



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 4. maja 2016*

„Ničnostna tožba — Približevanje zakonodaj — Direktiva 2014/40/EU — Členi 2, točka 25, 6(2)(b), 7, od (1) do (5), (7), prvi stavek, in od (12) do (14), ter 13(1)(c) — Veljavnost — Proizvodnja, predstavitev in prodaja tobačnih izdelkov — Prepoved dajanja na trg tobačnih izdelkov z značilno aromo — Tobačni izdelki z vsebnostjo mentola — Pravna podlaga — Člen 114 PDEU — Načelo sorazmernosti — Načelo subsidiarnosti“

V zadevi C-358/14,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 22. julija 2014,

Republika Poljska, ki jo zastopata B. Majczyna in M. Szwarc, agenta,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Romunije, ki jo zastopajo R.-H. Radu, D. M. Bulancea in A. Vacaru, agenti,

intervenientka,

proti

Evropskemu parlamentu, ki ga zastopajo L. Visaggio, J. Rodrigues in A. Pospíšilová Padowska, agenti, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo O. Segnana, J. Herrmann, K. Pleśniak in M. Simm, agenti,

toženi stranki,

ob intervenciji

Irske, ki jo zastopajo J. Quaney in A. Joyce, agenta, ob sodelovanju E. Barringtona, J. Cooka, SC, in E. Carolana, BL,

Francoske republike, ki jo zastopata D. Colas in S. Ghiandoni, agenta,

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopata V. Kaye, C. Brody in M. Holt, agenti, ob sodelovanju I. Rogersa, QC, S. Abram in E. Metcalfa, barristers,

* Jezik postopka: poljščina

Evropske komisije, ki jo zastopajo M. Van Hoof, C. Cattabriga in M. Owsiany-Hornung, agenti,
z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenienti,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica prvega senata v funkciji predsednika drugega senata, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadžiev (poročevalec), K. Likurgos in J.-C. Bonichot, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 30. septembra 2015,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 23. decembra 2015

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Republika Poljska v tožbi predlaga, naj se členi 2, točka 25, 6(2)(b), 7, od (1) do (5), (7), prvi stavek, in od (12) do (14), ter 13(1)(c) Direktive 2014/40/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov in razveljavitvi Direktive 2001/37/ES (UL L 127, str. 1) razglasijo za nične.

Pravni okvir

Okvirna konvencija Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom

- 2 V preambuli Okvirne konvencije Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom, ki je bila 21. maja 2003 podpisana v Ženevi (v nadaljevanju: FCTC), katere pogodbenice so Evropska unija in njene države članice, pogodbenice te konvencije po eni strani spoznavajo, da je „nedvoumno znanstveno dokazano, da uporaba tobačnih izdelkov in izpostavljenost tobačnemu dimu povzročata smrt, bolezni in invalidnost“, in po drugi, da so „cigarete in drugi tobačni izdelki izdelani tako, da povzročijo odvisnost ter da so mnoge njihove sestavine in dim farmakološko aktivni, toksični, mutageni in karcinogeni ter da je v glavnih mednarodnih klasifikacijah bolezni odvisnost od tobaka posebej razvrščena kot motnja“.
- 3 Člen 7 FCTC, naslovljen „Necenovni ukrepi za zmanjšanje povpraševanja po tobaku“, določa:

„[...] Vsaka pogodbenica sprejme in izvaja učinkovite zakonske, izvršilne, upravne in druge ukrepe, potrebne za izpolnitev svojih obveznosti v skladu z določbami 8. do 13. člena, in za njihovo izpolnjevanje po potrebi z drugimi sodeluje neposredno ali prek pristojnih mednarodnih teles. Konferenca pogodbenic predlaga ustrezne smernice za uresničevanje določb teh členov.“

4 Člen 9 FCTC, naslovljen „Zakonsko urejanje vsebine tobačnih izdelkov“, določa:

„Konferenca pogodbenic v posvetovanju s pristojnimi mednarodnimi telesi pogodbenic predlaga smernice za preizkušanje in merjenje vsebine in emisij tobačnih izdelkov ter zakonsko urejanje teh vsebin in emisij. Vsaka pogodbenica, ki ima odobritev pristojnih državnih organov, sprejme in izvaja učinkovite zakonske, izvršilne in upravne ali druge ukrepe za tako preizkušanje in merjenje ter zakonsko urejanje.“

5 V oddelku 1.1 Delnih smernic za izvajanje členov 9 in 10 Okvirne konvencije Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom (v nadaljevanju: Delne smernice za izvajanje členov 9 in 10 FCTC) „se pogodbenice spodbujajo, da poleg ukrepov iz teh smernic izvajajo še druge, tudi strožje ukrepe“.

6 V oddelku 3.1.2 teh smernic, naslovljenem „Sestavine (pravno urejanje)“, so opisani ukrepi, ki jih pogodbenice lahko sprejmejo za urejanje sestavin, pri čemer je navedeno:

„[...]

3.1.2.1 Splošno Pravno urejanje sestavin z namenom zmanjšanja privlačnosti tobačnih izdelkov lahko prispeva k zmanjšanju razširjenosti kajenja in odvisnosti tako pri novih uporabnikih kot pri rednih uporabnikih. [...] [...]

3.1.2.2 Tobačni izdelki

(i) Sestavine, ki se uporabljajo za izboljšanje okusa [T]rpek in dražljiv tobačni dim je velika ovira za začetno poskušanje in uporabo. Iz dokumentov tobačne industrije je razvidno, da je bilo veliko napora usmerjenega v ublažitev neprijetnih lastnosti. Trpek okus dima lahko ublažimo na različne načine, na primer z dodajanjem različnih sestavin, z odvzemanjem sestavin, za katere je znano, da so dražljive, s prekrivanjem dražljivosti z drugimi, prijetnimi čutnimi učinki ali s spremembo kemičnih lastnosti emisij tobačnih proizvodov z dodajanjem ali odvzemanjem posamičnih substanc. [...] S prekrivanjem trpkosti tobačnega dima se prispeva k širjenju in ohranjanju kajenja. Uporabljane arome so na primer benzaldehid, maltol, mentol in vanilin. Za izboljšanje okusa tobačnih izdelkov se lahko uporabi tudi začimbe in rastlinske izvlečke, na primer cimet, ingver in meto.

Priporočilo Pogodbenice bi morale pravno urediti uporabo sestavin, ki lahko služijo za izboljšanje okusa tobačnih izdelkov, tako da omejijo njihovo uporabo ali jih prepovejo. [...]“

Direktiva 2014/40

7 V uvodnih izjavah 4, 7, od 15 do 17, 33 in 60 Direktive 2014/40 je navedeno:

„(4) Na drugih področjih so med zakoni in drugimi predpisi držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov še vedno znatne razlike, ki predstavljajo ovire za pravilno delovanje notranjega trga. Pričakuje se, da se bodo te razlike še povečale zaradi znanstvenega, tržnega in mednarodnega razvoja. To velja tudi za elektronske cigarete in posodice za ponovno polnjenje elektronskih cigaret (v nadaljnjem besedilu: posodice za ponovno polnjenje), zeliščne izdelke za kajenje, sestavine in emisije iz tobačnih izdelkov, nekatere vidike označevanja in embalaže ter čezmejno prodajo tobačnih izdelkov na daljavo.

[...]

(7) Zakonodajno ukrepanje na ravni Unije je potrebno tudi za izvajanje [FCTC], katere določbe zavezujejo Unijo in njene države članice. Zlasti so pomembne določbe Konvencije FCTC o urejanju vsebine tobačnih izdelkov, urejanju razkritja tobačnih izdelkov, embalaži in označevanju tobačnih izdelkov, oglaševanju in nedovoljeni trgovini s tobačnimi izdelki. Pogodbenice Konvencije FCTC, vključno z Unijo in državami članicami, so na različnih konferencah s konsenzom sprejele smernice za izvajanje določb Konvencije FCTC.

[...]

(15) Pomanjkanje harmoniziranega pristopa pri urejanju sestavin tobačnih izdelkov vpliva na pravilno delovanje notranjega trga in ima negativni vpliv na prosti pretok blaga v Uniji. Nekatere države članice so sprejele zakonodajo ali so sklenile zavezujoče sporazume z industrijo, ki dovoljujejo ali prepovedujejo nekatere sestavine. Zato so nekatere države članice sprejele predpise glede sestavin, druge pa ne. Države članice so prav tako ubrale različne pristope glede dodatkov v filtrih cigaret in dodatkov, ki obarvajo tobačni dim. Pričakuje se, da se bodo brez harmonizacije ovire za delovanje notranjega trga v prihodnjih letih povečale, in sicer ob upoštevanju izvajanja Konvencije FCTC in ustreznih smernic Konvencije FCTC po vsej Uniji ter glede na izkušnje, pridobljene v drugih pravnih sistemih zunaj Unije. Smernice Konvencije FCTC o urejanju sestave tobačnih izdelkov in urejanju razkritja tobačnih izdelkov zahtevajo zlasti odstranitev sestavin, ki ojačajo okus, ustvarjajo vtis, da so tobačni izdelki koristni za zdravje, so povezani z energijo in vitalnostjo ali so obarvani [imajo barvilne učinkine].

(16) Pomisleki glede tobačnih izdelkov z značilno aromo, ki ni aroma tobaka [in ki lahko spodbudi začetek uporabe tobaka ali vpliva na vzorce uporabe], so še povečali verjetnost različne ureditve [...]. Treba bi se bilo izogibati ukrepom, ki uvajajo neupravičene razlike pri obravnavi različnih vrst cigaret z aromo. Izdelke z značilno aromo, ki se prodajajo v večjem obsegu, bi bilo treba ukinjati postopoma v podaljšanem obdobju, da bi uporabnikom omogočili dovolj časa za prehod na druge izdelke.

(17) Prepoved tobačnih izdelkov z značilnimi aromami ne izključuje uporabe posameznih dodatkov neposredno, temveč proizvajalce zavezuje k zmanjšanju dodatkov ali kombinacij dodatkov na takšen obseg, da ne povzročajo več značilne arome. [...]

[...]

(33) Čezmejna prodaja tobačnih izdelkov na daljavo bi lahko olajšala dostop do tobačnih izdelkov, ki niso skladni s to direktivo. Obstaja tudi večje tveganje, da bodo imeli mladi dostop do tobačnih izdelkov. Torej obstaja tveganje, da bi bilo mogoče zaobiti zakonodajo za nadzor nad tobakom. Države članice bi zato morale imeti možnost, da prepovejo čezmejno prodajo na daljavo. Kjer čezmejna prodaja na daljavo ni prepovedana, so potrebna skupna pravila o registraciji prodajnih mest, ki sodelujejo v takšnih prodajah, da bi zagotovili učinkovitost te direktive. [...]

[...]

(60) Ker ciljev te direktive, to je približevanja zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi z izdelavo, predstavitvijo in prodajo tobačnih in povezanih izdelkov države članice ne morejo zadovoljivo doseči, temveč se zaradi njihovega obsega in učinkov lažje dosežejo na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 [PEU]. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta direktiva ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje navedenih ciljev.“

8 Člen 1 Direktive 2014/40, naslovljen „Predmet urejanja“, določa:

„Cilj te direktive je približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic o:

- (a) sestavinah in emisijah tobačnih izdelkov in povezanih obveznostih poročanja, med drugim o najvišjih vrednostih emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida za cigarete;
- (b) nekaterih vidikih označevanja in embalaže tobačnih izdelkov, vključno z zdravstvenimi opozorili, ki morajo biti prikazana na zavojčkih tobačnih izdelkov in kakršni koli zunanji embalaži, ter sledljivosti in varnostnih elementih, ki se uporabljajo za tobačne izdelke za zagotovitev njihove skladnosti s to direktivo;
- (c) prepovedi dajanja tobaka za oralno uporabo na trg;
- (d) čezmejni prodaji tobačnih izdelkov na daljavo;
- (e) obveznosti glede predložitve uradnega obvestila o novih tobačnih izdelkih;
- (f) dajanju na trg in označevanju nekaterih izdelkov, ki so povezani s tobačnimi izdelki, in sicer elektronskih cigaret in posodic za ponovno polnjenje ter zeliščnih izdelkov za kajenje;

da bi olajšali pravilno delovanje notranjega trga s tobačnimi in povezanimi izdelki, ob upoštevanju visoke ravni varovanja zdravja ljudi, zlasti mladih, in da bi izpolnili obveznosti Unije iz [FCTC].“

9 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, v točki 25 določa, da se v tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

„značilna aroma‘ pomeni jasno prepoznaven vonj ali okus, razen vonja ali okusa tobaka, ki nastane z dodatkom ali kombinacijo dodatkov, vključno (vendar ne izključno) z aromo sadja, začimb, zelišč, alkohola, bombonov, mentola ali vanilje, ki jo je mogoče zaznati pred ali med uporabo tobačnega izdelka.“

10 Člen 6 Direktive 2014/40, naslovljen „Prednostni seznam dodatkov in strožje obveznosti poročanja“, določa:

„1. Poleg obveznosti poročanja iz člena 5 se strožje obveznosti poročanja uporabljajo za določene dodatke, ki jih vsebujejo cigarete in tobak za zvijanje in ki so vključeni na prednostni seznam. [...]

[...]

2. Države članice zahtevajo od proizvajalcev in uvoznikov cigaret in tobaka za zvijanje, ki vsebuje[jo] dodatek, ki je na prednostnem seznamu, da izvedejo celovite študije, ki za vsak dodatek ugotovijo, ali:

[...]

(b) povzroča značilno aromo;

[...]“

11 Člen 7 te direktive, naslovljen „Predpisi o sestavinah“, določa:

„1. Države članice prepovejo dajanje tobačnih izdelkov z značilno aromo na trg.

Države članice ne smejo prepovedati uporabe dodatkov, ki so bistveni za proizvodnjo tobačnih izdelkov, na primer sladkorja, s katerim se nadomesti tisti sladkor, ki je bil izgubljen v postopku, razen če zaradi teh dodatkov izdelek postane izdelek z značilno aromo in če bistveno ali izmerljivo ne povečajo zasvojljivosti[, rakotvornosti, mutagenosti ali reproduktivne toksičnosti] tobačnega izdelka.

Države članice Komisijo uradno obvestijo o ukrepih, sprejetih na podlagi tega odstavka.

2. Komisija na zahtevo države članice ali na lastno pobudo z izvedbenimi akti določi, ali tobačni izdelek spada na področje uporabe odstavka 1. Navedeni izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 25(2).

3. Komisija z izvedbenimi akti sprejme enotna pravila glede postopkov za določanje, ali tobačni izdelek spada na področje uporabe odstavka 1. Navedeni izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 25(2).

4. Na ravni Unije se ustanovi neodvisni svetovalni odbor. Države članice in Komisija se lahko posvetujejo s tem odborom pred sprejetjem ukrepa v skladu z odstavkoma 1 in 2 tega člena. Komisija z izvedbenimi akti sprejme postopke za vzpostavitev in delovanje tega odbora.

Navedeni izvedbeni akti se sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 25(2).

5. Če je bila vrednost vsebnosti ali koncentracija določenih dodatkov ali njihove kombinacije vzrok za prepovedi v skladu z odstavkom 1 tega člena v vsaj treh državah članicah, se na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 27 za določitev najvišjih vrednosti vsebnosti navedenih dodatkov ali kombinacij dodatkov, ki dajejo tobačnemu izdelku značilno aromo.

[...]

7. Države članice prepovejo dajanje na trg tobačnih izdelkov, ki vsebujejo aromatične snovi v kateri koli od njihovih komponent, kot so filtri, papir, ovoji in kapsule, ali kakršne koli tehnične značilnosti, ki omogočajo spreminjanje vonja ali okusa tobačnega izdelka ali jakosti dima. [...]

[...]

12. Tobačni izdelki, razen cigaret in tobaka za zvijanje, so izvzeti iz prepovedi iz odstavkov 1 in 7. Komisija sprejme delegirane akte v skladu s členom 27 za umik te izjeme za določeno kategorijo izdelkov, če se v poročilu Komisije ugotovi, da so se okoliščine bistveno spremenile.

13. Države članice in Komisija lahko proizvajalcem in uvoznikom tobačnih izdelkov zaračunajo sorazmerne pristojbine za izvedbo ocene, ali ima tobačni izdelek značilno aromo, ali so bili uporabljeni prepovedani dodatki ali aromatične snovi ter ali tobačni izdelek vsebuje dodatke v takšnih količinah, ki bistveno in izmerljivo povečajo toksični ali zasvojevalni učinek ali krepijo [rakotvornost, mutagenost ali reproduktivno toksičnost] zadevnega tobačnega izdelka.

14. V primeru tobačnih izdelkov, ki imajo značilno aromo in obseg njihove prodaje predstavlja 3 % ali več v posamezni kategoriji izdelkov v vsej Uniji, se določbe tega člena uporabljajo od 20. maja 2020.

[...]“

12 Člen 13 Direktive 2014/40, naslovljen „Predstavitev izdelkov“, določa:

„1. Označevanje zavojčkov in kakršna koli zunanja embalaža ter sam tobačni izdelek ne smeta vključevati nobenega elementa ali značilnosti, ki:

[...]

(c) se nanaša na okus, vonj, katere koli aromatične snovi ali druge dodatke ali na odsotnost le-teh;

[...]“

13 Člen 18 te direktive, naslovljen „Čezmejna prodaja tobačnih izdelkov na daljavo“, v odstavku 1 med drugim določa, da lahko države članice prepovejo čezmejno prodajo tobačnih izdelkov uporabnikom na daljavo.

14 V skladu s členom 29 iste direktive morajo biti določbe te direktive v notranji pravni red držav članic prenesene do 20. maja 2016 in morajo s tem dnem začeti veljati.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

15 Republika Poljska Sodišču predlaga, naj:

— člene 2, točka 25, 6(2)(b), 7, od (1) do (5), (7), prvi stavek, in od (12) do (14), ter 13(1)(c) Direktive 2014/40 (v nadaljevanju: skupaj: izpodbijane določbe) razglasi za nične in

— Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije naloži plačilo stroškov.

16 Parlament in Svet Sodišču predlagata, naj:

— tožbo zavrne in

— Republiki Poljski naloži plačilo stroškov.

17 Parlament in Svet podredno predlagata, naj Sodišče, če bi izpodbijane določbe Direktive 2014/40 nameravalo razglasiti za nične, na podlagi člena 264, drugi odstavek, PDEU odloči, da se te določbe ohranijo v veljavi do sprejetja nove zakonodaje na zadevnem področju.

18 S sklepi z dne 11. decembra 2014 je bila Romuniji dovoljena intervencija v podporo predlogom Republike Poljske, Francoski republiki, Irski, Združenemu kraljestvu in Komisiji pa je bila dovoljena intervencija v podporo predlogom Parlamenta in Sveta.

Tožba

19 Republika Poljska v podporo predlogu za razglasitev ničnosti navaja tri tožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev člena 114 PDEU, načela sorazmernosti oziroma načela subsidiarnosti.

Dopustnost

20 Svet se sklicuje na nedopustnost tožbenega razloga, ki naj bi ga Republika Poljska navajala v zvezi s kršitvijo načela enakega obravnavanja, ker naj bi bil ta tožbeni razlog naveden prepozno, v repliki, in naj bi bil torej nov razlog v smislu člena 127(1) Poslovnika Sodišča.

- 21 Vendar pa je ta ugovor nedopustnosti posledica napačnega razumevanja tožbenih razlogov in trditev, na katere se sklicuje Republika Poljska. Čeprav je ta država članica večkrat navedla, med drugim v tožbi, da so mentolovi tobačni izdelki v posebnem položaju, ki je drugačen od položaja drugih tobačnih izdelkov z značilno aromo, ni uveljavljala ločenega tožbenega razloga, ki bi se nanašal na kršitev načela enakega obravnavanja, kot je sicer tudi potrdila na obravnavi, temveč je s to argumentacijo zgolj podkrepila tri uveljavljane tožbene razloge.
- 22 V teh okoliščinah je treba ta ugovor nedopustnosti zavrniti.

Zakonnost izpodbijanih določb

Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 114 PDEU

– Trditve strank

- 23 Republika Poljska navaja, da člen 114 PDEU ni primerna pravna podlaga za sprejetje izpodbijanih določb Direktive 2014/40, ker se s temi določbami prepoveduje dajanje na trg tobačnih izdelkov, ki vsebujejo mentol kot značilno aromo, ali pa so te določbe tesno povezane s to prepovedjo.
- 24 Republika Poljska v zvezi s tem meni, da bi moral zakonodajalec Unije pri sprejemanju te direktive tobačne izdelke, ki vsebujejo mentol, razlikovati od drugih izdelkov z značilno aromo, ker, prvič, so ti proizvodi že dlje časa na trgu, zaradi česar imajo „tradicijo“, drugič, imajo drugačne lastnosti, kar zadeva okus, saj mentol okusa in vonja tobaka ne odpravi popolnoma, in tretjič, naj ne bi bili tako privlačni za mladino kot drugi tobačni izdelki z značilno aromo.
- 25 Ob upoštevanju navedenega Republika Poljska najprej navaja, da zakonodajalec Unije posebej v zvezi z uporabo mentola kot dodatka k tobačnim izdelkom ni dokazal, da so v času sprejetja te direktive med nacionalnimi ureditvami obstajale razlike. Poleg tega naj tudi ne bi bilo objektivnih razlogov, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti, da bo do razlik med temi zakonodajami prišlo v prihodnosti. Nazadnje naj bi zaradi tega, ker pojem „značilna aroma“ v Direktivi 2014/40 ni dovolj natančno določen, pri prenosu in uporabi te direktive na nacionalni ravni na tem področju prihajalo do različnih nacionalnih ureditev in praks.
- 26 Romunija meni, da namen izpodbijanih določb ni izboljšanje pogojev delovanja notranjega trga, kot se to zahteva s členom 114 PDEU, temveč so v glavnem namenjene zagotavljanju visoke ravni varstva zdravja, čeprav člen 168(5) PDEU izključuje kakršnokoli možnost usklajevanja na tem področju. Ob upoštevanju bistvenih razlik pri obsegu potrošnje mentolovih tobačnih izdelkov v državah članicah, zanemarljivega tržnega deleža teh izdelkov in majhnega pomena trgovine znotraj Skupnosti, naj namreč prepoved dajanja teh izdelkov na trg ne bi prispevala k dobremu delovanju notranjega trga.
- 27 Parlament, Svet in Komisija navajajo, prvič, da bi bilo treba – glede na to, da se je zakonodajalec Unije odločil, da bo na enak način obravnaval vse arome – preizkus, ali med nacionalnimi ureditvami obstajajo razlike, ki lahko vplivajo na delovanje notranjega trga, opraviti za vse dodatke, ki povzročajo značilno aromo, skupaj. Po mnenju teh institucij, Irske in Združenega kraljestva pa obstoj takih razlik jasno izhaja iz ocene učinka z dne 19. decembra 2012, ki jo je opravila Komisija in je spremljal dokument k predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov (SWD (2012) 452 final, v nadaljevanju: ocena učinka).
- 28 Drugič, obstajala naj bi verjetnost neusklajenega razvoja nacionalnih ureditev na tem področju, zlasti z vidika Delnih smernic za izvajanje členov 9 in 10 FCTC. Na primer, Zvezna republika Nemčija naj bi prepovedala dajanje kapsul mentola na trg.

- 29 Tretjič, Parlament, Svet in Komisija navajajo, da je pojem „značilna aroma“ opredeljen splošno in abstraktno. Posamična opredelitev izdelkov s tako aromo, naj bi bila – v sodelovanju s Komisijo in na podlagi meril, ki jih ta izdelka – v pristojnosti držav članic. V zvezi s tem naj bi mehanizmi iz člena 7(2) in (5) Direktive 2014/40 omogočili zagotovitev pravne varnosti in enotne uporabe prepovedi značilnih arom.
- 30 Nazadnje te institucije izpodbijajo trditev, da sta tržni delež tobačnih izdelkov z značilno aromo in trgovina znotraj Skupnosti s temi izdelki zanemarljiva.

– Presoja Sodišča

- 31 Člen 114(1) PDEU določa, da Parlament in Svet sprejmeta ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga.
- 32 Čeprav v zvezi s tem ugotovitev razlik med nacionalnimi ureditvami ne upravičuje uporabe člena 114 PDEU, je drugače v primeru razhajanj med zakoni in drugimi predpisi držav članic, ki po svoji naravi lahko ovirajo temeljne svoboščine in tako neposredno vplivajo na delovanje notranjega trga (glej v tem smislu sodbe Nemčija/Parlament in Svet, C-376/98, EU:C:2000:544, točki 84 in 95; British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, točki 59 in 60; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, točka 30; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, točka 29; Nemčija/Parlament in Svet, C-380/03, EU:C:2006:772, točka 37, ter Vodafone in drugi, C-58/08, EU:C:2010:321, točka 32).
- 33 Iz ustaljene sodne prakse tudi izhaja, da če je uporaba člena 114 PDEU kot pravne podlage mogoča z namenom preprečitve bodočih ovir pri trgovanju, ki nastanejo zaradi neusklajenega razvoja nacionalnih zakonodaj, mora biti pojav teh ovir verjeten, namen spornega ukrepa pa mora biti njihova preprečitev (sodbe British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, točka 61; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, točka 31; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, točka 30; Nemčija/Parlament in Svet, C-380/03, EU:C:2006:772, točka 38, ter Vodafone in drugi, C-58/08, EU:C:2010:321, točka 33).
- 34 Sodišče je poleg tega razsodilo, da če so pogoji za uporabo člena 114 PDEU kot pravne podlage izpolnjeni, zakonodajalcu Unije ni mogoče preprečiti, da se ne bi oprl na to pravno podlago, saj je varovanje javnega zdravja odločilen dejavnik pri odločitvah, ki jih je treba sprejeti (sodbe British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, točka 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, točka 32; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, točka 31, in Nemčija/Parlament in Svet, C-380/03, EU:C:2006:772, točka 39).
- 35 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 168(1), prvi pododstavek, PDEU določa, da se pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije zagotavlja visoka raven varovanja zdravja ljudi, in da člen 114(3) PDEU izrecno zahteva, da se pri uresničevanju usklajevanja zagotavlja visoka raven varstva zdravja ljudi (sodbe British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, točka 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, točka 33; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, točka 32, in Nemčija/Parlament in Svet, C-380/03, EU:C:2006:772, točka 40).
- 36 Iz zgoraj navedenega izhaja, da v primeru obstoja ovir pri menjavi ali verjetnosti nastanka teh ovir v prihodnosti zaradi dejstva, da so države članice v zvezi z izdelkom ali kategorijo izdelkov sprejele oziroma sprejemajo različne ukrepe, ki bi lahko zagotovili različno raven varstva in tako ovirali prosti pretok zadevnega izdelka ali izdelkov v Uniji, člen 114 PDEU zakonodajalcu Unije dovoljuje, da posreduje s sprejetjem primernih ukrepov in s tem, da na eni strani upošteva odstavke 3 navedenega

člena in na drugi pravna načela, omenjena v PEU ali razdelana v sodni praksi, zlasti načelo sorazmernosti (sodbe Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, točka 34; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, točka 33, in Nemčija/Parlament in Svet, C-380/03, EU:C:2006:772, točka 41).

- 37 Navesti je še treba, da so avtorji Pogodbe z izrazom „ukrepi za približevanje“ iz člena 114 PDEU želeli zakonodajalcu Unije pustiti, odvisno od splošnih in posebnih okoliščin področja, ki ga je treba uskladiti, diskrecijo pri tehniki usklajevanja, ki je najprimernejša za doseg želenega cilja, predvsem na področjih, za katera so značilne kompleksne tehnične posebnosti (glej sodbi Nemčija/Parlament in Svet, C-380/03, EU:C:2006:772, točka 42, in Združeno kraljestvo/Parlament in Svet, C-270/12, EU:C:2014:18, točka 102).
- 38 Ti ukrepi lahko glede na okoliščine zavezujejo vse države članice, da dovolijo dajanje v promet enega ali več zadevnih izdelkov, da tako obveznost dovoljenja vežejo na določene pogoje ali da začasno ali dokončno prepovejo dajanje v promet določenega izdelka ali izdelkov (sodbe Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, točka 35; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, točka 34; Alliance for Natural Health in drugi, C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točka 33, in Nemčija/Parlament in Svet, C-380/03, EU:C:2006:772, točka 43).
- 39 To so načela, na podlagi katerih je treba preizkusiti, ali so pogoji za uporabo člena 114 PDEU kot pravne podlage za izpodbijane določbe Direktive 2014/40 izpolnjeni.
- 40 Argumenti, ki jih Republika Poljska navaja v podporo svojemu predlogu za razglasitev ničnosti, se nanašajo posebej na prepoved mentola kot značilne arome. Ta argument temelji na domnevi, da imajo mentolovi tobačni izdelki poseben položaj v primerjavi z drugimi tobačnimi izdelki z značilnimi aromami, tako da zakonodajalec Unije člena 114 PDEU ne more uporabiti kot pravne podlage za njihovo prepoved, ne da bi prej dokazal obstoj dejanskih ali verjetnih razlik med ureditvami držav članic pri dajanju na trg tobačnih izdelkov, ki vsebujejo, zlasti, mentol.
- 41 Na prvem mestu je treba torej preveriti, ali mora zakonodajalec Unije, da bi se lahko člen 114 PDEU uporabil kot primerna pravna podlaga za sprejetje izpodbijanih določb, posebej za tobačne izdelke z vsebnostjo metanola kot značilne arome dokazati obstoj razlik med ureditvami držav, ki bi lahko ovirale prost pretok tobačnih izdelkov, ali verjetnost pojava takšnih razlik v prihodnosti.
- 42 V zvezi s tem je treba poudariti, da se je zakonodajalec Unije odločil sprejeti enotna pravila za vse cigarete iz tobaka in za tobak za zvijanje z značilno aromo. Menil je, kot je razvidno iz uvodne izjave 16 Direktive 2014/40, da bi ti izdelki lahko spodbudili začetek uporabe tobaka in vplivali na vzorce uporabe.
- 43 Poleg tega je zakonodajalec Unije, kot je razvidno iz uvodne izjave 15 te direktive, upošteval Delne smernice za izvajanje členov 9 in 10 FCTC, ki zahtevajo zlasti odstranitev sestavin, ki ojačajo okus, ustvarjajo vtis, da so tobačni izdelki koristni za zdravje, so povezani z energijo in vitalnostjo ali imajo barvilne učinke.
- 44 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da te delne smernice tudi ne razlikujejo med različnimi aromami, ki se lahko dodajo tobačnim izdelkom. Nasprotno, v oddelku 3.1.2.2 teh delnih smernic se priporoča pravna ureditev uporabe sestavin, ki lahko služijo za izboljšanje okusa tobačnih izdelkov, tako da se omeji njihova uporaba ali se jih prepove. V njih je mentol izrecno naveden kot aroma, ki zakriva trpkost tobačnega dima in prispeva k spodbujanju in ohranitvi kajenja.
- 45 Čeprav je res, da smernice FCTC niso zavezujoče, pa je njihov cilj, kot izhaja iz členov 7 in 9 FCTC, pomoč pogodbenicam pri uporabi zavezujočih določb te konvencije.

- 46 Poleg tega te smernice, kot izhaja iz točke 1.1 teh smernic, temeljijo na najboljših razpoložljivih znanstvenih podatkih ter na izkušnjah pogodbenic FCTC in so bile tudi v Uniji in njenih državah članicah sprejete soglasno, kot je navedeno v uvodni izjavi 7 Direktive 2014/40.
- 47 Namen takšnih priporočil je torej odločilno vplivati na vsebino ureditve, ki jo Unija sprejema na zadevnem področju, kar potrjuje izrecna odločitev zakonodajalca Unije, da jih upošteva ob sprejemanju Direktive 2014/40, v katere uvodnih izjavah 7 in 15 so tudi omenjene.
- 48 Iz navedenega sledi, da imajo tobačni izdelki z značilno aromo – ne glede na to, ali gre za mentol ali druge arome – prvič, podobne objektivne lastnosti, in drugič, podobne vplive na začetek uporabe tobaka in na ohranjanje kajenja.
- 49 Ugovorom, ki jih je v zvezi s tem navedla Republika Poljska, ni mogoče pritrčiti.
- 50 Najprej, okoliščina, da naj bi bili mentolovi tobačni izdelki „tradicionalni“ zaradi njihove dolgotrajne prisotnosti na evropskem trgu, namreč v ničemer ne spremeni ugotovitve, da so njihove objektivne lastnosti v bistvu podobne lastnostim drugih tobačnih izdelkov z značilno aromo, saj njihova aroma prekriva ali zmanjšuje trpkost tobačnega dima.
- 51 Poleg tega, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 54 sklepnih predlogov, čeprav se lahko za nekatere izdelke, ker gre za nove izdelke, določi posebna ureditev, ki je lahko tudi strožja (sodbi Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, točka 69, in Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, točka 71), pa iz tega ni mogoče sklepati *a contrario*, da se mora za izdelke, ki so na trgu že dalj časa, zgolj iz tega razloga uporabljati manj stroga ureditev.
- 52 Nato, čeprav bi se trditev, da mentol za mlade ni tako privlačen kot druge arome, lahko štela za dokazano, kar toženi stranki sicer izpodbijata, samo na podlagi te trditve ni mogoče sklepati o ničemer. Ugotoviti je namreč treba, da se privlačnosti zadevnih izdelkov ne more presojati le glede na okus in navade samo ene skupine uporabnikov, drugih pa zanemariti.
- 53 V zvezi s tem je treba dodati, kot je navedeno v oddelkih 3.1.2.1 in 3.1.2.2 Delnih smernic za izvajanje členov 9 in 10 FCTC, da mentol zaradi svoje prijetne arome povečuje privlačnost tobačnih izdelkov za uporabnike in da zmanjšanje privlačnosti teh izdelkov lahko prispeva k zmanjšanju razširjenosti kajenja in odvisnosti tako pri novih uporabnikih kot pri rednih uporabnikih.
- 54 Nazadnje, v zvezi s trditvijo, da so lastnosti mentolovih tobačnih izdelkov, kar zadeva okus, drugačne od lastnosti drugih tobačnih izdelkov z značilno aromo, ker prvi, drugače kakor drugi, okusa tobaka ne odpravijo popolnoma, je treba ugotoviti, da ta trditev ni dovolj dokazana. Čeprav ni mogoče izključiti možnosti, da nekatere arome do različne stopnje spremenijo okus ali barvo tobaka, namreč vse arome, vključno z mentolom, prekrivajo ali zmanjšujejo trpkost tobačnega dima in prispevajo k spodbujanju in ohranitvi kajenja, kot je bilo navedeno v točki 44 te sodbe.
- 55 V teh okoliščinah se želi z argumentacijo Republike Poljske dejansko doseči neupravičeno razlikovanje znotraj iste kategorije tobačnih izdelkov, katerih objektivne lastnosti in učinki so podobni.
- 56 Da bi bil lahko člen 114 PDEU ustrezna pravna podlaga za izpodbijane določbe Direktive 2014/40, zadostuje, da se dokaže obstoj razlik med nacionalnimi predpisi glede tobačnih izdelkov z značilno aromo, gledanih kot celota, ki bi lahko ovirale prost pretok teh izdelkov, ali verjetnost pojava takšnih razlik v prihodnosti.

- 57 Na drugem mestu je treba v zvezi z obstojem takih razlik ugotoviti, da je iz uvodne izjave 15 te direktive ter iz ocene učinka, omenjene v točki 27 te sodbe (prvi del, str. 34, in četrti del, str. 6 in naslednje), razvidno, da so, ko je bila sprejeta navedena direktiva, obstajale velike razlike med ureditvami držav članic, ker so nekatere od njih sestavile več seznamov dovoljenih ali prepovedanih arom, medtem ko druge v zvezi s tem niso sprejele posebnih predpisov.
- 58 Prav tako se zdi verjetno, da bi se, če ukrepi ne bi bili sprejeti na ravni Unije, za tobačne izdelke z značilno aromo, vključno z mentolom, na nacionalni ravni uvajale različne ureditve.
- 59 Kot je bilo navedeno v točki 44 te sodbe, namreč Delne smernice za izvajanje členov 9 in 10 FCTC pogodbenicam priporočajo, naj „uredi[jo] – s tem ko jo omejijo ali prepovejo – uporabo sestavin, ki lahko služijo za izboljšanje okusa tobačnih izdelkov“, vključno z mentolom.
- 60 Ker je bila s tem pogodbenicam dana široka diskrecijska pravica, je na podlagi teh delnih smernic mogoče z zadostno verjetnostjo predvidevati, da bi se lahko nacionalne ureditve na tem področju ob odsotnosti sprejetja ukrepov na ravni Unije razvijale neusklajeno, tudi glede uporabe mentola.
- 61 S prepovedjo dajanja tobačnih izdelkov z značilno aromo pa člen 7 Direktive 2014/40 preprečuje ravno tak neusklajen razvoj ureditev držav članic.
- 62 Na tretjem mestu, v zvezi z argumentom, da izpodbijane določbe, v nasprotju s tem, kar se zahteva s členom 114 PDEU, niso namenjene izboljšanju pogojev za delovanje notranjega trga, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je trg tobačnih izdelkov trg, na katerem je delež trgovanja med državami članicami relativno velik, in da so zato nacionalna pravila v zvezi s pogoji, ki jih morajo izpolnjevati ti izdelki, med drugim tisti v zvezi z njihovo sestavo, že po naravi takšna, da lahko ustvarjajo ovire za prosti pretok blaga, če niso usklajena na ravni Unije (glej v tem smislu sodbo *British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, točka 64).
- 63 Prav tako je treba spomniti, da se lahko z ukrepi, ki se sprejmejo na podlagi člena 114 PDEU, v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 38 te sodbe, med drugim prepove, začasno ali dokončno, trženje enega ali nekaterih izdelkov.
- 64 Zato sta odprava razlik med nacionalnimi ureditvami v zvezi s sestavo tobačnih izdelkov ali preprečevanje njihovega neusklajenega razvoja, vključno s prepovedjo nekaterih dodatkov na ravni Unije, namenjena olajšanju pravilnega delovanja notranjega trga z zadevnimi izdelki.
- 65 Na četrtem mestu je treba v zvezi s trditvijo, da prepoved značilnih arom zaradi nedoločnosti pojma „značilna aroma“ ne bi povzročila boljšega delovanja notranjega trga, ampak, nasprotno, nastanek razlik na nacionalnih ravneh na tem področju pri prenosu Direktive 2014/40, ugotoviti, da je ta pojem v členu 2, točka 25, te direktive opredeljen tako, da pomeni „jasno prepoznaven vonj ali okus, razen vonja ali okusa tobaka, ki nastane z dodatkom ali kombinacijo dodatkov, vključno (vendar ne izključno) z aromo sadja, začimb, zelišč, alkohola, bombonov, mentola ali vanilje, ki jo je mogoče zaznati pred ali med uporabo tobačnega izdelka“.
- 66 Člen 7, od (2) do (5), te direktive določa tri mehanizme za opredelitev tobačnih izdelkov, ki vsebujejo tako aromo. Tako, prvič, na podlagi odstavka 2 tega člena 7 Komisija na zahtevo države članice ali na lastno pobudo z izvedbenimi akti določi, ali tobačni izdelek spada na področje uporabe prepovedi značilnih arom. Drugič, Komisija na podlagi odstavka 3 istega člena z izvedbenimi akti sprejme enotna pravila glede postopkov za določanje, ali tobačni izdelek spada na področje uporabe te prepovedi. Tretjič, če je bila vrednost vsebnosti ali koncentracija določenih dodatkov ali njihove kombinacije vzrok za prepovedi dajanja na trg v vsaj treh državah članicah, se na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov za določitev najvišjih vrednosti vsebnosti navedenih dodatkov ali kombinacij dodatkov, ki dajejo tobačnemu izdelku značilno aromo.

- 67 Tako je treba ugotoviti, da so ti mehanizmi namenjeni ravno vzpostavitvi skupnih pravil na področju tobačnih izdelkov z značilno aromo, da bi se preprečilo morebitni nastanek razlik pri prenosu ali uporabi omenjene direktive ali da bi se te razlike odpravile, če bi do njih prišlo.
- 68 V skladu s sodno prakso, navedeno v točki 37 te sodbe, pa člen 114 PDEU zakonodajalcu Unije dopušča polje proste presoje glede tehnike usklajevanja, ki je najprimernejša za doseg želenega cilja, predvsem na področjih, za katera so značilne zapletene tehnične posebnosti.
- 69 V tem primeru nič ne kaže, da zakonodajalec Unije pri vzpostavitvi mehanizmov, opisanih v točki 66 te sodbe, ni spoštoval tega polja proste presoje. Nasprotno, ti dinamični mehanizmi imajo prednosti pred sprejetjem seznama prepovedanih ali dovoljenih arom, ki ga predlaga Republika Poljska in ki lahko zaradi stalnega razvoja tržnih strategij proizvajalcev hitro postane zastarel ali pa ga je mogoče enostavno obiti.
- 70 Iz navedenega izhaja, da je treba prvi tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje kršitev člena 114 PDEU, zavrniti.

Drugi tožbeni razlog: kršitev načela sorazmernosti

– Trditve strank

- 71 Republika Poljska in Romunija na prvem mestu navajata, da prepoved dajanja mentolovih tobačnih izdelkov na trg ni ukrep, s katerim bi bilo mogoče doseči cilje Direktive 2014/40, saj iz razlogov, navedenih v točki 25, zadnji stavek, te sodbe, vodi k ustvarjanju ovir za trgovanje. Poleg tega naj ta prepoved tudi ne bi bila primerna za zagotavljanje visoke ravni varstva zdravja, ker, prvič, naj mentolovi tobačni izdelki ne bi bili tako privlačni za mlade kot drugi tobačni izdelki, ki vsebujejo značilne arome, in drugič, njihova prepoved ne bi povzročila bistvenega zmanjšanja števila kadilcev, saj bi po vsej verjetnosti njihov večji del začel uporabljati tobačne izdelke brez značilne arome. Poleg tega naj bi ta prepoved povzročila razmah nezakonite trgovine s prepovedanimi izdelki.
- 72 Na drugem mestu ti državi članici zakonodajalcu Unije očitata, da je uporabil najstrožji ukrep, ne da bi preučil možnost uporabe drugih, manj strogih ukrepov, kot so zvišanje starosti, na ravni Unije, od katere je uporaba mentolovih tobačnih izdelkov dovoljena, prepoved čezmejne prodaje teh izdelkov in zapis opozorila, da so ti izdelki enako škodljivi kot drugi tobačni izdelki, na njihovo etiketo.
- 73 Na tretjem mestu, socialni in ekonomski stroški prepovedi dajanja mentolovih tobačnih izdelkov na trg po mnenju omenjenih držav članic z vidika izgube zaposlitev in dohodka niso sorazmerni glede na morebitne prednosti, ki bi jih ta prepoved lahko imela, zlasti pri nekaterih državah članicah, med katerimi je Poljska, kjer sta proizvodnja in poraba mentolovih tobačnih izdelkov veliki.
- 74 Parlament, Svet, Komisija, Francoska republika, Irska in Združeno kraljestvo menijo, da je zadevna prepoved primerna za doseg cilja Direktive 2014/40.
- 75 Menijo, da z nobenim od manj strogih ukrepov, ki jih je predlagala Republika Poljska, zastavljenega cilja ne bi bilo mogoče doseči enako učinkovito.
- 76 Po mnenju Parlamenta zgolj z dejstvom, da lahko sporna prepoved v nekaterih državah članicah povzroči večje stroške kot v drugih, ni mogoče dokazati nesorazmernosti te prepovedi. Vsekakor naj učinki te prepovedi na trg s tobačnimi izdelki ne bi bili tako pomembni, kot se zatrjuje, glede na to, prvič, da bo veliko število kadilcev začelo uporabljati nearomatizirane tobačne izdelke, in drugič, da bo prehodno obdobje iz člena 7(14) Direktive 2014/40 udeležencem na trgu omogočilo, da se prilagodijo na nova pravila.

77 Svet in Komisija dodajata, da naj bi, kot izhaja iz ocene učinka, zadevna prepoved povzročila od 0,5- do 0,8-odstotno zmanjšanje porabe cigaret v petih letih, kar za tobačno industrijo ne more imeti nesorazmernih učinkov. Poleg tega naj bi bilo mogoče nekatere negativne posledice zadevne prepovedi kompenzirati z ukrepi finančne podpore, dodeljenimi na podlagi programa za razvoj podeželja.

– Presoja Sodišča

78 V skladu z ustaljeno sodno prakso se z načelom sorazmernosti zahteva, da so akti institucij Unije primerni za uresničitev legitimnih ciljev zadevnega predpisa in ne presegajo okvirov, ki so potrebni za doseganje teh ciljev, pri čemer se pri več primernih ukrepih izbere najmanj zavezujoč, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne s cilji, ki se jim sledi (v tem smislu glej sodbe *British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, točka 122; *ERG* in drugi, C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 86, in *Gauweiler* in drugi, C-62/14, EU:C:2015:400, točki 67 in 91).

79 Glede sodnega nadzora pogojev, navedenih v prejšnji točki te sodbe, je treba zakonodajalcu Unije dopustiti široko diskrecijsko pravico na področju, kot je to v obravnavanem primeru, ki od njega zahteva politične, gospodarske in socialne odločitve ter na katerem mora izvrševati kompleksno presojo. Posledično lahko na zakonitost takega ukrepa vpliva samo dejstvo, da ukrep, sprejet na tem področju, očitno ni sorazmeren s ciljem, ki ga nameravajo pristojne institucije zasledovati (v tem smislu glej sodbo *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, točka 123).

80 Na prvem mestu, v zvezi s primernostjo prepovedi dajanja tobačnih izdelkov, ki kot značilno aromo vsebujejo mentol, na trg, je treba ugotoviti, da ima ta prepoved, kot je razvidno iz člena 1 Direktive 2014/40, dvojni cilj, in sicer olajšanje pravnega delovanja notranjega trga s tobačnimi in povezanimi izdelki, ob upoštevanju visoke ravni varovanja zdravja ljudi, zlasti mladih.

81 V zvezi s tem je treba po eni strani ugotoviti, da lahko prepoved dajanja tobačnih izdelkov z značilno aromo na trg, kot izhaja iz točk od 61 do 64 te sodbe, olajša pravilno delovanje notranjega trga s tobačnimi in povezanimi izdelki.

82 Po drugi strani je ta prepoved primerna tudi za zagotavljanje visoke ravni varovanja zdravja ljudi, zlasti mladih. Dejstvo, da so nekatere arome posebej privlačne za mlade in da olajšujejo začetek uporabe tobaka, namreč ni bilo preprekano.

83 Argumentaciji, s katero želi Republika Poljska po eni strani dokazati, da mladih mentol ne privlači, tako da njegova uporaba ne olajšuje začetka uporabe tobaka, in po drugi, da prepoved te arome ne bo prispevala k zmanjšanju števila kadilcev, ni mogoče pritrčiti.

84 Ta argumentacija namreč ni upoštevana glede na to, da lahko zakonodajalec Unije, kot je bilo že ugotovljeno v točki 56 te sodbe, za vse značilne arome veljavno uporabi enoten pravni režim. Zato primernosti te prepovedi za doseg cilja varstva zdravja ljudi ni mogoče izpodbijati le za posamično aromo.

85 Poleg tega v skladu z Delnimi smernicami za izvajanje členov 9 in 10 FCTC, ki jim je treba zaradi ugotovitev iz točke 46 te sodbe priznati posebej veliko dokazno vrednost, mentol, enako kot druge arome, prispeva k širjenju in ohranjanju kajenja, in zaradi svoje prijetnosti povečuje privlačnost tobačnih izdelkov za uporabnike.

86 Cilj Direktive 2014/40 pa je zagotoviti visoko raven varovanja zdravja za vse uporabnike, tako da njene primernosti za doseganje tega cilja ni mogoče presojati le glede na eno kategorijo uporabnikov.

- 87 Dalje, z argumentom, da prepoved dajanja tobačnih izdelkov z vsebnostjo mentola na trg ne prispeva k zmanjševanju števila kadilcev, tudi če bi bilo to dokazano, ne bi bilo mogoče uspeti, ker ne upošteva preventivne funkcije te prepovedi, ki je v zmanjševanju začenjanja uporabe tobaka.
- 88 Nazadnje, v zvezi z argumentom, da bo prepoved značilnih arom povzročila razmah nezakonite trgovine z aromatiziranimi tobačnimi izdelki, je treba ugotoviti, da ta argument ne upošteva dovolj mehanizmov, ki so bili vzpostavljeni z Direktivo 2014/40, med drugim v členih 15 in 16, s katerimi naj bi se zoperstavili temu tveganju.
- 89 Zato se za to prepoved ne more šteti, da očitno ni primerna za dosego cilja olajševanja pravnega delovanja notranjega trga s tobačnimi in povezanimi izdelki, ob upoštevanju visoke ravni varovanja zdravja ljudi, zlasti mladih.
- 90 Na drugem mestu je treba v zvezi s potrebnostjo iste prepovedi po eni strani ugotoviti, da Delne smernice za izvajanje členov 9 in 10 FCTC – kot je navedeno v točki 44 te sodbe – pogodbenicam FCTC med drugim priporočajo, da se prepove uporaba sestavin, kot je mentol, s katerimi se lahko izboljša okus tobačnih izdelkov. Poleg tega se pogodbenice te okvirne konvencije, kot je razvidno iz oddelka 1.1 teh delnih smernic, spodbujajo, da poleg ukrepov iz teh smernic izvajajo še druge, tudi strožje ukrepe.
- 91 Zakonodajalec Unije je tako lahko zakonito, ob upoštevanju teh priporočil in v okviru svoje široke diskrecijske pravice, naložil prepoved vseh značilnih arom.
- 92 Po drugi strani je treba v zvezi z manj strogimi ukrepi, ki jih predlaga Republika Poljska, ugotoviti, da niso enako primerni za dosego zelenega cilja.
- 93 Z zvišanjem starostne omejitve za uporabo zgolj za tobačne izdelke z značilno aromo namreč ni mogoče zmanjšati privlačnosti teh izdelkov in torej preprečiti tega, da osebe, starejše od te omejitve, začnejo uživati tobak. Poleg tega bi se prepoved prodaje, ki bi izhajala iz takega zvišanja starostne omejitve, vsekakor z lahkoto obšla pri trženju teh izdelkov.
- 94 Možnost prepovedi čezmejne prodaje tobačnih izdelkov pa je že določena v členu 18 Direktive 2014/40. Kot je razvidno iz uvodne izjave 33 te direktive, se s to prepovedjo želi med drugim preprečiti obid pravil o skladnosti tobačnih izdelkov, ki jih določa ta direktiva. Vendar pa zgolj ta prepoved ni primerna za zagotovitev visoke ravni varovanja zdravja, saj bi brez prepovedi dajanja tobačnih izdelkov z značilno aromo na trg ti izdelki še vedno privlačili uporabnike.
- 95 V zvezi z vključitvijo zdravstvenega opozorila na etiketo, da so tobačni izdelki z značilno aromo za zdravje enako škodljivi kot drugi tobačni izdelki, je treba ugotoviti, da tudi ta ni enako primerna za varovanje zdravja uporabnikov kot prepoved dajanja tobačnih izdelkov s tako aromo na trg, ker lahko vsebnost te arome že po naravi prispeva k širjenju in ohranjanju kajenja, kot to izhaja iz točke 44 te sodbe.
- 96 Zato je treba ugotoviti, da prepoved dajanja tobačnih izdelkov z značilno aromo na trg tistega, kar je potrebno za dosego zelenega cilja, očitno ne presega.
- 97 Na tretjem mestu, v zvezi z domnevno nesorazmernimi učinki prepovedi uporabe mentola kot značilne arome zaradi negativnih ekonomskih in družbenih posledic te prepovedi, je treba spomniti, da mora zakonodajalec Unije, čeprav ima, kot v tem primeru, široka zakonodajna pooblastila, svojo izbiro utemeljiti z objektivnimi merili in preizkusiti, ali cilji, ki se jih želi doseči s sprejetim ukrepom, upravičujejo negativne gospodarske posledice, celo znatne, za nekatere gospodarske subjekte (v tem smislu glej sodbo Luksemburg/Parlament in Svet, C-176/09, EU:C:2011:290, točka 63 in navedena sodna praksa).

- 98 Na podlagi člena 5 Protokola (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priložen Pogodbi EU in Pogodbi DEU, se pri osnutkih zakonodajnih aktov upošteva, da so vse obremenitve gospodarskih subjektov čim manjše in sorazmerne s ciljem, ki se ga želi doseči.
- 99 V tem primeru je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije poskrbel, da so negativne ekonomske in družbene posledice prepovedi dajanja tobačnih izdelkov z značilno aromo na trg ublažene.
- 100 Tako je, prvič, da bi se tako tobačni industriji kot uporabnikom zagotovilo prilagoditveno obdobje, v členu 7(14) Direktive 2014/40 za tobačne izdelke, ki imajo značilno aromo in obseg njihove prodaje predstavlja 3 % ali več v posamezni kategoriji izdelkov v vsej Uniji, določeno, da se določbe tega člena uporabljajo od 20. maja 2020.
- 101 Drugič, iz ocene učinka (del 1, str. 114, in del 6, str. 2), ki se je v tem delu ne prereka, izhaja, da bo ta prepoved povzročila od 0,5- do 0,8-odstotno zmanjšanje porabe cigaret v Uniji v petih letih.
- 102 To dokazuje, da je zakonodajalec Unije pretehtal ekonomske posledice te prepovedi na eni strani in potrebo iz člena 114(3) PDEU po visoki ravni varstva zdravja pred rakotvornim, mutagenim in reproduktivno toksičnim izdelkom na drugi.
- 103 V preostalem delu je treba pojasniti, da zgolj to, da zakonodajni akt Unije eno državo članico prizadene bolj kot druge, ne more kršiti načela sorazmernosti, če so pogoji iz točke 78 te sodbe izpolnjeni. Direktiva 2014/40 ima namreč posledice v vseh državah članicah in predpostavlja, da je ravnovesje med različnimi obstoječimi interesi ob upoštevanju ciljev, ki se jih želi doseči s to direktivo, zagotovljeno. Zato ni mogoče šteti, da je iskanje takega ravnovesja, pri katerem se ne upošteva položaja posamične države članice, ampak položaj vseh držav članic Unije, v nasprotju z načelom sorazmernosti (po analogiji glej sodbo Estonija/Parlament in Svet, C-508/13, EU:C:2015:403, točka 39).
- 104 Iz navedenih ugotovitev izhaja, da je treba drugi tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje kršitev načela sorazmernosti, zavrnilo.

Tretji tožbeni razlog: kršitev načela subsidiarnosti

– Trditve strank

- 105 Republika Poljska in Romunija navajata, da je treba presojo načela subsidiarnosti opraviti le z vidika cilja varovanja javnega zdravja, ker naj bi zaradi neobstoja razlik med nacionalnimi ureditvami na področju mentolovih tobačnih izdelkov, kot naj bi bilo to dokazano v okviru prvega tožbenega razloga, cilj izboljšanja pogojev za delovanje notranjega trga postal brezpredmeten.
- 106 Ob upoštevanju znatnih razlik pri uporabi teh izdelkov med državami članicami naj bi imeli družbeni in ekonomski učinki njihove prepovedi ter učinki njihove prepovedi na javno zdravje v glavnem lokalni pomen, tako da naj bi bilo ukrepanje na ravni držav članic, v katerih je potrošnja teh izdelkov velika, učinkovitejše.
- 107 Poleg tega Republika Poljska meni, da je izjava iz uvodne izjave 60 Direktive 2014/40 tipizirano besedilo, ki z vidika načela subsidiarnosti nima konkretnega dometa.
- 108 Parlament, Svet, Združeno kraljestvo in Komisija navajajo, da argumentacija, na kateri temelji tretji tožbeni razlog, v celoti ni upoštevna, saj v nasprotju s tem, kar trdi Republika Poljska, cilj te direktive ni varovanje javnega zdravja temveč izboljšanje delovanja notranjega trga, ob upoštevanju visoke ravni varovanja zdravja ljudi.

- 109 V pravno zadostni meri pa naj bi bilo dokazano, med drugim v oceni učinka, omenjeni v točki 27 te sodbe, da razlike med nacionalnimi ureditvami upravičujejo ukrepanje na ravni Unije z namenom izboljšanja pogojev delovanja notranjega trga. Okoliščina, da se posledice takega urejanja močneje občutijo v nekaterih državah članicah kot v drugih, ne more zadostovati za to, da bi se dokazalo, da je bilo kršeno načelo sorazmernosti.
- 110 V zvezi z obrazložitvijo spoštovanja načela subsidiarnosti Parlament, Svet, Združeno kraljestvo in Komisija navajajo, da je treba upoštevati ne samo uvodno izjavo 60 Direktive 2014/40, temveč tudi njene uvodne izjave 4, 7, 15 in 16, iz katerih je, čeprav se ne nanašajo na načelo subsidiarnosti, razvidna potreba po ukrepanju na ravni Unije.
- Presoja Sodišča
- 111 Načelo subsidiarnosti je določeno v členu 5(3) PEU, ki določa, da Unija na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa, le če države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov in jih torej zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje doseže Unija. V členu 5 Protokola (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priložen Pogodbi EU in Pogodbi DEU, so določene tudi smernice za ugotavljanje, ali so ti pogoji izpolnjeni (sodba Estonija/Parlament in Svet, C-508/13, EU:C:2015:403, točka 44).
- 112 Nadzor nad spoštovanjem načela subsidiarnosti se najprej izvaja najprej na politični ravni v nacionalnih parlamentih po postopkih, ki jih v ta namen določa ta protokol.
- 113 Nato vrši ta nadzor sodišče Unije, ki mora preizkusiti tako spoštovanje vsebinskih pogojev iz člena 5(3) PEU kot spoštovanje procesnih varovalk, določenih z omenjenim protokolom.
- 114 Na prvem mestu, v zvezi s sodnim nadzorom spoštovanja vsebinskih pogojev iz člena 5(3) PEU mora Sodišče preveriti, ali je lahko zakonodajalec Unije na podlagi dejanskih okoliščin štel, da se cilji načrtovanega ukrepa lažje dosežejo na ravni Unije.
- 115 V tej zadevi je treba v zvezi s področjem, kakršno je izboljšanje delovanja notranjega trga, ki ni eno izmed področij, na katerem ima Unija izključno pristojnost, preveriti, ali se je lahko cilj Direktive 2014/40 lažje dosegel na ravni Unije (v tem smislu glej sodbo British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, točki 179 in 180).
- 116 V zvezi s tem in kot je bilo omenjeno v točki 80 te sodbe, ima ta direktiva dvojen cilj, ki je olajševanje pravilnega delovanja notranjega trga s tobačnimi in povezanimi izdelki, ob upoštevanju visoke ravni varovanja zdravja ljudi, zlasti mladih.
- 117 Tudi če se domneva, da bi bilo drugi del tega cilja mogoče bolje doseči na ravni držav članic, kot to trdi Republika Poljska, pa bi lahko uresničevanje tega cilja na taki ravni utrdilo ali pa povzročilo položaje, v katerih bi nekatere države članice dovolile dajanje tobačnih izdelkov z vsebnostjo nekaterih značilnih arom na trg, druge pa bi to prepovedovale, kar bi bilo v neposrednem nasprotju s prvim ciljem iste direktive, to je olajšanjem pravilnega delovanja notranjega trga s tobačnimi in povezanimi izdelki.
- 118 Na podlagi soodvisnosti dveh ciljev Direktive 2014/40 je zakonodajalec Unije upravičeno ocenil, da mora njegovo ukrepanje vključevati vzpostavitev sistema za dajanje tobačnih izdelkov z značilno aromo na trg Unije in da je ta dvojni cilj zaradi te soodvisnosti lažje doseči na ravni Unije (po analogiji glej sodbi Vodafone in drugi, C-58/08, EU:C:2010:321, točka 78, in Estonija/Parlament in Svet, C-508/13, EU:C:2015:403, točka 48).

- 119 Prav tako je treba ugotoviti, da načelo subsidiarnosti ne omejuje pristojnosti Unije na podlagi individualnega položaja določene države članice, ampak zahteva zgolj, da se lahko predlagani ukrepi zaradi njihovega obsega ali učinkov lažje dosežejo na ravni Unije, ob upoštevanju njenih ciljev, naštetih v členu 3 PEU, in posebnih določb za različna področja, med drugim za notranji trg, ki jih vsebujeta Pogodbi (glej v tem smislu sodbo Estonija/Parlament in Svet, C-508/13, EU:C:2015:403, točka 53).
- 120 Vsekakor je treba pojasniti, da podatki, s katerimi razpolaga Sodišče, v nasprotju s trditvami Republike Poljske ne dokazujejo, da je uporaba mentolovih tobačnih izdelkov v glavnem omejena na Poljsko, Slovaško in Finsko ter da je v drugih državah članicah zanemarljiva. Iz podatkov, ki jih je Republika Poljska navedla v tožbi, je namreč razvidno, da je nacionalni tržni delež teh izdelkov v najmanj osmih drugih državah članicah višji od tržnega deleža teh izdelkov na ravni Unije.
- 121 Zato je treba zavrnilo argumente, s katerimi želi Republika Poljska dokazati, da bi bilo s prepovedjo dajanja tobačnih izdelkov z vsebnostjo mentola na trg cilj varovanja zdravja ljudi lažje doseči na nacionalni ravni glede na to, da naj bi bili učinki teh izdelkov omejeni na majhno število držav članic.
- 122 Na drugem mestu, v zvezi s spoštovanjem formalnih zahtev in zlasti v zvezi z obrazložitvijo Direktive 2014/40 z vidika načela subsidiarnosti, je treba poudariti, da se v skladu s sodno prakso Sodišča spoštovanje obveznosti obrazložitve presoja ne le glede na besedilo akta, temveč tudi glede na njegov kontekst in okoliščine posameznega primera (v tem smislu glej sodbo Estonija/Parlament in Svet, C-508/13, EU:C:2015:403, točka 61).
- 123 V tem primeru je treba ugotoviti, da predlog Direktive 2014/40, ki ga je predstavila Komisija, in njena ocena učinka vsebujeta dovolj elementov, iz katerih so jasno in nedvoumno razvidne prednosti, povezane z ukrepanjem na ravni Unije, in ne na ravni držav članic.
- 124 V teh okoliščinah je v pravno zadostni meri dokazano, da so ti elementi tako zakonodajalcu Unije kot nacionalnim parlamentom omogočili presojo skladnosti tega predloga z načelom subsidiarnosti, pri čemer so hkrati posameznikom omogočili, da se seznanijo z razlogi, povezanimi s tem načelom, in Sodišču, da izvršuje nadzor.
- 125 Vsekakor je treba poudariti, da je Republika Poljska v skladu s pravili, določenimi v PDEU, sodelovala v zakonodajnem postopku, v katerem je bila sprejeta Direktiva 2014/40, katere naslovnica je, enako kot druge države članice, zastopane v Svetu. Zato ne more učinkovito trditi, da ji Parlament in Svet, ki sta to direktivo izdala, nista omogočila, da se seznanijo z razlogi za izbiro ukrepov, ki sta jih nameravala uporabiti (v tem smislu glej sodbo Estonija/Parlament in Svet, C-508/13, EU:C:2015:403, točka 62).
- 126 V teh okoliščinah je treba tretji tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev načela subsidiarnosti, zavrnilo.
- 127 Iz vseh navedenih ugotovitev izhaja, da je treba tožbo, ker ni mogoče sprejeti nobenega od tožbenih razlogov, ki jih je Republika Poljska navedla v njeno podporo, zavrnilo.

Stroški

- 128 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Parlament in Svet sta predlagala, naj se Republiki Poljski naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov. V skladu s členom 140(1) Poslovnika, v skladu s katerim države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške, Irska, Francoska republika, Romunija, Združeno kraljestvo in Komisija nosijo vsaka svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

- 2. Republiki Poljski se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Irska, Francoska republika, Romunija, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Evropska komisija nosijo svoje stroške.**

Podpisi