάσεις Vodafone κ.λπ., C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 78, και Εσθονία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-508/13, EU:C:2015:403, σκέψη 48).

- 119 Τονίζεται επίσης ότι η αρχή της επικουρικότητας δεν έχει ως σκοπό να περιορίσει την αρμοδιότητα της Ένωσης με γνώμονα την κατάσταση ως έχει στο τάδε ή το δείνα κράτος μέλος χωριστά, αλλά επιβάλλει απλώς να μπορεί η σχεδιαζόμενη δράση, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της, να υλοποιηθεί καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών που εξυπηρετεί, όπως περιγράφονται στο άρθρο 3 ΣΕΕ, και των ειδικών διατάξεων στους διάφορους τομείς, όπως η εσωτερική αγορά, στους οποίους αναφέρονται οι Συνθήκες (βλ., στο ίδιο πνεύμα, απόφαση Εσθονία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-508/13, EU:C:2015:403, σκέψη 53).
- 120 Εν πάση περιπτώσει, πρέπει να διευκρινιστεί εν προκειμένω ότι από τα στοιχεία τα οποία έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο δεν προκύπτει, αντιθέτως προς τα όσα ισχυρίζεται η Δημοκρατία της Πολωνίας, ότι η κατανάλωση προϊόντων καπνού με μινθόλη εμφανίζεται κατ' ουσίαν εντοπισμένη αποκλειστικώς στην Πολωνία, τη Σλοβακία και τη Φινλανδία, ενώ είναι αμελητέα στα λοιπά κράτη μέλη. Ειδικότερα, σύμφωνα με τα δεδομένα τα οποία παραθέτει η ίδια η Δημοκρατία της Πολωνίας στο δικόγραφο της προσφυγής της, σε τουλάχιστον οκτώ ακόμη περιπτώσεις κρατών μελών, το μερίδιο των προϊόντων αυτών στην εθνική αγορά είναι μεγαλύτερο από το αντίστοιχο σε επίπεδο Ένωσης.
- 121 Επομένως, είναι απορριπτέα τα επιχειρήματα που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας προκειμένου να γίνει δεκτό ότι ο σκοπός της προστασίας της ανθρώπινης υγείας θα μπορούσε να επιτευχθεί καλύτερα σε εθνικό επίπεδο όσον αφορά ειδικά την απαγόρευση της διάθεσης στην αγορά προϊόντων καπνού με μινθόλη, καθόσον, κατά την άποψή της, τα αποτελέσματα της κατανάλωσης των προϊόντων αυτών εμφανίζονται εντοπισμένα σε έναν περιορισμένο αριθμό κρατών μελών.
- 122 Όσον αφορά, πρώτον, την τήρηση των τυπικών προϋποθέσεων, ιδίως σε σχέση με την αιτιολογία των επιλογών της οδηγίας 2014/40 από πλευράς της αρχής της επικουρικότητας, υπογραμμίζεται ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η τήρηση της υποχρέωσης αιτιολόγησης πρέπει να ελέγχεται με γνώμονα όχι μόνον το γράμμα της προσβαλλόμενης πράξης, αλλά και το όλο πλαίσιο της, καθώς και τις συγκεκριμένες περιστάσεις (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση Εσθονία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-508/13, EU:C:2015:403, σκέψη 61).
- 123 Εν προκειμένω, διαπιστώνεται ότι τόσο η πρόταση που είχε υποβάλει η Επιτροπή σχετικά με την οδηγία 2014/40 όσο και η καταρτισθείσα από το ίδιο θεσμικό όργανο εκτίμηση επιπτώσεων περιέχουν επαρκή στοιχεία από τα οποία προκύπτουν με σαφήνεια και χωρίς περιθώριο αμφιβολίας τα πλεονεκτήματα της ανάληψης δράσης σε επίπεδο Ένωσης, παρά σε επίπεδο κρατών μελών.
- 124 Υπό τις συνθήκες αυτές, αποδεικνύεται επαρκώς κατά νόμον ότι τα εν λόγω στοιχεία έδωσαν τόσο στον νομοθέτη της Ένωσης όσο και στα εθνικά κοινοβούλια τη δυνατότητα να κρίνουν αν η πρόταση της Επιτροπής ήταν σύμφωνη με την αρχή της επικουρικότητας, όπως επίσης έδωσαν τη δυνατότητα στους μεν πολίτες να λάβουν γνώση των λόγων που συνδέονταν με τη συγκεκριμένη αρχή, στο δε Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχό του.
- 125 Εν πάση περιπτώσει, είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας μετείχε, κατά τον τρόπο που προβλέπει η Συνθήκη ΛΕΕ, στη νομοθετική διαδικασία για την έκδοση της οδηγίας 2014/40, της οποίας είναι αποδέκτρια όπως και τα λοιπά κράτη μέλη που εκπροσωπούνται στο Συμβούλιο. Συνεπώς, δεν μπορεί να επικαλεστεί λυσιτελώς ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ως θεσμικά όργανα που εξέδωσαν την οδηγία, δεν της είχαν γνωστοποιήσει τη δικαιολογητική βάση των επιλογών στις οποίες σκόπευαν να προβούν ως προς τα διάφορα μέτρα (βλ., στο ίδιο πνεύμα, Εσθονία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-508/13, EU:C:2015:403, σκέψη 62).
- 126 Κατά συνέπεια, ο λόγος ακύρωσης με τον οποίο προβάλλεται παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας πρέπει να απορριφθεί.

- ¹²⁷ Από το σύνολο των ανωτέρω σκέψεων συνάγεται ότι, εφόσον ουδείς εκ των λόγων ακύρωσης τους οποίους προέβαλε η Δημοκρατία της Πολωνίας μπορεί να γίνει δεκτός, η προσφυγή είναι απορριπτέα.

Επί των δικαστικών εξόδων

- ¹²⁸ Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο προέβαλαν σχετικό αίτημα, η Δημοκρατία της Πολωνίας πρέπει, εφόσον ηττήθηκε, να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Δυνάμει του άρθρου 140, παράγραφος 1, του ίδιου Κανονισμού, το οποίο ορίζει ότι τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα που έχουν παρέμβει στη δίκη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα, αποφασίζεται ότι η Ιρλανδία, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ρουμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Επιτροπή φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφασίζει:

- 1) Απορρίπτει την προσφυγή.**
- 2) Καταδικάζει τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα.**
- 3) Η Ιρλανδία, η Γαλλική Δημοκρατία, η Ρουμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας και η Επιτροπή φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα.**

(υπογραφές)