



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 4 maja 2016 r. \*

Skarga o stwierdzenie nieważności — Zbliżanie ustawodawstw — Dyrektywa 2014/40/UE — Artykuł 2 pkt 25, art. 6 ust. 2 lit. b), art. 7 ust. 1–5, ust. 7 zdanie pierwsze, ust. 12–14 oraz art. 13 ust. 1 lit. c) —

Ważność — Produkcja, prezentowanie i sprzedaż wyrobów tytoniowych — Zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie — Wyroby tytoniowe zawierające mentol — Podstawa prawna — Artykuł 114 TFUE — Zasada proporcjonalności — Zasada pomocniczości

W sprawie C-358/14

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 22 lipca 2014 r.,

**Rzeczpospolita Polska**, reprezentowana przez B. Majczynę oraz M. Szwarca, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierana przez

**Rumunię**, reprezentowaną przez R.H. Radu, D.M. Bulanceę oraz A. Vacaru, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

przeciwko

**Parlamentowi Europejskiemu**, reprezentowanemu przez L. Visaggia, J. Rodriguesa oraz A. Pospíšilovą-Padowską, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

**Radzie Unii Europejskiej**, reprezentowanej przez O. Segnanę, J. Herrmanna, K. Pleśniaka oraz przez M. Simm, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranych przez:

**Irlandię**, reprezentowaną przez J. Quaney, A. Joyce'a, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez E. Barrington, J. Cooke'a, SC, oraz E. Carolana, BL,

\* Język postępowania: polski.

**Republikę Francuską**, reprezentowaną przez D. Colasa oraz S. Ghiandoni, działających w charakterze pełnomocników,

**Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej**, reprezentowane przez V. Kaye, C. Brodie oraz M. Holta, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez I. Rogersa, QC, S. Abram i E. Metcalfe’a, barristers,

**Komisję Europejską**, reprezentowaną przez M. Van Hoofa, C. Cattabrigę oraz M. Owsiany-Hornung, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes pierwszej izby, pełniąca obowiązki prezesa drugiej izby, J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (sprawozdawca), C. Lycourgos i J.C. Bonichot, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 30 września 2015 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 23 grudnia 2015 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 W skardze Rzeczpospolita Polska wniosła o stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 25, art. 6 ust. 2 lit. b), art. 7 ust. 1–5, ust. 7 zdanie pierwsze, ust. 12–14 oraz art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylającej dyrektywę 2001/37/WE (Dz.U. L 127, s. 1).

### Ramy prawne

*Ramowa konwencja Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu*

- 2 Zgodnie z preambułą do Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu podpisanej w Genewie w dniu 21 maja 2003 r. (zwanej dalej „konwencją antytytoniową”), do której przystąpiły Unia Europejska oraz jej państwa członkowskie, strony owej konwencji uznają, że „dowody naukowe potwierdzają jednoznacznie, że konsumpcja wyrobów tytoniowych i narażenie na dym tytoniowy są przyczyną śmierci, chorób i niepełnosprawności”, że „papierosy i niektóre inne produkty zawierające tytoń są poddawane wysoce zaawansowanym procesom technologicznym w celu doprowadzenia do uzależnienia i do podtrzymania takiego uzależnienia oraz że wiele związków, które one zawierają, i wytwarzany przez nie dym są farmakologicznie aktywne, toksyczne, mutagenne i rakotwórcze, oraz że w większości międzynarodowych klasyfikacji chorób uzależnienie od tytoniu jest odrębnie klasyfikowane jako choroba”.

- 3 Artykuł 7 konwencji antytytoniowej, zatytułowany „Pozacenowe środki ograniczania popytu na tytoń”, stanowi:

„[...] Każda strona przyjmie i wdroży skuteczne środki ustawodawcze, wykonawcze, administracyjne lub inne, konieczne dla wywiązania się ze swoich zobowiązań zgodnie z artykułami 8–13 i w tym celu będzie współpracować, w odpowiednich przypadkach, z innymi stronami bezpośrednio lub za pośrednictwem właściwych organów międzynarodowych. Konferencja Stron zaproponuje odpowiednie wytyczne dla wdrożenia postanowień powyższych artykułów”.

- 4 Artykuł 9 konwencji antytytoniowej, zatytułowany „Przepisy nt. składu wyrobów tytoniowych”, stanowi:

„Konferencja stron, w porozumieniu z właściwymi organami międzynarodowymi, zaproponuje wytyczne dotyczące badań i pomiarów zawartości składników wyrobów tytoniowych oraz substancji wydzielanych przez takie wyroby oraz wytyczne z zakresu uregulowania kwestii dotyczących zawartości składników i wydzielanych substancji. Każda strona przyjmie i wdroży, o ile zostanie to zatwierdzone przez właściwe organy krajowe, skuteczne środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne lub inne, dotyczące takich badań i pomiarów jak również uregulowań”.

- 5 Zgodnie z sekcją 1.1 częściowych wytycznych dotyczących wdrażania art. 9 i 10 Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu (zwanymi dalej „częściowymi wytycznymi dotyczącymi wdrażania art. 9 i 10 konwencji antytytoniowej”) strony „są [...] zachęcane do stosowania środków wykraczających poza środki zalecane w tych wytycznych”.

- 6 Sekcja 3.1.2 wskazanych wytycznych, zatytułowana „Składniki (regulacja)” opisuje środki, które strony konwencji mogą podjąć w celu uregulowania składników, wskazując, co następuje:

„[...]”

3.1.2.1. Uwagi ogólne Regulacja składników zmierzająca do zmniejszenia atrakcyjności wyrobów tytoniowych może przyczynić się do ograniczenia palenia i uzależnienia zarówno u nowych konsumentów, jak również u konsumentów stałych. [...] [...]

#### 3.1.2.2. Wyroby tytoniowe

i) Składniki używane celem poprawy właściwości smakowych Ostry i drażniący charakter dymu tytoniowego stanowi istotną przeszkodę przy eksperymentowaniu i pierwszych spożyciach. Z dokumentów przemysłu tytoniowego wynika, że podjęto spore wysiłki w celu złagodzenia tych nieprzyjemnych właściwości. Możliwe jest złagodzenie ostrości dymu w różny sposób, na przykład poprzez dodanie różnych składników, usunięcie substancji znanych z właściwości drażniących, skompensowanie podrażnień innymi przyjemnymi efektami sensorycznymi lub poprzez zmianę właściwości chemicznych substancji wydzielanych przez wyroby tytoniowe w drodze dodania lub usunięcia specyficznych składników. [...] Maskowanie ostrości dymu tytoniowego poprzez aromaty

wspiera utrzymanie palenia. Używanymi aromatami są na przykład aldehyd benzoesowy, maltol, mentol i wanilia. Możliwe jest również użycie ziół i ekstraktów roślinnych w celu poprawy smaku wyrobów tytoniowych, na przykład cynamonu, imbiru i mięty.

Zalecenie Strony powinny uregulować, ograniczając lub zakazując, użycie składników mogących służyć poprawie smaku wyrobów tytoniowych. [...]”.

*Dyrektywa 2014/40*

7 Motywy 4, 7, 15–17, 33 i 60 dyrektywy 2014/40 mają następujące brzmienie:

„(4) W innych obszarach wciąż istnieją znaczne różnice między przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, które powodują utrudnienia w prawidłowym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. W świetle postępu naukowego, zmian sytuacji rynkowej i zmian na szczeblu międzynarodowym można spodziewać się, że różnice te jeszcze się powiększą. Dotyczy to również papierosów elektronicznych i pojemników zapasowych do papierosów elektronicznych («pojemniki zapasowe»), wyrobów ziołowych do palenia, składników i wydzielanych substancji wyrobów tytoniowych, pewnych aspektów etykietowania i opakowań oraz transgranicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych na odległość.

[...]

(7) Działania ustawodawcze na poziomie Unii są także konieczne w celu wdrożenia [konwencji antytytoniowej], której postanowienia wiążą Unię i jej państwa członkowskie. Przepisy konwencji dotyczące składu wyrobów tytoniowych, informacji jawnych o wyrobach tytoniowych, pakowania i oznakowania wyrobów tytoniowych, reklamy i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi są szczególnie istotne. Strony [konwencji antytytoniowej], w tym Unia i jej państwa członkowskie, przyjęły, w trakcie różnych konferencji, w drodze konsensusu szereg wytycznych w sprawie wdrażania postanowień [konwencji antytytoniowej].

[...]

(15) Brak zharmonizowanego podejścia do przepisów dotyczących składników wyrobów tytoniowych wpływa na prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz ma negatywny wpływ na swobodny przepływ towarów w Unii. Niektóre państwa członkowskie przyjęły przepisy w tej dziedzinie bądź zawarły wiążące porozumienia z przemysłem, dopuszczając stosowanie niektórych dodatków lub ich zakazując. W rezultacie pewne składniki są regulowane tylko w niektórych państwach członkowskich. Państwa członkowskie przyjmują także różne podejście do dodatków w filtrach papierosów oraz do dodatków barwiących dym tytoniowy. Bez harmonizacji należy spodziewać się w najbliższych latach zwiększenia przeszkód w prawidłowym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, biorąc pod uwagę wdrażanie [konwencji antytytoniowej] i odpowiednich wytycznych do niej w całej Unii oraz w świetle doświadczeń państw spoza Unii. Wytyczne [konwencji antytytoniowej] dotyczące przepisów o składzie wyrobów tytoniowych oraz przepisów dotyczących informacji jawnych o wyrobach tytoniowych wzywają w szczególności do usunięcia składników, które poprawiają właściwości smakowe, stwarzają wrażenie, że wyroby tytoniowe przynoszą korzyści dla zdrowia, są kojarzone z energią i witalnością lub mają właściwości barwiące.

(16) Prawdopodobieństwo zróżnicowania przepisów dodatkowo zwiększają obawy dotyczące wyrobów tytoniowych o aromacie charakterystycznym innym niż aromat tytoniu, które mogłyby sprzyjać wzrostowi początkowego spożycia tytoniu lub wpływać na strukturę spożycia. Należy unikać środków, które w nieuzasadniony sposób różnicowałyby traktowanie różnych typów

aromatyzowanych papierosów. Natomiast wyroby o charakterystycznym aromacie, których wielkość sprzedaży jest wysoka, należy wycofywać stopniowo w dłuższym okresie, by dać konsumentom czas na przestawienie się na inne wyroby.

- (17) Zakaz dotyczący wyrobów tytoniowych o aromacie charakterystycznym nie wyklucza stosowania poszczególnych dodatków, lecz zobowiązuje producentów do ograniczenia liczby dodatków lub ich kombinacji w takim stopniu, by nie powodowały one powstawania aromatu charakterystycznego.

[...]

- (33) Transgraniczna sprzedaż wyrobów tytoniowych na odległość mogłaby ułatwiać dostęp do wyrobów tytoniowych, które nie są zgodne z niniejszą dyrektywą. Istnieje również ryzyko zwiększonego dostępu młodych ludzi do wyrobów tytoniowych. W związku z powyższym istnieje ryzyko, że przepisy dotyczące ograniczania użycia tytoniu zostałyby osłabione. Z tego względu państwa członkowskie powinny mieć możliwość wprowadzenia zakazu transgranicznej sprzedaży na odległość. W przypadkach gdy transgraniczna sprzedaż na odległość nie zostanie zakazana, właściwe będą wspólne zasady dotyczące rejestracji punktów detalicznych prowadzących taką sprzedaż, aby zapewnić skuteczność przepisów niniejszej dyrektywy. [...]

[...]

- (60) Ponieważ cele niniejszej dyrektywy, tj. zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących produkcji, prezentacji i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na ich skalę i skutki możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie Unii, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 [TUE]. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu”.

- 8 Artykuł 1 dyrektywy 2014/40, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi:

„Celem niniejszej dyrektywy jest zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących:

- a) składników wyrobów tytoniowych i substancji wydzielanych przez te wyroby oraz związanych z tym obowiązków sprawozdawczych, w tym maksymalnego poziomu wydzielanych substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla w papierosach;
- b) wybranych aspektów dotyczących etykietowania i opakowania wyrobów tytoniowych, w tym ostrzeżeń zdrowotnych, które należy zamieszczać na opakowaniach jednostkowych oraz wszystkich zbiorczych opakowaniach wyrobów tytoniowych, a także identyfikowalności i zabezpieczeń, które stosuje się do wyrobów tytoniowych w celu zapewnienia ich zgodności z niniejszą dyrektywą;
- c) zakazu wprowadzania do obrotu tytoniu do stosowania doustnego;
- d) transgranicznej sprzedaży na odległość wyrobów tytoniowych;
- e) obowiązku zgłaszania nowatorskich wyrobów tytoniowych;
- f) wprowadzania do obrotu i etykietowania pewnych wyrobów powiązanych z wyrobami tytoniowymi, mianowicie papierosów elektronicznych i pojemników zapasowych oraz wyrobów ziołowych do palenia;

w celu ułatwienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, mając na celu wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych ludzi, i wypełnienie obowiązków Unii wynikających z [konwencji antytytoniowej]”.

- 9 Artykuł 2 owej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, stanowi w pkt 25, że do celów niniejszej dyrektywy:

„»aromat charakterystyczny« oznacza wyraźnie wyczuwalny zapach lub smak inny niż zapach lub smak tytoniu, wynikający z zastosowania dodatku lub kombinacji dodatków, w tym zapach lub smak owoców, przypraw, ziół, alkoholu, słodczy, mentolu lub wanilii [(katalog otwarty)], który jest zauważalny przed spożyciem wyrobu tytoniowego lub w trakcie spożywania”.

- 10 Artykuł 6 dyrektywy 2014/40, zatytułowany „Priorytetowy wykaz dodatków oraz zwiększone obowiązki sprawozdawcze”, stanowi:

„1. Oprócz obowiązków sprawozdawczych, określonych w art. 5, do niektórych dodatków zawartych w papierosach i tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów, znajdujących się w wykazie priorytetowym, zastosowanie mają zwiększone obowiązki sprawozdawcze. [...]

[...]

2. Państwa członkowskie wymagają od producentów i importerów papierosów i tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów zawierających dodatek, który znajduje się w wykazie priorytetowym określonym w ust. 1, by przeprowadzili oni kompleksowe badania w celu stwierdzenia, czy dodatek:

[...]

b) nadaje aromat charakterystyczny;

[...]”.

- 11 Artykuł 7 tej dyrektywy, zatytułowany „Przepisy dotyczące składników”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zakazują wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie.

Państwa członkowskie nie zakazują stosowania dodatków niezbędnych w produkcji wyrobów tytoniowych, na przykład cukru, który zastępuje cukier utracany podczas procesu suszenia, o ile zastosowanie tych dodatków nie prowadzi do nadania wyrobowi aromatu charakterystycznego i nie zwiększa znacznie lub w wymiernym stopniu właściwości uzależniających, toksyczności lub właściwości [rakovotwórczych, mutagennych lub działających toksycznie na rozrodczość] wyrobu tytoniowego.

Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o środkach przyjętych na podstawie niniejszego ustępu.

2. Na wniosek państwa członkowskiego Komisja określa, w drodze aktów wykonawczych, czy dany wyrób tytoniowy jest objęty zakresem ustępu 1; Komisja może też wydawać takie akty wykonawcze z własnej inicjatywy. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 25 ust. 2.

3. Komisja przyjmuje akty wykonawcze ustanawiające jednolite zasady dotyczące procedur, według których ustala się, czy dany wyrób tytoniowy jest objęty zakresem ust. 1. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 25 ust. 2.

4. Na poziomie Unii ustanowiony zostaje niezależny panel doradczy. Państwa członkowskie i Komisja mogą prowadzić konsultacje z tym panelem przed przyjęciem środka na mocy ust. 1 i 2 niniejszego artykułu. Komisja przyjmuje akty wykonawcze ustanawiające procedury dotyczące ustanowienia i działania tego panelu.

Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 25 ust. 2.

5. W przypadku gdy poziom zawartości lub stężenia niektórych dodatków lub ich kombinacji spowodował wprowadzenie zakazów zgodnie z ust. 1 niniejszego artykułu w co najmniej trzech państwach członkowskich, Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 27 w celu określenia maksymalnych poziomów zawartości dla tych dodatków lub kombinacji tych dodatków, nadających aromat charakterystyczny.

[...]

7. Państwa członkowskie zakazują wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających środki aromatyzujące w jakichkolwiek ich komponentach, takich jak filtry, papier, opakowania, kapsułki, lub nadawania wyrobom tytoniowym właściwości technicznych, które pozwalają na zmianę zapachu lub smaku danych wyrobów tytoniowych lub intensywności ich dymu. [...]

[...]

12. Wyroby tytoniowe inne niż papierosy i tytoń do samodzielnego skręcania papierosów są zwolnione z zakazów określonych w ust. 1 i 7. Komisja przyjmuje akty delegowane zgodnie z art. 27 w celu zniesienia tego zwolnienia w odniesieniu do konkretnej kategorii wyrobu, jeżeli nastąpi istotna zmiana okoliczności stwierdzona w sprawozdaniu Komisji.

13. Państwa członkowskie i Komisja mogą pobierać opłaty o proporcjonalnej wysokości od producentów i importerów wyrobów tytoniowych za dokonanie oceny, czy dany wyrób tytoniowy ma aromat charakterystyczny, czy użyte zostały zakazane dodatki lub aromaty oraz czy wyrób tytoniowy zawiera dodatki w ilościach, które znacznie i w wymiernym stopniu zwiększają jego toksyczne i uzależniające skutki lub właściwości [rakotwórcze, mutagenne lub działające toksycznie na rozrodczość].

14. W przypadku wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie, których wielkość sprzedaży w całej Unii wynosi 3% lub więcej w danej kategorii wyrobu, przepisy niniejszego artykułu zaczyna się stosować od dnia 20 maja 2020 r.

[...]”.

12 Artykuł 13 dyrektywy 2014/40, zatytułowany „Prezentacja wyrobów”, ma następujące brzmienie:

„1. Ani etykietowanie opakowania jednostkowego i opakowania zbiorczego, ani sam wyrób tytoniowy nie mogą zawierać jakiegokolwiek elementu lub cechy, które:

[...]

c) odnoszą się do smaku, zapachu, środków aromatyzujących lub innych dodatków bądź ich braku;

[...]”.

13 Artykuł 18 wskazanej dyrektywy, zatytułowany „Transgraniczna sprzedaż wyrobów tytoniowych na odległość”, przewiduje w szczególności w ust. 1, że państwa członkowskie mogą zakazać transgranicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych konsumentom na odległość.

- 14 Zgodnie z art. 29 owej dyrektywy jej przepisy winny zostać transponowane do krajowych porządków prawnych państw członkowskich najpóźniej do dnia 20 maja 2016 r. i z tym dniem wejść w życie.

### **Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron**

- 15 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:
- stwierdzenie nieważności art. 2 pkt 25, art. 6 ust. 2 lit. b), art. 7 ust. 1–5, ust. 7 zdanie pierwsze, ust. 12–14 oraz art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40 (zwanymi dalej łącznie „zaskarżonymi przepisami”) oraz
  - obciążenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej kosztami postępowania.
- 16 Parlament i Rada wnoszą do Trybunału o:
- oddalenie skargi oraz
  - obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.
- 17 Tytułem żądania ewentualnego, na wypadek stwierdzenia przez Trybunał nieważności zaskarżonych przepisów dyrektywy 2014/40, Parlament i Rada wnoszą o orzeczenie na podstawie art. 264 akapit drugi TFUE, że skutki dyrektywy pozostają w mocy do czasu wydania w tej dziedzinie nowych uregulowań.
- 18 Na mocy postanowień z dnia 11 grudnia 2014 r. Rumunia została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rzeczypospolitej Polskiej, natomiast Republika Francuska, Irlandia, Zjednoczone Królestwo i Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Parlamentu i Rady.

### **W przedmiocie skargi**

- 19 Na poparcie swego żądania stwierdzenia nieważności Rzeczpospolita Polska podnosi trzy zarzuty, dotyczące naruszenia odpowiednio art. 114 TFUE, zasady proporcjonalności i zasady pomocniczości.

#### *W przedmiocie dopuszczalności*

- 20 Rada podniosła zarzut niedopuszczalności zarzutu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącego naruszenia zasady równego traktowania w związku z tym, że ów zarzut został przedstawiony z opóźnieniem, w replice, i stanowił w związku z tym nowy zarzut w rozumieniu art. 127 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem.
- 21 Ów zarzut niedopuszczalności opiera się jednak na błędnej interpretacji zarzutów i argumentów podniesionych przez Rzeczpospolitą Polską. Prawdą jest, że to państwo członkowskie podniosło wielokrotnie, w szczególności w skardze, że sytuacja mentolowych wyrobów tytoniowych jest szczególna i odmienna od sytuacji innych wyrobów tytoniowych zawierających charakterystyczne aromaty, nie podniosło ono jednak odmiennego zarzutu dotyczącego naruszenia zasady równego traktowania – jak ponadto potwierdziło na rozprawie – lecz ograniczyło się do poparcia poprzez tę argumentację trzech podniesionych zarzutów.
- 22 W tych okolicznościach zarzut niedopuszczalności należy oddalić.



*W przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonych przepisów*

W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia art. 114 TFUE

– Argumentacja stron

- 23 Rzeczpospolita Polska podnosi, że art. 114 TFUE nie stanowi właściwej podstawy prawnej dla przyjęcia zaskarżonych przepisów dyrektywy 2014/40 w zakresie, w jakim przepisy te zakazują wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających mentol jako aromat charakterystyczny lub są ściśle związane z tym zakazem.
- 24 W tym względzie Rzeczpospolita Polska uważa, że prawodawca Unii powinien był w celu przyjęcia tej dyrektywy odróżnić wyroby tytoniowe zawierające mentol od wyrobów tytoniowych zawierających inne aromaty charakterystyczne ze względu na to, że, po pierwsze, wyroby tytoniowe zawierające mentol są od dawna obecne na rynku, co nadaje im charakter „tradycyjny”, po drugie, odznaczają się odmiennymi właściwościami smakowymi, jako że mentol nie eliminuje całkowicie smaku i zapachu tytoniu oraz, po trzecie, nie są one tak atrakcyjne dla młodych osób, jak inne wyroby tytoniowe zawierające aromaty charakterystyczne.
- 25 Mając na uwadze powyższe, Rzeczpospolita Polska podniosła na wstępie, że prawodawca Unii nie wykazał istnienia w dniu przyjęcia omawianej dyrektywy rozbieżności pomiędzy przepisami krajowymi w odniesieniu konkretnie do używania mentolu jako dodatku do wyrobów tytoniowych. Państwo to podniosło ponadto, że brak jest obiektywnych powodów umożliwiających stwierdzenie, że jest prawdopodobne, iż w przyszłości pojawią się rozbieżności pomiędzy tymi przepisami. Wreszcie, jako że pojęcie „aromatu charakterystycznego” nie jest w dyrektywie 2014/40 wystarczająco precyzyjne, jego transpozycja i zastosowanie na poziomie krajowym będą zdaniem tego państwa prowadzić do rozbieżności między przepisami i praktykami krajowymi w tej dziedzinie.
- 26 Rumunia uważa, że zaskarżone przepisy nie mają na celu poprawy warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego wymaganej w art. 114 TFUE, lecz zmierzają zasadniczo do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia, pomimo że art. 168 ust. 5 TFUE wyklucza wszelką harmonizację w tej dziedzinie. Mając bowiem na uwadze istotne różnice pomiędzy poziomami konsumpcji mentolowych wyrobów tytoniowych w państwach członkowskich, nieznaczny udział tych wyrobów w rynku i niewielkie znaczenie handlu wewnątrzspółnotowego, zakaz wprowadzania do obrotu tych produktów nie przyczynia się do dobrego funkcjonowania rynku wewnętrznego.
- 27 Parlament, Rada i Komisja podnoszą po pierwsze, że w związku z tym, iż prawodawca Unii postanowił traktować w ten sam sposób wszystkie aromaty, należy zbadać, czy istnieją rozbieżności pomiędzy przepisami krajowymi mogące wpłynąć na funkcjonowanie rynku wewnętrznego w zakresie dotyczącym łącznie wszystkich dodatków mogących nadać charakterystyczny aromat. Wedle tych instytucji, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa istnienie tego rodzaju różnic wynika w sposób jasny z oceny skutków z dnia 19 grudnia 2012 r. sporządzonej przez Komisję i załączonej do projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów [SWD(2012) 452 final, zwanej dalej „oceną skutków”].
- 28 Po drugie, jest prawdopodobne, że regulacje krajowe w tej dziedzinie będą rozwijać się w sposób niejednolity, mając na uwadze w szczególności częściowe wytyczne dotyczące wdrażania art. 9 i 10 konwencji antytytoniowej. Na przykład Republika Federalna Niemiec zakazała wprowadzania do obrotu kapsulek mentolowych.

- 29 Po trzecie, Parlament, Rada i Komisja podnoszą, że pojęcie „aromatu charakterystycznego” jest zdefiniowane w sposób ogólny i abstrakcyjny. Do państw członkowskich należy, we współpracy z Komisją i wedle ustanowionych przez nią kryteriów, wskazanie konkretnych produktów zawierających tego rodzaju aromat. W tym względzie mechanizmy ustanowione w art. 7 ust. 2 i 5 dyrektywy 2014/40 umożliwiają zapewnienie pewności prawa i jednolitego stosowania zakazu charakterystycznych aromatów.
- 30 Instytucje te kwestionują wreszcie tezę, wedle której udział w rynku wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie i handel wewnątrzspółnotowy tymi produktami są nieznaczące.

– Ocena Trybunału

- 31 Zgodnie z art. 114 ust. 1 TFUE Parlament i Rada podejmują działania dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.
- 32 W tym względzie, o ile samo stwierdzenie istnienia różnic między uregulowaniami krajowymi nie jest wystarczające do uzasadnienia zastosowania art. 114 TFUE, o tyle odmiennie jest w przypadku rozbieżności między przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi państw członkowskich mogących naruszać podstawowe swobody i wywierać w ten sposób bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego [zob. podobnie wyroki: Niemcy/Parlament i Rada, C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 84, 95; British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 59, 60; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 30; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 29; Niemcy/Parlament i Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 37; a także Vodafone i in., C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 32].
- 33 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że jeśli możliwe jest odwołanie się do art. 114 TFUE jako podstawy prawnej w celu zapobiegania w przyszłości przeszkodom w wymianie handlowej wynikającym z niejednolitego rozwoju ustawodawstw krajowych, to pojawienie się takich przeszkód powinno być prawdopodobne, a celem danego środka powinno być zapobieganie tym przeszkodom [wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 61; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 31; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 30; Niemcy/Parlament i Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 38; a także Vodafone i in., C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 33].
- 34 Trybunał orzekł ponadto, że w przypadku spełnienia warunków zastosowania art. 114 TFUE jako podstawy prawnej prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości powołania się na to postanowienie z tego względu, iż ochrona zdrowia publicznego jest rozstrzygająca dla podejmowanych decyzji [wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 32; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 31; a także Niemcy/Parlament i Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 39].
- 35 Należy w tym względzie podkreślić, że art. 168 ust. 1 akapit pierwszy TFUE nakazuje zapewnić w określaniu i wdrażaniu wszelkich polityk i działań Unii wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego oraz że art. 114 ust. 3 TFUE wymaga wprost zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego przy dokonywaniu harmonizacji [wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 33; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 32; Niemcy/Parlament i Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 40].
- 36 Jak wynika z powyższego, w przypadku istnienia przeszkód w wymianie handlowej lub prawdopodobieństwa pojawienia się takich przeszkód w przyszłości z tego względu, że państwa członkowskie ustanowiły albo są w trakcie ustanawiania w odniesieniu do określonego produktu lub kategorii produktów rozbieżnych przepisów prowadzących do zapewnienia odmiennego poziomu

ochrony i uniemożliwiających w związku z tym swobodny obieg tego produktu w Unii, art. 114 TFUE upoważnia prawodawcę Unii do podjęcia działań polegających na ustanowieniu stosownych przepisów, z poszanowaniem, po pierwsze, ust. 3 tego artykułu, a po drugie, zasad prawa wymienionych w traktacie FUE lub wypracowanych w orzecznictwie, w szczególności zasady proporcjonalności (wyroki: *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 34; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 33; a także *Niemcy/Parlament i Rada*, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 41).

- 37 Należy również zwrócić uwagę, że poprzez wyrażenie „środki dotyczące zbliżenia” w art. 114 TFUE autorzy traktatu zamierzali pozostawić prawodawcy Unii, w zależności od ogólnego kontekstu i szczególnych cech harmonizowanej dziedziny, pewien zakres swobody w odniesieniu do techniki zbliżania przepisów najbardziej odpowiedniej do osiągnięcia zamierzonego celu, zwłaszcza w dziedzinach odznaczających się szczególnie złożonymi aspektami technicznymi (zob. wyroki: *Niemcy/Parlament i Rada*, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 42; *Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada*, C-270/12, EU:C:2014:18, pkt 102).
- 38 W zależności od okoliczności przepisy te mogą zobowiązywać wszystkie państwa członkowskie do umożliwienia sprzedaży produktu lub produktów, których dotyczą, uzależnić to zobowiązanie od spełnienia określonych warunków, a nawet zakazać czasowo lub ostatecznie sprzedaży określonego produktu lub produktów (wyroki: *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 35; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 34; *Alliance for Natural Health i in.*, C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, pkt 33; a także *Niemcy/Parlament i Rada*, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 43).
- 39 To w świetle tych zasad należy zbadać, czy spełnione zostały warunki zastosowania art. 114 TFUE jako podstawy prawnej zaskarżonych przepisów dyrektywy 2014/40.
- 40 Argumenty podniesione przez Rzeczpospolitą Polską na poparcie jej wniosku o stwierdzenie nieważności dotyczą konkretnie zakazu mentolu jako aromatu charakterystycznego. Argumentacja ta opiera się na założeniu, wedle którego sytuacja mentolowych wyrobów tytoniowych jest szczególna względem innych wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny, w związku z czym prawodawca Unii nie mógł zastosować art. 114 TFUE jako podstawy prawnej dla ich zakazania bez uprzedniego stwierdzenia, że istniały rzeczywiste lub prawdopodobne rozbieżności między regulacjami państw członkowskich w zakresie dotyczącym wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających w szczególności mentol.
- 41 Należy zatem zbadać w pierwszej kolejności, czy prawodawca Unii musiał wykazać istnienie lub prawdopodobieństwo wystąpienia w przyszłości rozbieżności między regulacjami krajowymi w zakresie dotyczącym konkretnie wyrobów tytoniowych zawierających mentol jako aromat charakterystyczny, które to rozbieżności mogą stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie wyrobów tytoniowych, aby art. 114 TFUE mógł stanowić właściwą podstawę prawną dla przyjęcia zaskarżonych przepisów.
- 42 Należy w tym zakresie wskazać, że prawodawca Unii postanowił przyjąć jednolite przepisy dla wszystkich papierosów z tytoniu i tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów zawierających aromat charakterystyczny. Stwierdził on, jak wynika z motywu 16 dyrektywy 2014/40, że owe produkty mogą ułatwić rozpoczęcie konsumpcji tytoniu lub wpłynąć na przyzwyczajenia konsumpcji.
- 43 Ponadto prawodawca Unii wziął pod uwagę, jak wynika z motywu 15 wskazanej dyrektywy, częściowe wytyczne dotyczące wdrażania art. 9 i 10 konwencji antytytoniowej, w których wezwano w szczególności do usunięcia składników używanych celem poprawy właściwości smakowych produktów i stworzenia wrażenia, że mają one korzystne skutki dla zdrowia, kojarzonych z energią i witalnością lub posiadających właściwości barwiące.
- 44 Należy w tym względzie stwierdzić, że wskazane częściowe wytyczne również nie ustanawiają rozróżnienia pomiędzy odmiennymi aromatami, które mogą zostać dodane do wyrobów tytoniowych. Przeciwnie, w sekcji 3.1.2.2 owych częściowych wytycznych zawarto zalecenie, by w drodze

ograniczenia lub zakazu zostało uregulowane użycie składników mogących służyć poprawie smaku wyrobów tytoniowych. Wskazano w niej w sposób wyraźny mentol jako aromat maskujący ostrość dymu tytoniowego i wspierający utrzymanie palenia.

- 45 Prawdą jest, że wytyczne konwencji antytytoniowej nie mają mocy wiążącej, ich celem, zgodnie z art. 7 i 9 owej konwencji jest jednak wspieranie umawiających się stron w zakresie stosowania wiążących przepisów konwencji.
- 46 Ponadto owe wytyczne opierają się na najlepszych z dostępnych danych naukowych oraz na doświadczeniu stron konwencji antytytoniowej, jak wynika z pkt 1.1 tych wytycznych oraz zostały przyjęte w drodze konsensusu, w tym przez Unię i jej państwa członkowskie, jak wskazano w motywie 7 dyrektywy 2014/40.
- 47 W związku z tym opracowane w ten sposób zalecenia mogą wpływać w sposób decydujący na treść regulacji Unii w omawianej dziedzinie, co potwierdza fakt, że prawodawca Unii zdecydował w sposób wyraźny uwzględnić owe zalecenia przy przyjmowaniu dyrektywy, jak wynika z motywów 7 i 15 dyrektywy 2014/40.
- 48 Z powyższego wynika, że wyroby tytoniowe zawierające aromat charakterystyczny, niezależnie od tego, czy chodzi o mentol, czy inny aromat, odznaczają się analogicznymi cechami obiektywnymi oraz podobnymi skutkami w zakresie rozpoczęcia konsumpcji tytoniu i utrzymywania palenia.
- 49 Sprzeciw wyrażony w tym względzie przez Rzeczpospolitą Polską nie może zostać uwzględniony.
- 50 Na wstępie należy bowiem wskazać, iż okoliczność, że mentolowe wyroby tytoniowe stanowią wyroby „tradycyjne” w związku z tym, że są one od dawna obecne na rynku europejskim, nie zmienia w żaden sposób stwierdzenia, że ich cechy obiektywne są zasadniczo podobne do cech innych wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny w zakresie, w jakim ich aromat maskuje lub łagodzi ostrość dymu tytoniowego.
- 51 Ponadto, jak wskazała rzecznik generalna w pkt 54 opinii, o ile czasem może być zasadne objęcie określonych produktów szczególnymi, a nawet bardziej rygorystycznymi przepisami ze względu na to, że są nowe (wyroki: *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 69; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 71), o tyle nie można z tego wywieść a contrario, że w odniesieniu do produktów od dawna obecnych na rynku powinny z tego tylko względu obowiązywać łagodniejsze przepisy.
- 52 Nawet gdyby zostało wykazane twierdzenie, wedle którego mentol nie jest w takim stopniu atrakcyjny dla młodych ludzi, jak inne aromaty, co kwestionują pozwane, to nie jest to rozstrzygające. Wystarczy bowiem stwierdzić, że atrakcyjność spornych produktów nie może być oceniana jedynie pod kątem właściwości smakowych i zwyczajów jednej grupy konsumentów z pominięciem innych konsumentów.
- 53 Należy w tym względzie dodać, że wedle sekcji 3.1.2.1 i 3.1.2.2 częściowych wytycznych dotyczących wdrażania art. 9 i 10 konwencji antytytoniowej celem mentolu jest – w związku z jego przyjemnym aromatem – uatrakcyjnienie wyrobów tytoniowych dla konsumentów oraz że zmniejszenie atrakcyjności tych wyrobów może przyczynić się do ograniczenia palenia i uzależnienia zarówno u nowych konsumentów, jak również u konsumentów stałych.
- 54 Wreszcie, co się tyczy twierdzenia, wedle którego właściwości smakowe mentolowych wyrobów tytoniowych są odmienne od właściwości innych wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny, jako że w mentolowych wyrobach tytoniowych, w odróżnieniu od tych innych wyrobów, nie jest całkowicie wyeliminowany smak i zapach tytoniu, należy stwierdzić, że twierdzenie to nie zostało w wystarczający sposób uzasadnione. Należy bowiem wskazać, iż o ile nie można

wykluczyć, że pewne aromaty zmieniają w różnych stopniach smak lub zapach tytoniu, to jednak wszystkie aromaty, włącznie z mentolem, maskują lub łagodzą ostrość dymu tytoniowego i przyczyniają się do wspierania i utrzymania palenia, jak wskazano w pkt 44 niniejszego wyroku.

- 55 W tych okolicznościach argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej zmierza w rzeczywistości do ustanowienia w nieuzasadniony sposób odmiennego traktowania w ramach tej samej kategorii wyrobów tytoniowych o podobnych cechach obiektywnych i skutkach.
- 56 W związku z tym, aby art. 114 TFUE mógł stanowić właściwą podstawę prawną dla zaskarżonych przepisów dyrektywy 2014/40, wystarczy wykazać istnienie lub prawdopodobieństwo wystąpienia w przyszłości rozbieżności między regulacjami krajowymi w zakresie dotyczącym rozpatrywanych łącznie wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny, które to rozbieżności mogą stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie tych wyrobów.
- 57 Co się tyczy, w drugiej kolejności, wystąpienia tego rodzaju rozbieżności, należy stwierdzić, że z motywu 15 owej dyrektywy, jak również z oceny skutków wskazanej w pkt 27 niniejszego wyroku (część pierwsza, s. 34 i część czwarta, s. 6 i nast.) wynika, że w chwili przyjęcia owej dyrektywy istniały istotne rozbieżności między przepisami państw członkowskich, jako że niektóre z nich ustanowiły różne listy dozwolonych lub zakazanych aromatów, a inne nie ustanowiły szczególnych regulacji w tym aspekcie.
- 58 Podobnie, jest prawdopodobne, że w braku środków podjętych na poziomie Unii zostałyby przyjęte na szczeblu państw członkowskich rozbieżne regulacje mające zastosowanie do wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny, włącznie z mentolem.
- 59 Jak bowiem wskazano w pkt 44 niniejszego wyroku, częściowe wytyczne dotyczące wdrażania art. 9 i 10 konwencji antytytoniowej zalecają stronom, by „w drodze ograniczenia lub zakazu zostało uregulowane użycie składników mogących służyć poprawie smaku wyrobów tytoniowych”, włącznie z mentolem.
- 60 Pozostawiając w ten sposób umawiającym się stronom znaczny zakres uznania, owe częściowe wytyczne umożliwiają przewidzenie z wystarczającym prawdopodobieństwem, że w braku środków podjętych na szczeblu Unii regulacje krajowe w tej dziedzinie mogłyby rozwinąć się w sposób niejednolity, w tym w odniesieniu do mentolu.
- 61 Tymczasem, zakazując wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny, art. 7 dyrektywy 2014/40 właśnie zapobiega tego rodzaju niejednolitemu rozwojowi przepisów państw członkowskich.
- 62 Co się tyczy, w trzeciej kolejności, argumentu, wedle którego zaskarżone przepisy nie mają na celu poprawy warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego, wbrew wymogowi ustanowionemu w art. 114 TFUE, z orzecznictwa Trybunału wynika, że rynek wyrobów tytoniowych jest rynkiem, w ramach którego stosunkowo dużą część stanowi wymiana handlowa między państwami członkowskimi i w związku z tym przepisy krajowe określające wymogi, które te wyroby muszą spełniać, w szczególności odnoszące się do ich składu, mogą w braku harmonizacji na szczeblu Unii stanowić, ze względu na swój charakter, przeszkody w swobodnym przepływie towarów [zob. podobnie wyrok *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 64].
- 63 Należy również przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 38 niniejszego wyroku przepisy, które mogą zostać przyjęte na podstawie art. 114 TFUE, mogą w szczególności polegać na zakazaniu, czasowo lub ostatecznie, sprzedaży określonego produktu lub produktów.

- 64 W związku z tym usunięcie rozbieżności między przepisami krajowymi w zakresie dotyczącym składu wyrobów tytoniowych lub zapobieganie ich niejednolitemu rozwojowi, włącznie z zakazaniem na szczeblu Unii niektórych dodatków, ma na celu ułatwienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego danych produktów.
- 65 Co się tyczy, w czwartej kolejności, twierdzenia, wedle którego zakaz aromatów charakterystycznych nie prowadzi do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego, lecz przeciwnie, do pojawienia się rozbieżności w tej dziedzinie na szczeblu krajowym przy transpozycji dyrektywy 2014/40 ze względu na nieścisłość pojęcia „aromatu charakterystycznego”, należy wskazać, że zostało ono zdefiniowane w art. 2 pkt 25 owej dyrektywy jako oznaczające „wrażenie wyczuwalny zapach lub smak inny niż zapach lub smak tytoniu, wynikający z zastosowania dodatku lub kombinacji dodatków, w tym zapach lub smak owoców, przypraw, ziół, alkoholu, słodczy, mentolu lub wanilii [(katalog otwarty)], który jest zauważalny przed spożyciem wyrobu tytoniowego lub w trakcie spożywania”.
- 66 Artykuł 7 ust. 2–5 owej dyrektywy przewiduje trzy mechanizmy mające na celu wskazanie wyrobów tytoniowych zawierających tego rodzaju aromat. W tych ramach, po pierwsze, zgodnie z art. 7 ust. 2 na wniosek państwa członkowskiego Komisja określa, w drodze aktów wykonawczych, czy dany wyrób tytoniowy jest objęty zakresem stosowania zakazu aromatów charakterystycznych; Komisja może też wydawać takie akty wykonawcze z własnej inicjatywy. Po drugie, zgodnie z art. 7 ust. 3 Komisja przyjmuje akty wykonawcze ustanawiające jednolite zasady dotyczące procedur, według których ustala się, czy dany wyrób tytoniowy jest objęty zakresem stosowania tego zakazu. Po trzecie, w przypadku gdy poziom zawartości lub stężenia niektórych dodatków lub ich kombinacji spowodował ustanowienie zakazów wprowadzania do obrotu w co najmniej trzech państwach członkowskich, Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych w celu określenia maksymalnych poziomów zawartości dla tych dodatków lub kombinacji tych dodatków, nadających aromat charakterystyczny.
- 67 Należy w związku z tym stwierdzić, że owe mechanizmy mają na celu właśnie ustanowienie wspólnych reguł w dziedzinie wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny celem zapobieżenia ewentualnym rozbieżnościom przy transpozycji, względnie stosowaniu owej dyrektywy lub celem usunięcia tych rozbieżności, gdyby one wystąpiły.
- 68 Zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 37 niniejszego wyroku art. 114 TFUE powierza prawodawcy Unii zakres uznania co do techniki zbliżania prawodawstwa najwłaściwszej dla uzyskania zamierzonego rezultatu, w szczególności w dziedzinach, które charakteryzują się złożonymi właściwościami technicznymi.
- 69 W niniejszej sprawie nic nie wskazuje na to, by prawodawca Unii wykroczył poza ów zakres uznania, ustanawiając mechanizmy opisane w pkt 66 niniejszego wyroku. Przeciwnie, owe dynamiczne mechanizmy są bardziej korzystne w porównaniu do zaproponowanego przez Rzeczpospolitą Polską przyjęcia list aromatów zakazanych lub dozwolonych, które mogą szybko utracić aktualność w związku z ciągłym rozwojem strategii handlowych producentów, względnie mogą być one w łatwy sposób obchodzone.
- 70 Z powyższych rozważań wynika, że zarzut pierwszy, dotyczący naruszenia art. 114 TFUE, należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności

– Argumentacja stron

- 71 Rzeczpospolita Polska i Rumunia podnoszą po pierwsze, że zakaz wprowadzania do obrotu mentolowych wyrobów tytoniowych nie stanowi środka zdatnego do realizacji celów zamierzonych w dyrektywie 2014/40, ponieważ ze względów wskazanych w pkt 25 ostatnie zdanie niniejszego wyroku, prowadzi on do powstania przeszkód w wymianie handlowej. Ponadto zakaz ten nie jest ich zdaniem właściwy w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia, ponieważ mentolowe wyroby tytoniowe nie są tak atrakcyjne dla młodych osób jak inne wyroby tytoniowe zawierające aromaty charakterystyczne, oraz ich zakazanie nie doprowadzi do istotnego zmniejszenia liczby palaczy, spośród których duża liczba sięgnie z dużym prawdopodobieństwem po wyroby tytoniowe pozbawione aromatu charakterystycznego. Ponadto sporny zakaz prowadziłby do wzrostu nielegalnej sprzedaży zakazanych produktów.
- 72 Po drugie, owe państwa członkowskie zarzuciły prawodawcy Unii ustanowienie najbardziej ograniczającego środka bez zbadania możliwości wyboru innych, mniej rygorystycznych środków, tego rodzaju jak podniesienie, na szczeblu Unii, ograniczeń wiekowych, po których przekroczeniu byłaby dozwolona konsumpcja mentolowych wyrobów tytoniowych, zakaz sprzedaży transgranicznej w odniesieniu do tych produktów oraz umieszczenie na ich etykietach ostrzeżenia wskazującego, że są one tak samo szkodliwe jak inne wyroby tytoniowe.
- 73 Po trzecie, zdaniem tych państw członkowskich koszty społeczne i gospodarcze zakazu wprowadzania do obrotu mentolowych wyrobów tytoniowych w zakresie utraty miejsc pracy i przychodów są nieproporcjonalne względem ewentualnych korzyści, które mogłyby wynikać z tego zakazu, w szczególności w odniesieniu do niektórych państw członkowskich, w tym Polski, gdzie produkcja i konsumpcja mentolowych wyrobów tytoniowych jest znaczna.
- 74 Parlament, Rada, Komisja, a także Republika Francuska, Irlandia i Zjednoczone Królestwo podniosły, że sporny zakaz umożliwi osiągnięcie celu dyrektywy 2014/40.
- 75 Uważają one, że żaden z mniej rygorystycznych środków zaproponowanych przez Rzeczpospolitą Polską nie jest w stanie osiągnąć równie skutecznie zamierzonego celu.
- 76 Wedle Parlamentu sam fakt, że sporny zakaz może doprowadzić do powstania większych kosztów w niektórych państwach członkowskich niż w innych, nie wystarcza, by wykazać nieproporcjonalny charakter tego zakazu. W każdym razie skutki owego zakazu na rynku wyrobów tytoniowych nie są tak istotne, jak podniesiono, biorąc pod uwagę, że po pierwsze wielu palaczy sięgnie po niearomatyzowane wyroby tytoniowe oraz że po drugie okres przejściowy przewidziany w art. 7 ust. 14 dyrektywy 2014/40 umożliwia podmiotom gospodarczym dostosowanie się do nowych regulacji.
- 77 Rada i Komisja dodały, że wedle oceny skutków omawiany zakaz spowoduje spadek od 0,5% do 0,8% konsumpcji papierosów w ciągu pięciu lat, co nie może prowadzić do powstania nieproporcjonalnych skutków dla przemysłu tytoniowego. Ponadto niektóre negatywne skutki spornego zakazu mogą być skompensowane poprzez środki pomocy finansowej przyznane w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich.

– Ocena Trybunału

- 78 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności wymaga, aby akty prawne instytucji Unii były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykaczały poza to, co konieczne do realizacji tych celów, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować najmniej dotkliwe,

a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów [zob. podobnie wyroki: *British American Tobacco (Investments)* i *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 122; *ERG i in.*, C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 86; a także *Gauweiler i in.*, C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 67, 91].

- 79 W ramach sądowej kontroli warunków wymienionych w powyższym punkcie niniejszego wyroku należy przyznać prawodawcy Unii szeroki zakres uznania w dziedzinie takiej jak dziedzina rozpatrywana w niniejszej sprawie, wymagającej od niego dokonywania wyborów o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym, a także dokonania złożonych ocen. W konsekwencji jedynie oczywiście niewłaściwy charakter środka podjętego w tej dziedzinie w odniesieniu do celu, jaki realizują odpowiednie instytucje, może naruszyć ważność takiego środka [zob. podobnie wyrok *British American Tobacco (Investments)* i *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 123].
- 80 Co się tyczy po pierwsze odpowiedniego charakteru zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających mentol jako aromat charakterystyczny, należy wskazać, że służy on, wedle art. 1 dyrektywy 2014/40, osiągnięciu podwójnego celu polegającego na ułatwieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów przy uwzględnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych ludzi.
- 81 Należy w tym względzie stwierdzić, że z jednej strony, jak wynika również z pkt 61–64 niniejszego wyroku, zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny może ułatwiać prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów.
- 82 Z drugiej strony ów zakaz jest również zdatny do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia, w szczególności w odniesieniu do młodych ludzi. Nie zostało bowiem zakwestionowane, że niektóre aromaty są dla nich szczególnie atrakcyjne i ułatwiają rozpoczęcie konsumpcji tytoniu.
- 83 Argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej zmierzająca do wykazania, z jednej strony, że mentol nie jest atrakcyjny dla osób młodych, w związku z czym jego zastosowanie nie ułatwia rozpoczynania konsumpcji tytoniu, oraz, z drugiej strony, że zakaz tego aromatu nie przyczynia się do zmniejszenia liczby palaczy, nie może zostać uwzględniony.
- 84 Argumentacja ta jest bowiem chybiona, jako że jak wskazano w pkt 56 niniejszego wyroku, prawodawca Unii mógł zgodnie z prawem poddać wszystkie aromaty charakterystyczne tej samej regulacji prawnej. W związku z tym zdatność tego zakazu do osiągnięcia zamierzonego celu, jakim jest ochrona zdrowia ludzkiego, nie może zostać podważona jedynie w odniesieniu do jednego, określonego aromatu.
- 85 Ponadto, zgodnie z częściowymi wytycznymi dotyczącymi wdrażania art. 9 i 10 konwencji antytytoniowej, którym na podstawie stwierdzeń przedstawionych w pkt 46 niniejszego wyroku należy przyznać szczególnie wysoką wartość dowodową, mentol, pośród innych aromatów, przyczynia się do wspierania, a także utrzymywania palenia oraz prowadzi poprzez swój przyjemny charakter do wzmocnienia atrakcyjności wyrobów tytoniowych względem konsumentów.
- 86 Celem dyrektywy 2014/40 jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia w odniesieniu do wszystkich konsumentów, w związku z czym jej zdatność do osiągnięcia tego celu nie może być oceniana jedynie w zakresie jednej ich kategorii.
- 87 Ponadto, nawet gdyby założyć, że wykazane zostało twierdzenie, wedle którego zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających mentol nie przyczynia się do zmniejszenia liczby palaczy, nie może ono zostać uwzględnione, ponieważ nie uwzględnia ono funkcji prewencyjnej tego zakazu, która polega na zmniejszaniu zachęt do konsumpcji tytoniu.



- 88 Co się wreszcie tyczy argumentu, wedle którego zakaz aromatów charakterystycznych spowoduje wzrost nielegalnej sprzedaży aromatyzowanych wyrobów tytoniowych, należy stwierdzić, że argument ów nie uwzględnia w wystarczający sposób mechanizmów ustanowionych w dyrektywie 2014/40, w szczególności w jej art. 15 i 16, w celu zapobieżenia temu zagrożeniu.
- 89 W związku z tym wskazany zakaz nie może zostać uznany za oczywiście nieodpowiedni do osiągnięcia celu polegającego na ułatwieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, przy uwzględnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych ludzi.
- 90 Co się tyczy, po drugie, koniecznego charakteru owego zakazu, należy przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 44 niniejszego wyroku – częściowe wytyczne dotyczące wdrażania art. 9 i 10 konwencji antytytoniowej zalecają stronom tej konwencji w szczególności zakazanie użycia składników tego rodzaju jak mentol, które mogą poprawić smak wyrobów tytoniowych. Ponadto, zgodnie z sekcją 1.1 wskazanych częściowych wytycznych strony są zachęcane do stosowania środków wykraczających poza środki zalecane w tych wytycznych.
- 91 Prawodawca Unii mógł więc zgodnie z prawem, biorąc pod uwagę te zalecenia i w wykonaniu swego szerokiego zakresu uznania, ustanowić zakaz wszelkich aromatów charakterystycznych.
- 92 Jednocześnie, w zakresie dotyczącym mniej rygorystycznych środków zaproponowanych przez Rzeczpospolitą Polską należy wskazać, że nie są one w takim samym stopniu zdatne do osiągnięcia zamierzonego celu.
- 93 Podwyższenie jedynie w odniesieniu do wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny ograniczeń wiekowych, po przekroczeniu których dozwolona jest konsumpcja tych produktów, nie jest zdatne do tego, by obniżyć ich atrakcyjność i w związku z tym zapobiec rozpoczynaniu konsumpcji tytoniu przez osoby, które przekroczyły już przyjęty limit wieku. Ponadto zakaz sprzedaży wynikający z podwyższenia limitu wieku można w każdym razie w łatwy sposób obejść przy sprzedaży owych produktów.
- 94 Możliwość zakazania transgranicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych została jako taka ustanowiona w art. 18 dyrektywy 2014/40. Jak wynika z motywu 33 owej dyrektywy, celem tego rodzaju zakazu jest w szczególności zapobieżenie obejścia zasad zgodności wyrobów tytoniowych ustanowionych w tej dyrektywie. Jednakże zakaz ów nie jest zdatny jako taki do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia, ponieważ w braku zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny wyroby te w dalszym ciągu przyciągałyby konsumentów.
- 95 Co się tyczy umieszczenia na etykiecie ostrzeżenia zdrowotnego wskazującego, że wyroby tytoniowe zawierające aromat charakterystyczny są tak samo szkodliwe dla zdrowia jak inne wyroby tytoniowe, nie jest to w takim samym stopniu zdatne do ochrony zdrowia konsumentów jak zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających tego rodzaju aromat, ponieważ obecność tego aromatu może ze swej natury wspierać i utrzymywać palenie, jak wynika z pkt 44 niniejszego wyroku.
- 96 W związku z tym należy stwierdzić, że zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny nie wykracza w sposób oczywisty poza to, co konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu.
- 97 Co się tyczy, po trzecie, nieproporcjonalnych – jak zarzucono – konsekwencji zakazu stosowania mentolu jako aromatu charakterystycznego ze względu na negatywne skutki gospodarcze i społeczne wywołane przez ten zakaz, należy przypomnieć, że nawet w wypadku – jak w niniejszej sprawie – szerokich uprawnień normatywnych prawodawca Unii jest zobowiązany do oparcia swego wyboru na kryteriach obiektywnych i do przeprowadzenia badania, czy cele zamierzone w związku z przyjętym

środkiem mogą uzasadnić wystąpienie u niektórych podmiotów negatywnych, nawet znacznych, skutków gospodarczych (zob. podobnie wyrok Luksemburg/Parlament i Rada, C-176/09, EU:C:2011:290, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 98 Zgodnie bowiem z art. 5 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączonego do traktatu UE i do traktatu FUE projekty aktów ustawodawczych powinny brać pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń nakładanych na podmioty gospodarcze oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.
- 99 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że prawodawca Unii zadbał o to, by negatywne skutki gospodarcze i społeczne zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny zostały złagodzone.
- 100 W związku z tym, po pierwsze, celem ustanowienia na rzecz zarówno przemysłu wyrobów tytoniowych, jak również na rzecz konsumentów okresu przejściowego, art. 7 ust. 14 dyrektywy 2014/40 przewiduje, że w przypadku wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie, których wielkość sprzedaży w całej Unii wynosi 3% lub więcej w danej kategorii wyrobu, zakaz obejmujący te produkty zaczyna się stosować od dnia 20 maja 2020 r.
- 101 Po drugie z oceny skutków (część pierwsza, s. 114 i część 6, s. 2), które nie zostały w tym zakresie zakwestionowane, wynika, że ów zakaz oznacza spadek od 0,5% do 0,8% konsumpcji papierosów w Unii w okresie pięciu lat.
- 102 Z okoliczności tych wynika, że prawodawca Unii wyważył skutki gospodarcze wskazanego zakazu z jednej strony i konieczność zapewnienia, zgodnie z art. 114 ust. 3 TFUE, wysokiego poziomu ochrony zdrowia w odniesieniu do produktu o właściwościach rakotwórczych, mutagennych lub działających toksycznie na rozrodczość z drugiej strony.
- 103 Ponadto należy sprecyzować, że sama okoliczność, iż akt ustawodawczy Unii może wyrzucić bardziej znaczące skutki w jednym z państw członkowskich niż w innych państwach członkowskich nie może naruszać zasady proporcjonalności, o ile spełnione są warunki przypomniane w pkt 78 niniejszego wyroku. Dyrektywa 2014/40 wywiera bowiem skutki we wszystkich państwach członkowskich i wymaga, by zapewniona została równowaga pomiędzy różnymi powstałymi interesami, przy uwzględnieniu celów zamierzonych przez tę dyrektywę. W związku z tym poszukiwanie takiej równowagi z uwzględnieniem sytuacji wszystkich państw członkowskich Unii, a nie szczególnej sytuacji jednego tylko państwa członkowskiego, nie może zostać uznane za sprzeczne z zasadą proporcjonalności (zob. analogicznie wyrok Estonia/Parlament i Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 39).
- 104 Z powyższych rozważań wynika, że zarzut drugi, dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności, należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasady pomocniczości

– Argumentacja stron

- 105 Rzeczpospolita Polska i Rumunia podniosły, że ocena zasady pomocniczości powinna zostać dokonana jedynie w świetle celu ochrony zdrowia publicznego, ponieważ w braku różnic między przepisami krajowymi w odniesieniu do mentolowych wyrobów tytoniowych, jak zostało to wykazane w ramach zarzutu pierwszego, cel poprawy warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego stał się bezprzedmiotowy.

- 106 Mając bowiem na uwadze istotne różnice między państwami członkowskimi w konsumpcji tych produktów, związane z ich zakazem skutki społeczne, gospodarcze i odnoszące się do zdrowia publicznego mają charakter zasadniczo lokalny, w związku z czym działanie podjęte na szczeblu państw członkowskich, w których konsumpcja tych produktów jest znaczna, byłoby bardziej skuteczne.
- 107 Ponadto Rzeczpospolita Polska uważa, że wskazanie zawarte w motywie 60 dyrektywy 2014/40 stanowi sformułowanie o charakterze pozbawionym konkretnego zakresu w świetle zasady pomocniczości.
- 108 Parlament, Rada, Zjednoczone Królestwo i Komisja podniosły, że argumentacja na poparcie trzeciego zarzutu jest w całości chybiona, ponieważ wbrew temu, co podniosła Rzeczpospolita Polska, celem wskazanej dyrektywy nie jest ochrona zdrowia publicznego, lecz poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego przy uwzględnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego.
- 109 Tymczasem zostało już wykazane w wystarczającym zakresie, w szczególności w ocenie skutków wskazanej w pkt 27 niniejszego wyroku, że rozbieżności pomiędzy przepisami krajowymi uzasadniają działanie na szczeblu Unii w celu poprawy warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego. Okoliczność, że skutki tego rodzaju regulacji są w niektórych państwach członkowskich odczuwalne w większym stopniu niż w innych, nie wystarcza, by wykazać, że naruszona została zasada pomocniczości.
- 110 Co się tyczy uzasadnienia poszanowania zasady pomocniczości, Parlament, Rada, Zjednoczone Królestwo i Komisja podniosły, że należy wziąć pod uwagę nie tylko motyw 60 dyrektywy 2014/40, lecz również jej motywy 4, 7, 15 i 16, które, jakkolwiek nie odnoszą się do zasady pomocniczości, wykazują konieczność działania na poziomie Unii.

– Ocena Trybunału

- 111 Zasada pomocniczości jest ustanowiona w art. 5 ust. 3 TUE, na podstawie którego Unia podejmuje działania w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki zamierzonego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączony do traktatu UE i do traktatu TFUE ustanawia ponadto w art. 5 wytyczne dla określenia, czy te przesłanki zostały spełnione (wyrok Estonia/Parlament i Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 44).
- 112 Kontrola poszanowania zasady pomocniczości jest wykonywana po pierwsze na poziomie politycznym, przez parlamenty krajowe, wedle procedur ustanowionych w tym celu w owym protokole.
- 113 W dalszej kolejności kontrola ta leży w kompetencji sądów Unii, do których należy zbadanie poszanowania przesłanek materialnych ustanowionych w art. 5 ust. 3 TUE, jak również poszanowania gwarancji proceduralnych przewidzianych w owym protokole.
- 114 Co się tyczy w pierwszej kolejności sądowej kontroli poszanowania przesłanek materialnych przewidzianych w art. 5 ust. 3 TUE Trybunał powinien zbadać, czy prawodawca Unii mógł na podstawie szczegółowych informacji stwierdzić, że cel zamierzonego działania mógł zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii.
- 115 W niniejszej sprawie, jeśli chodzi o dziedzinę tego rodzaju, jak poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego, niezaliczającą się do dziedzin, w których Unii przysługuje wyłączna kompetencja, należy ustalić, czy cel zamierzony w dyrektywie 2014/40 mógł zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii [zob. podobnie wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 179, 180].

- 116 W tym względzie, a także jak wskazano w pkt 80 niniejszego wyroku, omawiana dyrektywa służy osiągnięciu podwójnego celu polegającego na ułatwieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, przy uwzględnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych ludzi.
- 117 Nawet gdyby przyjąć, jak podniosła Rzeczpospolita Polska, że drugi aspekt tego celu mógłby zostać lepiej osiągnięty na poziomie państw członkowskich, to jednak realizacja owego celu na tym poziomie mogłaby utrwalić lub wywołać sytuacje, w których pewne państwa członkowskie zezwalałyby na wprowadzanie do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających określone aromaty charakterystyczne, podczas gdy inne państwa członkowskie zakazywałyby tego, co prowadziłoby do dokładnie przeciwnego skutku od zamierzonego w ramach pierwszego celu tej dyrektywy, jakim jest poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów.
- 118 Ze współzależności dwóch celów określonych przez dyrektywę 2014/40 wynika, że prawodawca Unii mógł zasadnie ocenić, że jego działanie powinno obejmować ustanowienie regulacji dotyczącej wprowadzania do obrotu w Unii wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny, i że z powodu wspomnianej współzależności ten podwójny cel mógł zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii (zob. podobnie wyroki: Vodafone i in., C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 78; a także Estonia/Parlament i Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 48).
- 119 Należy również wskazać, że przedmiotem zasady pomocniczości nie jest ograniczenie kompetencji Unii w zależności od sytuacji takiego czy innego państwa członkowskiego z osobna; zasada ta wymaga natomiast jedynie, by zamierzone działanie mogło, ze względu na jego rozmiary lub skutki, zostać lepiej zrealizowane na poziomie Unii, uwzględniając jej cele wymienione w art. 3 TUE oraz szczegółowe przepisy odnoszące się do różnych dziedzin, w szczególności do rynku wewnętrznego, o których mowa w traktatach (zob. podobnie wyrok Estonia/Parlament i Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 53).
- 120 W każdym razie należy sprecyzować, że wbrew stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej z dowodów posiadanych przez Trybunał nie wynika, jakoby konsumpcja mentolowych wyrobów tytoniowych była głównie ograniczona do Polski, Słowacji i Finlandii, a jednocześnie była nieznaczną w innych państwach członkowskich. Zgodnie bowiem z danymi przedstawionymi przez Rzeczpospolitą Polską w skardze, przynajmniej w ośmiu innych państwach członkowskich udział w rynku krajowym tych wyrobów jest wyższy od ich udziału w rynku na szczeblu Unii.
- 121 W związku z tym należy oddalić argumenty powołane przez Rzeczpospolitą Polską zmierzające do wykazania, że cel ochrony zdrowia ludzkiego mógłby zostać lepiej osiągnięty na poziomie krajowym w zakresie dotyczącym w szczególności zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających mentol, biorąc pod uwagę, że skutki wywoływane tymi produktami ograniczają się do niewielkiej liczby państw członkowskich.
- 122 Co się tyczy po drugie poszanowania przesłanek formalnych i w szczególności uzasadnienia dyrektywy 2014/40 w świetle zasady pomocniczości, należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału poszanowanie obowiązku uzasadnienia należy ocenić z uwzględnieniem nie tylko brzmienia zaskarżonego aktu, ale także kontekstu, w jakim został on przyjęty, oraz okoliczności sprawy (zob. podobnie wyrok Estonia/Parlament i Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 61).
- 123 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że przedstawiony przez Komisję projekt dyrektywy 2014/40 oraz sporządzona przez nią ocena skutków zawierają wystarczające dowody ukazujące w sposób jasny i jednoznaczny korzyści związane z działaniem podjętym na poziomie Unii zamiast działania na poziomie państw członkowskich.

- 124 W tych okolicznościach wykazano w sposób wystarczający, że dowody te pozwoliły zarówno prawodawcy Unii, jak i parlamentom krajowym na dokonanie oceny, czy ów projekt jest zgodny z zasadą pomocniczości, umożliwiając jednocześnie jednostkom zaznajomienie się ze względami odnoszącymi się do owej zasady, a Trybunałowi przeprowadzenie kontroli.
- 125 W każdym razie należy podkreślić, że Rzeczpospolita Polska brała udział na zasadach przewidzianych w traktacie FUE w procesie ustawodawczym zakończonym przyjęciem dyrektywy 2014/40, która jest skierowana do tego państwa w taki sam sposób jak do innych państw członkowskich reprezentowanych w Radzie. W związku z powyższym państwo to nie może skutecznie powoływać się na okoliczność, iż Parlament i Rada, autorzy dyrektywy, nie umożliwiły mu zapoznania się z uzasadnieniami rozstrzygnięć w zakresie środków, które instytucje te zamierzały przyjąć (zob. podobnie wyrok Estonia/Parlament i Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 62).
- 126 W związku z tym zarzut trzeci, dotyczący naruszenia zasady pomocniczości, należy oddalić.
- 127 Z całości powyższych rozważań wynika, że żaden z zarzutów podniesionych przez Rzeczpospolitą Polską na poparcie skargi nie może zostać uwzględniony, a zatem skargę należy oddalić.

### **W przedmiocie kosztów**

- 128 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament i Rada wniosły o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania. Na podstawie art. 140 § 1 wskazanego regulaminu, który stanowi, że państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, należy orzec, że Irlandia, Republika Francuska, Rumunia, Zjednoczone Królestwo i Komisja pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) Irlandia, Republika Francuska, Rumunia, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.**

Podpisy