



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

4 май 2016 година *

„Преюдициално запитване — Сближаване на законодателствата — Директива 2014/40/ЕС — Членове 7 и 18 и член 24, параграфи 2 и 3 — Член 8, параграф 3, член 9, параграф 3, член 10, параграф 1, букви а), в) и ж) и членове 13 и 14 — Производство, представяне и продажба на тютюневи изделия — Валидност — Правно основание — Член 114 ДФЕС — Принцип на пропорционалност — Принцип на субсидиарност — Основни права на Съюза — Свобода на изразяване — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 11“

По дело C-547/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Висш съд (Англия и Уелс), общо гражданско отделение (административен състав), Обединеното кралство) с акт от 7 ноември 2014 г., постъпил в Съда на 1 декември 2014 г., в рамките на производство по дело

The Queen, по искане на:

Philip Morris Brands SARL,

Philip Morris Ltd,

British American Tobacco UK Ltd,

срещу

Secretary of State for Health

в присъствието на:

Imperial Tobacco Ltd,

JT International SA,

Gallaher Ltd,

Tann UK Ltd,

Tannpapier GmbH,

V. Mane Fils,

Deutsche Benkert GmbH & Co. KG,

* Език на производството: английски.

Benkert UK Ltd,

Joh. Wilh. von Eicken GmbH,

СЪДЪТ (втори състав),

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

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: I. Illéssy, администратор,

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

като има предвид становищата, представени:

- за Philip Morris Brands SARL и Philip Morris Ltd, от M. Demetriou и K. Nairn, QC, и D. Piccinin и J. Egerton-Peters, barristers,
- за British American Tobacco UK Ltd, от N. Pleming, QC, S. Ford и D. Scannell, barristers, както и L. van Den Hende, advocaat, упълномощени от A. Lidbetter, solicitor,
- за Imperial Tobacco Ltd, от D. Rose, QC, B. Kennelly и J. Pobjoy, barristers, упълномощени от E. Sparrow и J. Gale, solicitors,
- за JT International SA и Gallaher Ltd, от J. MacLeod, D. Anderson и J. Flynn, QC, както и от V. Wakefield, barrister, упълномощени от A. Morfey, T. Snelling и T. Baildam, solicitors,
- за Tann UK и Tannpapier GmbH, от T. Johnston, barrister, упълномощен от S. Singleton, solicitor,
- за V. Mane Fils, от M. Chamberlain, QC, и Z. Al-Rikabi, barrister, упълномощени от P. Wareham и J. Robinson, solicitors,
- за Deutsche Benkert GmbH & Co. KG и Benkert UK Ltd, от A. Henshaw и D. Jowell, QC, упълномощени от M. Evans и F. Liberatore, solicitors,
- за Joh. Wilh. von Eicken GmbH, от A. Howard, barrister, упълномощена от A.-M. Irwin и A. Rook, solicitors,
- за правителството на Обединеното кралство, от V. Kaye и C. Brodie, в качеството на представители, подпомагани от M. Hoskins и I. Rogers, QC, както и S. Abram и E. Metcalfe, barristers,
- за Ирландия, от J. Quaneу и A. Joyce, в качеството на представители, подпомагани от E. Barrington и J. Cooke, SC, и E. Carolan, BL,
- за френското правителство, от D. Colas и R. Coesme, в качеството на представители,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. G. Marrone, avvocato dello Stato,

- за унгарското правителство, от М. Z. Fehér, G. Koós и М. Bóga, в качеството на представители,
- за полското правителство, от В. Majczyna, в качеството на представител,
- за португалското правителство, от L. Inez Fernandes и A. Seíça Neves, в качеството на представители,
- за Европейския парламент, от L. Visaggio, A. Tamás и М. Sammut, в качеството на представители,
- за Съвета на Европейския съюз, от J. Herrmann, О. Segnana и М. Simm, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от М. van Hoof, J. Tomkin и С. Cattabriga, в качеството на представители,
- за Кралство Норвегия, от К. Moen и К. Kloster, в качеството на представители,

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

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването и валидността на редица разпоредби от Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО (ОВ L 127, стр. 1).
- 2 Запитването е отправено в рамките на два спора — между Philip Morris Brands SARL и Philip Morris Ltd (наричани по-нататък „РМІ“), както и British American Tobacco UK Ltd (наричано по-нататък „БАТ“), от една страна, и Secretary of State for Health (министъра на здравеопазването), от друга, по въпроса за законосъобразността на „намерението и/или задължението“ на правителството на Обединеното кралство да транспонира Директива 2014/40.

Правна уредба

Рамкова конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация

- 3 Както гласи преамбюлът на Рамковата конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация (наричана по-нататък „РККТ“), подписана в Женева на 21 май 2003 г., страни по която са Европейският съюз и неговите държави членки, страните по тази конвенция признават, от една страна, че „научните доказателства недвусмислено са установили, че употребата на тютюн и излагането на въздействието на тютюневия дим са свързани с многобройни причинявания на смърт, заболяване и увреждане“, и от друга страна, че „цигарите са преимуществено съставени по начин, който да създава и поддържа зависимост, и че много от съставките, които те съдържат, са фармакологично активни, токсични, мутагенни и канцерогенни и че зависимостта от тютюна е отделно класифицирана като смущение в основните международни класификатори за заболявания“.

- 4 Член 7 от РККТ е озаглавен „Неценови мерки за намаляване на търсенето на тютюн“ и предвижда:

„[...] Всяка страна ще приема и прилага ефективни законодателни, изпълнителни, административни или други мерки, необходими за изпълнение на задълженията в членове 8—13, и ще си сътрудничат директно или чрез компетентните международни органи, когато е необходимо. Конференцията на страните ще разработи съответни насоки за приложението на изискванията по членове 8—13“.

- 5 Член 9 от РККТ е озаглавен „Регулиране на съдържанието на тютюневите изделия“ и гласи:

„Конференцията на страните след консултация с компетентните международни институции трябва да изработи насоки за провеждане на тестове, измерване на съдържанието и емисиите на тютюневи изделия и за регулиране на съдържанието и емисиите. Всяка страна трябва да утвърди и прилага ефективни законодателни, изпълнителни, административни и други мерки за провеждането на тестовете, измерванията и регулирането, одобрени от компетентни национални органи“.

- 6 Член 11 от РККТ е озаглавен „Опаковка и етикетиране на тютюневите изделия“ и гласи:

„1. Всяка страна, в тригодишен период от влизане в сила на [РККТ] за съответната страна, ще приема и прилага ефективни мерки в съответствие с националното си законодателство, с които да се осигури:

- а) опаковането и етикетирането на тютюневите изделия да не рекламират дадено тютюнево изделие по начини, които са неверни, подвеждащи или заблуждаващи или които има вероятност да създадат погрешно впечатление относно техните качества, въздействие върху здравето, опасности или емисии, включително и чрез какъвто и да е термин, описание, търговска марка, фигурален или друг знак, които пряко или косвено създават погрешно впечатление, че конкретен тютюнев продукт е по-малко вреден от други тютюневи продукти; измежду тях може да се включат обозначения като „по-малко катран“, „леки“, „ултралеки“ или „меки“; и
- б) всяка опаковка или пакет на тютюневи изделия и всяко външно пакетиране и етикетиране на такива продукти има предупреждение за здравето, описващо вредните ефекти от употребата на тютюн, а при необходимост и други подходящи обозначения; предупреждението и обозначенията:

[...]

- iii) трябва да бъдат големи, ясни, видими и четливи съобщения;
- iv) трябва да покриват 50 % или повече, но при всеки случай не по-малко от 30 % от основното пространство на всеки отделен пакет или опаковка;
- v) могат да бъдат във вид на или да включват картинки или пиктограми“.

- 7 Съгласно раздел 1.1 от частичните насоки за прилагане на членове 9 и 10 от Рамковата конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация (наричани по-нататък „частичните насоки за прилагане на членове 9 и 10 от РККТ“) страните „се насърчават да прилагат мерки извън препоръчаните от тези насоки“.

- 8 Раздел 3.1.2 от частичните насоки е озаглавен „Съставки (регулиране)“ и очертава мерките, които договарящите страни биха могли да въведат за регулиране на съставките, както следва:

„3.1.2.1 Основни положения Регулирането на съставките, което цели намаляване на привлекателността на тютюневите изделия, може да допринесе за намаляване на разпространението на употребата на тютюн и зависимостта сред новите и постоянните потребители. [...]

3.1.2.2 Тютюневи изделия

i) Съставки, използвани за подобряване на вкусовите качества Острият и дразнещ характер на тютюневия дим се явява значима пречка пред желанието да се опита и първоначалната употреба. Документите на тютюневата промишленост показват, че са положени значителни усилия за намаляване на тези неприятни характеристики. Остротата може да се намали по най-различни начини, включително чрез добавяне на различни съставки, премахване на вещества с известни дразнещи свойства, балансиране на дразненето с други значими сетивни ефекти или промяна на химическите свойства на емисиите от тютюневите изделия, като се добавят или премахват конкретни вещества. [...] Прикриването на остротата на тютюневия дим с овкусители допринася за насърчаването и поддържането на употребата на тютюн. Примерите за овкусители включват бензалдехид, малтол, ментол и ванилин. За подобряване на вкусовите качества на тютюневите изделия могат да бъдат използвани също така подправки и билки. Примерите включват канела, джинджифил и мента. Препоръка: Страните следва да регулират, чрез забраняване или ограничаване, съставките, които може да се използват за подобряване на вкусовите качества на тютюневите изделия. [...]

- 9 Точка 7 от насоките за прилагане на член 11 (Опаковка и етикетиране на тютюневите изделия) от Рамковата конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация (наричани по-нататък „насоките за прилагане на член 11 от РККТ“) гласи:

„Добре съставените здравни предупреждения и обозначения са част от набора от ефективни мерки за запознаване на потребителите със здравните рискове и намаляване на употребата на тютюн. Има доказателства, че ефективността на здравните предупреждения и обозначения нараства, когато са по-видими. Съпоставени с предупрежденията с малък размер и само текстово съдържание, предупрежденията с по-голям размер и с изображения са по-забележими, по-добре сигнализират за здравните рискове, имат по-голямо емоционално въздействие и в по-голяма степен стимулират потребителите на тютюн да намалят употребата или да се откажат от употреба. Същевременно за предупрежденията с по-голям размер и с изображения има по-голяма вероятност да запазят ефективността си във времето, а и те са особено ефективен начин за запознаване на хора с ниска грамотност, деца и младежи със здравните рискове. Сред останалите фактори за увеличаване на ефективността са поместването на здравните предупреждения и обозначения върху основното пространство на пакета или опаковката и в горната му част, използването на цветен, а не черно-бял печат, задължението за едновременно поставяне на няколко здравни предупреждения и обозначения и периодичното преразглеждане на тези предупреждения и обозначения“.

- 10 Точка 12 от тези насоки е озаглавена „Размери“ и гласи:

„Член 11.1 [буква б), подточка iv)] от [РККТ] предвижда, че здравните предупреждения и обозначения върху различните видове опаковки и етикети на тютюневите изделия трябва да покриват 50 % или повече, но не по-малко от 30 % от основното пространство на всеки отделен пакет или опаковка. Доколкото е известно, че ефективността на здравните предупреждения и обозначения нараства с увеличаването на размера им, страните би трябвало да проучат

възможностите за използване на здравни предупреждения и обозначения, които покриват над 50 % от основното пространство, и да се опитат да изискат те да покриват възможно най-голяма част от основното пространство. Текстът на здравните предупреждения и обозначенията би трябвало да е отпечатан с удебелен шрифт с лесна за четене големина и с особен стил и цвят (цветове), които гарантират оптимална видимост и четливост“.

Директива 2014/40

11 Директива 2014/40 съдържа в частност следните съображения:

„(7) Законодателните действия на равнището на Съюза са необходими [...] за прилагането на [РККТ], чиито разпоредби са обвързващи за Съюза и неговите държави членки. Разпоредбите на РККТ относно регулирането на съдържанието на тютюневите изделия, регулирането на разкриването на съдържанието на тютюневите изделия, опаковката и етикетването на тютюневите изделия, рекламата и незаконната търговия с тютюневи изделия са от особено значение. В рамките на различни конференции страните по РККТ, включително Съюзът и неговите държави членки, приеха с консенсус набор от насоки за прилагане на разпоредбите на РККТ.

[...]

(15) Липсата на хармонизиран подход по отношение на регулирането на съставките на тютюневите изделия се отразява на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар и оказва отрицателно въздействие върху свободното движение на стоки в Съюза. Някои държави членки приеха законодателни актове или сключиха обвързващи споразумения с промишлеността, с които се разрешават или забраняват определени съставки. В резултат на това определени съставки са регулирани в някои държави членки, а в други не са. Държавите членки също така възприемат различни подходи по отношение на добавките във филтъра на цигарите, както и по отношение на добавките, оцветяващи тютюневия дим. Без хармонизиране се очаква пречките пред безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар да се увеличат през идните години, като се има предвид прилагането на РККТ и съответните насоки за прилагането на [РККТ] в Съюза и предвид придобития опит в други юрисдикции извън Съюза. В насоките за прилагането на [РККТ] относно регулирането на съдържанието на тютюневите изделия и регулирането на разкриването на съдържанието на тютюневите изделия се призовава по-специално за премахване на съставките, които подобряват вкусовите качества, създават впечатлението, че тютюневите изделия са полезни за здравето и се свързват с идеята за енергия и жизненост, или имат оцветяващи свойства.

(16) Вероятността от разнопосочно регулиране се увеличава допълнително от опасения, свързани с тютюневите изделия, притежаващи характерни вкусово-ароматни качества, различни от тези на тютюна, което би могло да улесни започването на употреба на тютюневи изделия или да окаже влияние върху моделите на употреба. Мерките, въвеждащи неоправдани различия в третирането на различните видове ароматизирани цигари следва да бъдат избягвани. Независимо от това изделията с характерни вкусово-ароматни качества с по-голям обем на продажби следва да бъдат изтеглени от употреба в рамките на по-продължителен период от време, за да се даде на потребителите достатъчно време да ги заменят с други изделия.

(17) Забраната на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества не изключва използването на отделни добавки, а задължава производителите да намалят добавката или комбинацията от добавки до такава степен, че те да не водят до получаването на характерни вкусово-ароматни качества. [...]

[...]

- (22) Все още съществуват различия между националните разпоредби относно етиктирането на тютюневите изделия, по-специално по отношение на използването на комбинирани здравни предупреждения, които се състоят от изображение и текст, на информация за услугите за преустановяване на употребата на тютюневи изделия и рекламните елементи в потребителските опаковки и върху тях.
- (23) Подобни различия могат да създадат пречки пред търговията и да попречат на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи изделия и поради това следва да бъдат премахнати. Възможно е също така потребителите в някои държави членки да бъдат по-добре информирани за рисковете за здравето, свързани с тютюневите изделия, отколкото потребителите в други държави членки. Без предприемане на допълнителни действия на равнището на Съюза съществуващите различия вероятно ще се увеличат през следващите години.
- (24) Адаптирането на разпоредбите относно етиктирането е необходимо също и за да бъдат приведени правилата, които се прилагат на равнището на Съюза, в съответствие с развитието в международен план. Например в насоките на РККТ във връзка с опаковката и етиктирането на тютюневите изделия се призовава за поставянето на големи предупреждения под формата на изображения на двете основни повърхности на опаковката, задължителното предоставяне на информация за преустановяването на употребата на тютюневи изделия и строги правила по отношение на подвеждащата информация. [...]
- (25) Разпоредбите относно етиктирането също следва да бъдат адаптирани в съответствие с новите научни доказателства. Например бе доказано, че посочването на равнището на емисиите от катран, никотин и въглероден оксид върху потребителските опаковки за цигари е подвеждащо, тъй като то води потребителите до убеждението, че някои цигари са по-малко вредни, отколкото други. Някои факти също така сочат, че големите комбинирани здравни предупреждения, състоящи се от текстово предупреждение и съответстваща цветна снимка, са по-ефективни, отколкото предупрежденията, състоящи се само от текст. Поради това комбинираните здравни предупреждения следва да станат задължителни в рамките на Съюза и да покриват значителни и видими части от повърхността на потребителските опаковки. Следва да бъдат определени минимални размери за всички здравни предупреждения, за да се гарантира тяхната видимост и ефективност.

[...]

- (27) Тютюневите изделия или тяхната опаковка могат да въведат в заблуждение потребителите, по-специално младите хора, когато внушават, че въпросните изделия са по-малко вредни. Например такъв е случаят при използването на някои текстове или елементи, като наименованията „с ниско съдържание на катран“, „леки“, „ултралеки“, „меки“, „натурални“, „органични“, „без добавки“, „без аромати“, „тънки“ или определени наименования, изображения, фигуративни или други знаци. Други подвеждащи елементи могат да включват, но не се ограничават до добавени или други допълнителни материали, като залепващи се етикети, стикери, допълнителни реклами, полета за изтриване и обвивки, или да са свързани с формата на самото тютюнево изделие. Определени опаковки и тютюневи изделия също могат да подвеждат потребителите, като загатват, че носят ползи във връзка със загубата на тегло, сексуалната привлекателност, социалния статус и социалния живот или качества като женственост, мъжественост или елегантност. Също така размерът и външният вид на отделните цигари може да подвеждат потребителите, като създават впечатление, че те са по-малко вредни. [...]

- (28) За да се осигури ненарушимостта и видимостта на здравните предупреждения и за да бъдат те в максимална степен ефективни, следва да се предвидят разпоредби относно размерите на здравните предупреждения, както и относно някои аспекти на външния вид на потребителските опаковки на тютюневите изделия, включително относно тяхната форма и механизъм за отваряне. [...] Държавите членки прилагат различни правила за минималния брой цигари в потребителска опаковка. Тези правила следва да бъдат съгласувани, за да се гарантира свободното обращение на съответните изделия.

[...]

- (33) Трансграничните продажби от разстояние на тютюневи изделия могат да улеснят достъпа до тютюневи изделия, които не са в съответствие с настоящата директива. Съществува и по-голям риск от достъп на младите хора до тютюневи изделия. Вследствие на това има риск законодателството за контрол на тютюна да бъде отслабено. Ето защо държавите членки следва да имат право да забранят трансграничните продажби от разстояние. В случаите когато трансграничните продажби от разстояние не са забранени, е подходящо въвеждането на общи правила за регистрация на търговски обекти за продажба на дребно, извършващи подобни продажби, за да се осигури ефективност на настоящата директива. [...]

[...]

- (48) Освен това настоящата директива не хармонизира правилата относно среда без тютюнев дим [...]. Държавите членки имат правото да регламентират тези въпроси в рамките на своята юрисдикция и се насърчават да направят това.

[...]

- (53) Тютюневите и свързаните с тях изделия, които отговарят на изискванията на настоящата директива, следва да се ползват от свободното движение на стоки. Въпреки това, предвид постигнатите от настоящата директива различни степени на хармонизация, държавите членки следва да продължат да разполагат, при определени условия, с правото да налагат допълнителни изисквания в някои отношения с цел защита на общественото здраве. Такъв е случаят по отношение на представянето и опаковките, включително цветовете, на тютюневите изделия, с изключение на здравните предупреждения, за които настоящата директива предоставя първи набор от основни общи правила. Съответно държавите членки могат например да въведат разпоредби, с които се предвижда по-нататъшно стандартизиране на опаковките на тютюневите изделия, при условие че посочените разпоредби са съвместими с [Договора за функционирането на ЕС] и със задълженията в рамките на [Световната търговска организация (СТО)] и не засягат пълното прилагане на настоящата директива.

- (54) Освен това, за да се вземе предвид възможното бъдещо развитие на пазара, на държавите членки следва също да се даде възможност да забраняват определени категории тютюневи или свързани с тях изделия по съображения, свързани с конкретното положение в съответната държава членка и при условие че разпоредбите са обосновани с необходимост от опазване на общественото здраве, като се отчита високото равнище на защита, постигнато с настоящата директива. Държавите членки следва да уведомят Комисията за въвеждането на по-строги национални разпоредби.

(55) Дадена държава членка следва да има право да продължи да прилага или въвежда национални правни норми, приложими за всички пуснати на нейния национален пазар изделия по отношение на аспекти, които не са уредени от настоящата директива, при условие че те са съвместими с [Договора за функционирането на ЕС] и не възпрепятстват пълното прилагане на настоящата директива. [...]

[...]

(60) Доколкото целите на настоящата директива, а именно сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия, не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, а поради техния мащаб и въздействие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 [ДЕС]. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигане на тези цели“.

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

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

- а) съставките и емисиите от тютюневи изделия и свързаните задължения за уведомяване, включително максималното равнище на емисиите от цигарите на катран, никотин и въглероден оксид;
- б) някои аспекти на етиктирането и опаковането на тютюневите изделия, включително здравните предупреждения, които трябва да се поставят върху потребителските опаковки на тютюневите изделия и върху всички външни опаковки, както и проследимостта и защитните елементи, които се прилагат спрямо тютюневите изделия, за да се гарантира тяхното съответствие с настоящата директива;
- в) забраната за пускане на пазара на тютюн за орална употреба;
- г) трансграничните продажби на тютюневи изделия от разстояние;
- д) задължението за уведомяване за нови тютюневи изделия;
- е) пускането на пазара и етиктирането на определени изделия, които са свързани с тютюневите изделия, а именно — електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене и растителните изделия за пушене;

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

13 Съгласно точки 24 и 25 от озаглавения „Определения“ член 2 от Директивата „овкусител“ означава „добавка, която придава мирис и/или вкус“, а „характерни вкусово-ароматни качества“ означава „ясно уловим мирис или вкус, различен от този на тютюна и получен от добавка или комбинация от добавки, включително, но без да се ограничават до плод, подправка, билка, алкохол, захарно изделие, ментол или ванилия, който се усеща преди или по време на употребата на тютюневото изделие“.

- 14 Член 7 от Директивата е озаглавен „Регулиране на съставките“ и предвижда:

„1. Държавите членки забраняват пускането на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества.

[...]

7. Държавите членки забраняват пускането на пазара на тютюневи изделия, съдържащи овкусители в която и да е от съставните им части, като например филтри, хартия, опаковки, капсули или други технически елементи, даващи възможност за промяна на мириса или вкуса на съответните тютюневи изделия или интензитета на техния дим. Филтрите, хартията и капсулите не могат да съдържат тютюн или никотин.

[...]

14. Що се отнася до тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества, чийто обем на продажбите в рамките на целия Съюз се равнява на 3 % или повече за дадена продуктова категория, разпоредбите на настоящия член се прилагат, считано от 20 май 2020 г.“

- 15 Разпоредбите на дял II, глава II („Етикетиране и опаковане“) от Директива 2014/40 съдържат в частност правила за здравните предупреждения, които трябва да се поставят на етикета и потребителските опаковки, за представянето на тютюневите изделия, за външния вид и съдържанието на потребителските опаковки, за проследимостта на изделията и за защитните елементи, които тези изделия трябва да съдържат.

- 16 По-конкретно, член 8 от Директивата е озаглавен „Общи разпоредби“ и параграф 3 от него предвижда:

„Държавите членки гарантират, че когато тютюневите изделия се пускат на пазара, здравните предупреждения върху потребителската опаковка и върху всички външни опаковки са отпечатани по начин, който не позволява те да бъдат отстранени, и са незаличими и изцяло видими, включително не се скриват или прекъсват изцяло или отчасти от бандероли, етикети с цената, защитни елементи, обвивки, обложки, кутии или други елементи. Върху потребителските опаковки на тютюневите изделия, различни от цигари и тютюн за ръчно свиване на цигари в калъф, здравните предупреждения могат да се поставят чрез стикери, при условие че тези стикери не могат да бъдат отстранени. Здравните предупреждения остават цялостни при отварянето на потребителската опаковка, с изключение на пакетите със затварящо се капаче, при които здравните предупреждения могат да бъдат разделени при отварянето на опаковката, но единствено по начин, гарантиращ графичната цялост и видимостта на текста, снимките и информацията за преустановяване на употребата на тютюневи изделия“.

- 17 Член 9 от Директива 2014/40 е озаглавен „Общи предупреждения и информационни съобщения върху тютюневите изделия за пушене“ и гласи:

„1. На всяка потребителска опаковка и всяка външна опаковка на тютюневи изделия за пушене се поставя едно от следните общи предупреждения:

„Пушенето убива — откажете се сега!“

или

„Пушенето убива“

Държавите членки решават кое от общите предупреждения, предвидени в първата алинея, да се използва.

2. На всяка потребителска опаковка и всяка външна опаковка на тютюневи изделия за пушене се поставя следното информационно съобщение:

„Тютюневият дим съдържа над 70 вещества, за които е известно, че причиняват рак.“

3. За пакетите цигари и за тютюна за ръчно свиване на цигари в опаковки с форма на паралелепипед общото предупреждение се разполага в долния край на една от страничните повърхности на потребителските опаковки, а информационното съобщение се разполага в долния край на другата странична повърхност. Широчината на тези предупредителни надписи е не по-малка от 20 mm.

При опаковките във вид на твърда кутия с падащо капаче, при които страничните повърхности се разделят на две части при отварянето на опаковката, общото предупреждение и информационното съобщение се разполагат изцяло върху по-голямата от двете части. Общото предупреждение се поставя и върху вътрешната страна на горната повърхност, която е видима при отварянето на пакета.

Височината на повърхностите на този тип опаковка е не по-малка от 16 mm.

За тютюна за ръчно свиване на цигари в калъф общото предупреждение и информационното съобщение се разполагат на повърхностите, които осигуряват пълна видимост на тези здравни предупреждения. За тютюна за ръчно свиване на цигари в цилиндрични опаковки общото предупреждение се разполага на външната повърхност на капака, а информационното съобщение — на вътрешната повърхност на капака.

Както общото предупреждение, така и информационното съобщение покриват 50 % от повърхността, върху която са отпечатани.

[...]“.

18 Член 10 от тази директива е озаглавен „Комбинирани здравни предупреждения за тютюневите изделия за пушене“ и гласи:

„1. На всяка потребителска опаковка и всяка външна опаковка на тютюневи изделия за пушене се поставят комбинирани здравни предупреждения. Комбинираните здравни предупреждения:

а) съдържат едно текстово предупреждение от списъка в приложение I и съответстваща цветна снимка от галерията с изображения в приложение II;

[...]

в) покриват 65 % от външната предна и задна повърхност на потребителската опаковка и на всяка външна опаковка. На цилиндричните опаковки се поставят две комбинирани здравни предупреждения, които се намират на еднакво разстояние едно от друго, като всяко здравно предупреждение обхваща 65 % от съответната половина на заоблената повърхност;

[...]

ж) при потребителските опаковки на цигари са съобразени със следните размери:

- i) височина: не по-малко от 44 mm;
- ii) ширина: не по-малко от 52 mm.

[...]“.

19 Член 13 от същата директива е озаглавен „Представяне на изделието“ и гласи:

„1. Етиктирането на потребителската опаковка и на всяка външна опаковка, както и самото тютюнево изделие не включват никакви елементи или отличителни обозначения, които:

- а) рекламират тютюневото изделие или насърчават неговата употреба, като създават погрешно впечатление относно характеристиките му, здравните последици, опасностите, които представлява, или емисиите му; етикетите не включват информация за съдържанието на никотин, катран или въглероден оксид в тютюневото изделие;
- б) внушават, че дадено тютюнево изделие е по-малко вредно от други или че то има за цел да намали последиците от някои вредни компоненти на дима, или че подобрява жизнеността и енергичността, че има лечебни, подмладяващи, природни или органични свойства или носи други ползи за здравето или начина на живот;
- в) се отнасят до вкус, мирис, всякакви овкусители или други добавки или тяхната липса;
- г) наподобяват хранителен или козметичен продукт;
- д) внушават, че определено тютюнево изделие има подобрена биоразградимост или други екологични предимства.

2. Потребителската опаковка и външната опаковка не трябва да внушават икономическа полза, като включват печатни ваучери, предлагане на отстъпки, безплатна дистрибуция, оферта тип „две за едно“ или други подобни.

3. Елементите и отличителните обозначения, които са забранени съгласно параграфи 1 и 2, могат да включват текстове, символи, имена, търговски марки, фигуративни или други знаци, но не се ограничават само до тях“.

20 Член 14 от същата директива е озаглавен „Външен вид и съдържание на потребителските опаковки“ и предвижда:

„1. Потребителските опаковки на цигарите са с форма на паралелепипед. Потребителските опаковки на тютюна за ръчно свиване на цигари са с форма на паралелепипед или на цилиндър, или във вид на калъф. Една потребителска опаковка цигари съдържа най-малко 20 цигари. Една потребителска опаковка тютюн за ръчно свиване на цигари съдържа най-малко 30 g тютюн.

2. Потребителската опаковка за цигари може да бъде от картон или от мек материал и няма отвор, който може да бъде затворен или запечатан повторно след първоначалното отваряне, освен затварящото се капаче и падащото капаче на твърдата кутия. При опаковките със затварящо се и падащо капаче капачето е захванато само към задната страна на потребителската опаковка“.

21 Член 18 от Директива 2014/40 е озаглавен „Трансгранични продажби на тютюневи изделия от разстояние“ и предвижда:

„1. Държавите членки могат да забранят трансграничните продажби на тютюневи изделия от разстояние на потребителите. Държавите членки си сътрудничат с цел предотвратяване на такива продажби. Търговските обекти за продажба на дребно, които участват в трансгранични продажби на тютюневи изделия от разстояние, не могат да извършват доставки на такива

изделия за потребители в държави членки, в които тези продажби са забранени. Държавите членки, които не забраняват такива продажби, изискват от търговските обекти за продажба на дребно, които възнамеряват да извършват трансгранични продажби от разстояние на потребители в Съюза, да се регистрират пред компетентните органи в държавата членка, където е установен търговският обект за продажба на дребно, и в държавата членка, където се намират действителните или потенциалните потребители. [...]

[...]

3. Държавите членки по местоназначение на тютюневите изделия, продавани чрез трансгранични продажби от разстояние, могат да изискват от извършващия доставката търговски обект за продажба на дребно да определи физическо лице, което да отговаря за извършването на проверка на тютюневите изделия за съответствие с националните разпоредби, приети в съответствие с настоящата директива в държавата членка по местоназначение, преди тези изделия да достигнат до потребителя, ако подобна проверка е необходима с оглед осигуряване на съответствието и улесняване на прилагането.

[...]“.

22 Член 24 от Директивата е озаглавен „Свободно движение“ и гласи:

„1. Държавите членки не могат да забраняват или ограничават пускането на пазара на тютюневи или свързани с тях изделия, които отговарят на разпоредбите на настоящата директива, въз основа на съображения, свързани с регулирани от настоящата директива аспекти, при спазване на параграфи 2 и 3 от настоящия член.

2. Настоящата директива не засяга правото на държавите членки да поддържат или въвеждат допълнителни изисквания, приложими за всички пуснати на пазарите им изделия, във връзка със стандартизирането на опаковките на тютюневите изделия, когато това е оправдано от съображения, свързани с общественото здраве, като вземат предвид високото равнище на защита на човешкото здраве, постигнато с настоящата директива. Тези мерки са пропорционални и не могат да представляват средство за произволна дискриминация или прикрито ограничаване на търговията между държавите членки. Тези мерки се съобщават на Комисията заедно с основанията за тяхното запазване или въвеждане.

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

23 Член 28 от Директива 2014/40 е озаглавен „Доклад“ и параграф 2, буква а) от него предвижда, че в доклада си за прилагането на тази директива Комисията посочва по-специално „опита, придобит по отношение на дизайна на повърхността на опаковките, който не е регламентиран с настоящата директива, като се отчита националното, международното, правното, икономическото и научното развитие“.

- 24 Съгласно член 29 от Директивата разпоредбите ѝ трябва да бъдат транспонирани в националния правен ред на държавите членки най-късно до 20 май 2016 г. и да влязат в сила на същата дата.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 25 РМІ и ВАТ подават жалби до запитващата юрисдикция, с които искат от нея да упражни контрол за законосъобразност („judicial review“) по отношение на „намерението и/или задължението“ на правителството на Обединеното кралство да транспонира Директива 2014/40 в националния правен ред.
- 26 Те твърдят, че тази директива е изцяло или отчасти невалидна, тъй като е приета в нарушение на членове 114 ДФЕС, 290 ДФЕС и 291 ДФЕС и на принципите на пропорционалност и субсидиарност, както и в нарушение на член 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 27 Запитващата юрисдикция смята, че доводите на жалбоподателите в главното производство „биха могли да бъдат предмет на дискусия“.
- 28 При това положение High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Висш съд (Англия и Уелс), общо гражданско отделение (административен състав)) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Невалидна ли е Директива 2014/40 изцяло или частично, поради това че член 114 ДФЕС не представлява подходящо правно основание? По-специално:

- а) що се отнася до член 24, параграф 2 от Директива 2014/40:
- i) доколко правилното му тълкуване позволява на държавите членки да приемат по-строги правила във връзка със „стандартизирането“ на опаковките на тютюневите изделия, и
 - ii) с оглед на това тълкуване невалиден ли е член 24, параграф 2 поради това, че член 114 ДФЕС не представлява подходящо правно основание?
- б) Невалиден ли е член 24, параграф 3 от Директива 2014/40, който позволява на държавите членки да забранят определени категории тютюневи или свързани с тях изделия при определени обстоятелства, поради това че член 114 ДФЕС не представлява подходящо правно основание?
- в) Невалидни ли са следните разпоредби, поради това че член 114 ДФЕС не представлява подходящо правно основание:
- i) разпоредбите на дял II, глава II от Директива 2014/40, които се отнасят до етикетирането и опаковането;
 - ii) член 7 от Директива 2014/40 в частта, в която се забраняват ментолови цигари и тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества;
 - iii) член 18 от Директива 2014/40, който позволява на държавите членки да забранят трансграничните продажби на тютюневи изделия от разстояние; и
 - iv) член 3, параграф 4 и член 4, параграф 5 от Директива 2014/40, които делегират правомощия на Комисията по отношение на равнището на емисиите?

2) Що се отнася до член 13 от Директива 2014/40:

- а) правилното му тълкуване забранява ли верни и неподвеждащи изявления относно тютюневите изделия върху опаковката на изделието; и
- б) ако е така, невалиден ли е той, поради това че нарушава принципа на пропорционалност и/или член 11 от Хартата?

- 3) Невалидна ли е някоя или всички от следните разпоредби от Директивата, поради това че нарушават принципа на пропорционалност:
- а) член 7, параграфи 1 и 7 в частта, в която се забранява пускането на пазара на тютюневи изделия с ментол като характерно вкусово-ароматно качество и пускането на пазара на тютюневи изделия, съдържащи овкусители в която и да е от съставните им части;
 - б) член 8, параграф 3, член 9, параграф 3, член 10, параграф 1, буква ж) и член 14 в частта, в която се налагат редица изисквания за стандартизиране на опаковките; и
 - в) член 10, параграф 1, букви а) и в) в частта, в която се изисква здравните предупреждения да покриват 65 % от външната предна и задна повърхност на потребителската опаковка и на всяка външна опаковка?
- 4) Невалидна ли е някоя или всички от следните разпоредби от Директива 2014/40, поради това че нарушават член 290 ДФЕС:
- а) член 3, параграфи 2 и 4 относно максималното равнище на емисиите;
 - б) член 4, параграф 5 относно методите за измерване на емисии;
 - в) член 7, параграфи 5, 11 и 12 относно регулирането на съставките;
 - г) член 9, параграф 5, член 10, параграф 1, буква е) и параграф 3, член 11, параграф 6, член 12, параграф 3 и член 20, параграф 12 относно здравните предупреждения;
 - д) член 20, параграф 11 относно забраната на електронните цигари и/или контейнерите за многократно пълнене; и/или
 - е) член 15, параграф 12 относно договорите за съхранение на данни?
- 5) Невалидни ли са член 3, параграф 4 и член 4, параграф 5 от Директива 2014/40, поради това че нарушават принципа на правна сигурност и/или делегират по недопустим начин правомощия на външни органи, спрямо които не се прилагат изискванията от правото на Европейския съюз процесуални гаранции?
- 6) Невалидна ли е някоя или всички от следните разпоредби от Директива 2014/40, поради това че нарушават член 291 ДФЕС:
- а) член 6, параграф 1 относно задълженията за уведомяване;
 - б) член 7, параграфи 2—4 и 10 относно актовете за изпълнение във връзка със забраната на тютюневи изделия при определени обстоятелства; и/или
 - в) член 9, параграф 6 и член 10, параграф 4 относно здравните предупреждения?
- 7) Невалидна ли е Директива 2014/40, и по-специално член 7, член 8, параграф 3, член 9, параграф 3, член 10, параграф 1, буква ж) и членове 13 и 14, поради неспазване на принципа на субсидиарност?“.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта

- 29 Европейският парламент, Съветът на Европейския съюз и Комисията, а също и френското правителство поддържат, че преюдициалното запитване е изцяло или отчасти недопустимо.

По допустимостта на преюдициалното запитване като цяло

- 30 Твърди се, че преюдициалното запитване е изцяло недопустимо, от една страна, тъй като не съществува реален спор между страните, и от друга, тъй като искането да се упражни контрол за законосъобразност („judicial review“) на „намерението и/или задължението“ на

правителството на Обединеното кралство да транспонира определена директива съставлява начин за заобикаляне на установената с Договора за функционирането на ЕС система от способности за защита.

- 31 Във връзка с това следва да се напомни, че само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, след като поставените въпроси се отнасят до тълкуването или валидността на норма от правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (решение *Gauweiler* и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 24).
- 32 Оттук следва, че въпросите, които се отнасят до правото на Съюза, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправения от национална юрисдикция преюдициален въпрос само ако е очевидно, че исканото тълкуване или исканата преценка на валидността на норма от правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение *Gauweiler* и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 25).
- 33 Що се отнася, първо, до наличието на реален спор в главното производство, следва да се отбележи, че жалбите, с които жалбоподателите в главното производство искат от запитващата юрисдикция да упражни контрол за законосъобразност на „намерението и/или задължението“ на правителството на Обединеното кралство да транспонира Директива 2014/40, са приети за допустими от тази юрисдикция, въпреки че към момента на подаването им предвиденият срок за транспонирането на Директивата още не е бил изтекъл и не е била взета нито една национална мярка за транспонирането ѝ. Освен това между жалбоподателите в главното производство и министъра на здравеопазването съществува разногласие по въпроса дали тези жалби са основателни. Щом запитващата юрисдикция следва да реши това разногласие, не може да се приеме за очевидно, че спорът в главното производство не е реален (вж. по аналогия решение *British American Tobacco (Investments)* и *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 36 и 38).
- 34 Второ, що се отнася до довода, че искането да се упражни контрол за законосъобразност („judicial review“) на „намерението и/или задължението“ на Обединеното кралство да транспонира определена директива съставлява начин за заобикаляне на установената с Договора за функционирането на ЕС система от способности за защита, следва да се припомни, че Съдът вече неведнъж е обявявал за допустими отправени във връзка с производства по такива искания преюдициални запитвания относно валидността на актове от вторичното право, например по делата, по които е постановил решения *British American Tobacco (Investments)* и *Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741), *Intertanko* и др. (C-308/06, EU:C:2008:312), както и *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419).
- 35 Освен това възможността на частноправните субекти да изтъкват пред националните юрисдикции невалидността на даден акт на Съюза с общо приложение не зависи от условието действително вече да са приети мерки за прилагането на този акт в рамките на националното право. В това отношение е достатъчно националната юрисдикция да е сезирана с реален спор, в рамките на който инцидентно да е поставен въпросът за валидността на такъв акт. Това условие е изпълнено по отношение на спора в главното производство, както следва от точка 33 от настоящото решение (вж. по аналогия решения *British American Tobacco (Investments)* и *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 40 и *Gauweiler* и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 29).

36 При това положение преюдициалното запитване не може да бъде обявено за изцяло недопустимо.

По допустимостта на някои от преюдициалните въпроси

37 Следва да се разгледа допустимостта на някои от преюдициалните въпроси, първо, с оглед на твърденията, че първият въпрос, букви а) и б) и буква в), подточка iii), който се отнася до тълкуването и валидността на член 18 и член 24, параграфи 2 и 3 от Директива 2014/40, е хипотетичен и няма връзка с предмета на спора в главното производство.

38 Налага се констатацията, че тези разпоредби са адресирани до държавите членки и по същество им разрешават да въведат или да оставят в сила някои забрани или допълнителни изисквания във вътрешния си правен ред. Безспорно е наистина, че в това отношение посочените разпоредби предвиждат възможност, а не задължение за държавите членки, но това не променя факта, че тези разпоредби биха могли да бъдат взети предвид при приемането на националните мерки за транспониране на Директивата. Всъщност естеството, съдържанието и обхватът на тези мерки биха могли да варират в зависимост от тълкуването и валидността на член 18 и член 24, параграфи 2 и 3 от Директивата.

39 Обстоятелството, че актът за преюдициално запитване не съдържа данни дали Обединеното кралство възнамерява да използва тези разпоредби при транспонирането на Директива 2014/40 във вътрешния си правен ред, не означава, че въпросите относно тяхното тълкуване и тяхната валидност са от съвсем хипотетично естество. Всъщност решението за използването на тези разпоредби би могло да зависи от изхода на делото в главното производство, което се отнася именно до намерението и/или задължението на Обединеното кралство да транспонира Директивата.

40 Следователно не може да се приеме за очевидно, че тълкуването и преценката на валидността на посочените разпоредби нямат никаква връзка с предмета на спора в главното производство или че повдигнатите проблеми са от хипотетично естество.

41 Ето защо първият въпрос, букви а) и б) и буква в), подточка iii) е допустим.

42 Що се отнася, второ, до допустимостта на първия въпрос, буква в), подточка iv), както и на четвъртия, петия и шестия въпрос, следва да се отбележи, че това са въпроси за валидността на член 3, параграфи 2 и 4, член 4, параграф 5, член 6, параграф 1, член 7, параграфи 2—5 и 10—12, член 9, параграфи 5 и 6, член 10, параграф 1, буква е) и параграфи 3 и 4, член 11, параграф 6, член 12, параграф 3, член 15, параграф 12 и член 20, параграфи 11 и 12 от Директива 2014/40. Тези разпоредби предоставят на Комисията правомощието да приема различни делегирани актове и актове за изпълнение.

43 Налага се обаче констатацията, че нито една от тези разпоредби не е адресирана до държавите членки. Следователно те нямат отношение към транспонирането на Директивата във вътрешния правен ред на тези държави.

44 Освен това не се твърди, че невалидността на една или няколко от тези разпоредби би довела до невалидност на други разпоредби от посочената директива, които подлежат на транспониране.

45 При тези условия е очевидно, че първият въпрос, буква в), подточка iv), както и четвъртият, петият и шестият въпрос нямат връзка с намерението и/или задължението на Обединеното кралство да транспонира Директива 2014/40, което именно е предметът на спора в главното производство.

- 46 Следователно първият въпрос, буква в), подточка iv), както и четвъртият, петият и шестият въпрос трябва да бъдат обявени за недопустими.
- 47 Що се отнася, трето, до допустимостта на седмия въпрос — за валидността на член 7, член 8, параграф 3, член 9, параграф 3, член 10, параграф 1, буква ж) и членове 13 и 14 от Директива 2014/40, следва да се напомни, че духът на сътрудничество, който трябва да ръководи развитието на преюдициалното производство, налага запитващата юрисдикция да изложи в акта за преюдициално запитване точните причини, поради които смята, че за решаването на спора е необходим отговор на въпросите ѝ относно тълкуването или валидността на някои разпоредби от правото на Съюза (в този смисъл вж. по-специално решения *Bertini* и др., 98/85, 162/85 и 258/85, EU:C:1986:246, т. 6, *ABNA* и др., C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04, EU:C:2005:741, т. 46, както и *IATA* и *ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, т. 31).
- 48 Ето защо е важно националната юрисдикция да посочи конкретно точните причини, поради които се съмнява във валидността на някои разпоредби от правото на Съюза, и да изложи основанията за констатиране на невалидност, които съответно смята, че биха могли да са налице (в този смисъл вж. по-специално решение *Greenpeace France* и др., C-6/99, EU:C:2000:148, т. 55, както и определение *Adiamix*, C-368/12, EU:C:2013:257, т. 22). Подобно изискване произтича и от член 94, буква в) от Процедурния правилник на Съда.
- 49 Наред с това съгласно постоянната практика на Съда предоставяните с актовете за преюдициално запитване сведения служат не само за да позволят на Съда да даде полезен отговор, но и за да осигурят възможност на правителствата на държавите членки и на другите заинтересовани субекти да представят становища в съответствие с член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз. Съдът трябва да следи за запазването на тази възможност, тъй като по силата на посочената разпоредба на заинтересованите се съобщават само актовете за преюдициално запитване, придружени от превод на официалния език на всяка държава членка, без да им се изпраща преписката по националното дело, която запитващата юрисдикция евентуално е предоставила на Съда (вж. по-специално решения *Holdijk* и др., 141/81—143/81, EU:C:1982:122, т. 6 и *Lehtonen* и *Castors Braine*, C-176/96, EU:C:2000:201, т. 23, както и определение *Adiamix*, C-368/12, EU:C:2013:257, т. 24).
- 50 От изложеното по-горе следва, от една страна, че в преюдициалните производства Съдът проверява валидността на съответния акт на Съюза или на някои негови разпоредби от гледна точка на основанията за констатиране на невалидност, изложени в акта за преюдициално запитване. От друга страна, когато изобщо не са споменати точните причини, поради които запитващата юрисдикция се съмнява във валидността на този акт или тези разпоредби, това води до недопустимост на въпросите относно валидността на акта или разпоредбите.
- 51 В настоящия случай запитващата юрисдикция не излага причините, поради които е решила да отправи до Съда седмия въпрос относно валидността на член 8, параграф 3, член 9, параграф 3, член 10, параграф 1, буква ж) и членове 13 и 14 от Директива 2014/40. Всъщност всички съдържащи се в акта за преюдициално запитване данни във връзка с този въпрос се отнасят единствено до член 7 от Директивата.
- 52 При това положение седмият въпрос е допустим само в частта, която се отнася до член 7 от Директива 2014/40.
- 53 По всички изложени съображения първият въпрос, буква в), подточка iv), четвъртият, петият и шестият въпрос, както и седмият въпрос в частта, която се отнася до член 8, параграф 3, член 9, параграф 3, член 10, параграф 1, буква ж) и членове 13 и 14 от Директива 2014/40, трябва да бъдат обявени за недопустими.

По първия въпрос

- 54 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали Директива 2014/40 е изцяло или отчасти невалидна, поради това че член 114 ДФЕС не е подходящо правно основание за нея. По-конкретно, тази юрисдикция се съмнява във валидността на членове 7 и 18 и член 24, параграфи 2 и 3 от Директивата, както и на разпоредбите на дял II, глава II от нея.
- 55 Следва да се отбележи, че въпреки формулировката на първия въпрос, в акта за преюдициално запитване не се споменават конкретни основания за невалидност на Директива 2014/40 в нейната цялост. Всъщност изложените в акта съображения се отнасят единствено до валидността на всяка от разпоредбите, изброени в предходната точка от настоящото решение, взети поотделно.
- 56 При това положение на първия въпрос следва да се отговори, като се преценят изложените за всяка от тези разпоредби основания за констатиране на невалидност. Ако в резултат от тази преценка се приеме, че някоя от тези разпоредби трябва да бъде обявена за невалидна, ще трябва да се прецени дали невалидността ѝ се отразява на валидността на Директива 2014/40 в нейната цялост.
- 57 Член 114, параграф 1 ДФЕС предвижда, че Парламентът и Съветът приемат мерките за сближаване на законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, които имат за цел създаването или функционирането на вътрешния пазар.
- 58 В това отношение, макар че само констатацията за различия между националните правни уредби не е достатъчна, за да обоснове прилагането на член 114 ДФЕС, въпросът стои другояче, когато между законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки са налице разлики, които могат да пречат основните свободи и по този начин да дадат пряко отражение върху функционирането на вътрешния пазар (вж. в този смисъл решения Германия/Парламент и Съвет, C-376/98, EU:C:2000:544, т. 84 и 95, British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 59 и 60, Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 30, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 29, Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, EU:C:2006:772, т. 37, както и Vodafone и др., C-58/08, EU:C:2010:321, т. 32).
- 59 От постоянната съдебна практика също така следва, че макар прилагането на член 114 ДФЕС като правно основание да е възможно с оглед предотвратяването на бъдещи пречки за търговията в резултат от разнородното развитие на националните законодателства, появата на такива пречки трябва да е вероятна, а разглежданата мярка да има за цел предотвратяването им (решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 61, Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 31, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 30, Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, EU:C:2006:772, т. 38, както и Vodafone и др., C-58/08, EU:C:2010:321, т. 33).
- 60 Освен това Съдът е постановил, че щом условията за прилагане на член 114 ДФЕС като правно основание са изпълнени, обстоятелството, че защитата на общественото здраве е определяща при избора, който трябва да се направи, не би могло да е пречка законодателят на Съюза да използва това правно основание (решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 62, Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 32, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 31, както и Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, EU:C:2006:772, т. 39).
- 61 Следва също така да се подчертае, че член 168, параграф 1, първа алинея ДФЕС предвижда, че при разработването и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза се осигурява високо равнище на закрила на човешкото здраве, а член 114, параграф 3 ДФЕС изрично изисква

при осъществяваната хармонизация да се гарантира високо равнище на защита на човешкото здраве (решения *British American Tobacco (Investments)* и *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 62, *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 33, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 32, както и Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, EU:C:2006:772, т. 40).

- 62 От изложеното по-горе следва, че когато има пречки за търговията или съществува вероятност от появата на такива пречки в бъдеще, поради това че по отношение на определена стока или определена категория стоки държавите членки са взели или са на път да вземат разнопосочни мерки, годни да създадат различно равнище на защита и така да възпрепятстват свободното движение на съответната стока или съответните стоки в Съюза, член 114 ДФЕС овластява законодателя на Съюза да се намеси, като приеме подходящите мерки при спазване, от една страна, на параграф 3 от този член, и от друга, на правните принципи, упоменати в Договора за функционирането на ЕС или разработени в съдебната практика, в частност принципа на пропорционалност (решения *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 34, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 33, както и Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, EU:C:2006:772, т. 41).
- 63 Следва също така да се отбележи, че с използвания в член 114 ДФЕС израз „мерки за сближаване“ създателите на Договора са искали да предоставят на законодателя на Съюза свобода на преценка относно техниката на сближаване, която в зависимост от общия контекст и конкретните обстоятелства относно подлежащата на хармонизация материя е най-подходяща за постигане на желания резултат, особено в области, характеризиращи се със сложни технически особености (решения Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, EU:C:2006:772, т. 42, както и Обединено кралство/Парламент и Съвет, C-270/12, EU:C:2014:18, т. 102). Ето защо, упражнявайки тази свобода на преценка, законодателят на Съюза би могъл да предприеме само поетапна хармонизация и да изиска само постепенно премахване на взетите от държавите членки едностранни мерки (решение *Rewe-Zentrale*, 37/83, EU:C:1984:89, т. 20).
- 64 В зависимост от обстоятелствата мерките по член 114, параграф 1 ДФЕС може да се изразяват в задължение за всички държави членки да разрешат пускането на пазара на съответния продукт или продукти, в добавянето на определени условия към такова задължение за разрешаване, дори във временна или окончателна забрана за пускане на пазара на един или няколко продукта (решения *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, т. 35, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, т. 34, както и Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, EU:C:2006:772, т. 43).
- 65 Именно в светлината на тези принципи следва да се провери дали са налице условията за прилагане на член 114 ДФЕС като правно основание на упоменатите в първия въпрос разпоредби на Директива 2014/40.

По първия въпрос, буква а)

- 66 С буква а) от първия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 24, параграф 2 от Директива 2014/40 трябва да се тълкува в смисъл, че позволява на държавите членки да приемат по-строги от предвидените в Директивата правила в областта на стандартизирането на опаковките на тютюневите изделия, и дали с оглед на това тълкуване посочената разпоредба е невалидна, поради това че член 114 ДФЕС не е подходящо правно основание за нея.
- 67 Съгласно член 24, параграф 1 от Директива 2014/40 държавите членки не могат да забраняват или ограничават пускането на пазара на тютюневи или свързани с тях изделия, които отговарят на разпоредбите на тази директива, въз основа на съображения, свързани с регулирани от Директивата аспекти, при спазване на член 24, параграфи 2 и 3. Съгласно член 24, параграф 2

Директива 2014/40 не засяга правото на държавите членки при определени условия да поддържат или въвеждат „допълнителни изисквания, приложими за всички пуснати на пазарите им изделия, във връзка със стандартизирането на опаковките на тютюневите изделия“.

- 68 Жалбоподателите в главното производство, Ирландия, правителството на Обединеното кралство и норвежкото правителство смятат, че член 24, параграф 2 от Директива 2014/40 разрешава на държавите членки да поддържат или въвеждат допълнителни изисквания по отношение на всички аспекти на опаковането на тютюневите изделия, независимо дали са регулирани от Директивата или не. За сметка на това португалското правителство, Парламентът, Съветът и Комисията считат, че тази възможност би могла да се отнася само до нехармонизираните с Директивата аспекти на опаковането.
- 69 В това отношение следва да се отбележи, че член 24, параграф 2 от Директива 2014/40 наистина може да се тълкува по различни начини, така че точният обхват на предоставената с него възможност на държавите членки не е съвсем недвусмислен. Всъщност, от една страна, тази директива не съдържа определение на използваните в член 24, параграф 2 термини „допълнителни изисквания“ и „стандартизиране“. От друга страна, в тази разпоредба не е уточнено дали въпросната възможност е налице и по отношение на хармонизираните с Директивата аспекти на опаковането на тютюневите изделия или не.
- 70 Съгласно постоянната съдебна практика обаче, когато текст от вторичното право може да бъде тълкуван по различни начини, следва да се предпочете това тълкуване, при което разпоредбата съответства на Договора, а не онова, което би довело до установяване на несъвместимост на разпоредбата с Договора (вж. по-специално решение *Ordre des barreaux francophones et germanophone* и др., C-305/05, EU:C:2007:383, т. 28).
- 71 Тълкуването на член 24, параграф 2 от Директива 2014/40 в смисъл, че позволява на държавите членки да поддържат или въвеждат допълнителни изисквания по отношение на всички аспекти на опаковането на тютюневите изделия, включително по отношение на хармонизираните с Директивата аспекти, по същество би означавало да се постави под съмнение извършената с Директивата хармонизация в областта на опаковането на тези изделия. Всъщност като последица от подобно тълкуване държавите членки биха получили правото да заместят хармонизираните с Директивата изисквания в областта на опаковането с други изисквания, въведени на национално равнище, в нарушение на предвидените в член 114, параграфи 4—10 ДФЕС правила относно запазването и въвеждането на национални разпоредби, дерогиращи прилагането на мерки за хармонизиране.
- 72 Подобно тълкуване би довело до несъвместимост на член 24, параграф 2 от Директива 2014/40 с член 114 ДФЕС.
- 73 Член 24, параграф 2 от Директива 2014/40 обаче може да се тълкува и в смисъл, че разрешава на държавите членки да поддържат или въвеждат допълнителни изисквания единствено по отношение на нехармонизираните с Директивата аспекти на стандартизирането на опаковките на тютюневите изделия. Наистина текстът на член 24, параграф 2 не съдържа такова уточнение, но това не променя факта, че това тълкуване съответства на целта и общия разум на Директивата.
- 74 Всъщност от член 1, буква б) от Директива 2014/40 следва, че целта на тази директива е сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно „някои“ аспекти на етикетирването и опаковането на тютюневите изделия. Оттук следва, че Директивата не е предназначена да хармонизира всички аспекти на етикетирването и опаковането на тези изделия.

- 75 Този извод намира потвърждение в член 28, параграф 2, буква а) от Директива 2014/40, който гласи, че при изготвянето на доклада по член 28, параграф 1 Комисията обръща специално внимание в частност на „опита, придобит по отношение на дизайна на повърхността на опаковките, който не е регламентиран с [тази] директива“.
- 76 В това отношение в съображение 53 от Директива 2014/40 се уточнява, че предвид постигнатите от Директивата различни степени на хармонизация държавите членки следва да продължат да разполагат с правото да налагат изисквания по отношение например на цветовете на опаковките на тютюневите изделия или да предвиждат по-нататъшно стандартизиране на тези опаковки. Всъщност нито една разпоредба от Директивата не предвижда, нито забранява подобно стандартизиране, нито пък урежда въпроса за цветовете на опаковките на тютюневите изделия, стига да са спазени изискванията по член 13.
- 77 Освен това от общия разум на Директива 2014/40 следва, че тя не създава изчерпателна хармонизация в областта на производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия. Това личи в частност от съображения 47 и 48 от Директивата, в които се споменават редица аспекти, които тя не регулира. Също така съображение 55 от Директивата гласи, че държавите членки следва да имат право да продължат да прилагат или да въвеждат национални правни норми, приложими за всички пуснати на националните им пазари изделия, „по отношение на аспекти, които не са уредени от [тази] директива“.
- 78 Ето защо следва да се разгледа въпросът дали тълкуването на член 24, параграф 2 от Директива 2014/40, изложено в точка 73 от настоящото решение, осигурява на тази разпоредба съвместимост с член 114 ДФЕС.
- 79 Несъмнено е вярно, че като разрешава на държавите членки да поддържат или въвеждат допълнителни изисквания относно нехармонизираните с Директива 2014/40 аспекти на опаковането, член 24, параграф 2 не гарантира, че изделията, чиито опаковки отговарят на изискванията на Директивата, ще могат да се движат свободно на вътрешния пазар.
- 80 Това обстоятелство обаче е неизбежна последица от техниката за хармонизиране, която законодателят на Съюза е избрал да използва в конкретния случай. Както бе припомнено в точка 63 от настоящото решение, законодателят на Съюза разполага със свобода на преценка, в частност що се отнася до възможността да предприеме само поетапна хармонизация и да изиска само постепенно премахване на взетите от държавите членки едностранни мерки.
- 81 Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 119 от заключението си, частична хармонизация в областта на етикетването и опаковането на тютюневите изделия като осъществената с Директива 2014/40 също носи безспорни предимства за функционирането на вътрешния пазар, тъй като премахва, макар и не всички, но поне някои пречки пред търговията.
- 82 Всъщност за разлика от директивата, която е била обсъждана по делото, приключило с решение Германия/Парламент и Съвет (C-376/98, EU:C:2000:544), член 24, параграф 1 във връзка с параграф 2 от Директива 2014/40, така както е тълкуван в точка 73 от настоящото решение, забранява на държавите членки да се противопоставят на вноса, продажбата и употребата на отговарящи на изискванията на Директивата тютюневи изделия по съображения, свързани с хармонизирани от тази директива аспекти на опаковането. В този смисъл тези разпоредби допринасят за осъществяването на целта за подобряване на условията на функциониране на вътрешния пазар и следователно са в съответствие с член 114 ДФЕС (вж. по аналогия решение *British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 74).

- 83 Оттук следва, че тълкуването на член 24, параграф 2 от Директива 2014/40 в смисъл, че разрешава на държавите членки да поддържат или въвеждат допълнителни изисквания по отношение единствено на нехармонизираните с тази директива аспекти на опаковането на тютюневите изделия, осигурява на разпоредбата съвместимост с член 114 ДФЕС. Ето защо въз основа на съдебната практика, цитирана в точка 70 от настоящото решение, следва да бъде възприето това тълкуване.
- 84 По изложените по-горе съображения на първия въпрос, буква а) трябва да се отговори, както следва:
- член 24, параграф 2 от Директива 2014/40 трябва да се тълкува в смисъл, че държавите членки могат да поддържат или въвеждат допълнителни изисквания по отношение на нехармонизираните с Директивата аспекти на опаковането на тютюневите изделия,
 - при разглеждането на този въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на посочената разпоредба.

По първия въпрос, буква б)

- 85 С буква б) от първия въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали член 24, параграф 3 от Директива 2014/40 е невалиден, поради това че член 114 ДФЕС не е подходящо правно основание за тази разпоредба.
- 86 Член 24, параграф 3 от Директива 2014/40 в частност предвижда, че всяка държава членка може да забрани „определени категории“ тютюневи или свързани с тях изделия въз основа на съображения, свързани с конкретното положение в същата държава членка, и при условие че разпоредбите са оправдани от необходимостта от опазване на общественото здраве, като отчита високото равнище на защита на човешкото здраве, постигнато с Директивата.
- 87 Несъмнено е вярно, че като позволява на държавите членки да забранят определени категории тютюневи или свързани с тях изделия, въпреки че отговарят на изискванията на Директива 2014/40, член 24, параграф 3 би могъл да възпрепятства свободното движение на тези изделия.
- 88 Следва да се констатира обаче, че целта на Директива 2014/40 не е да въздейства на политиките на държавите членки в областта на разрешаването на тютюневите изделия като такива.
- 89 Всъщност в съображение 48 от Директива 2014/40 се пояснява, че Директивата „не хармонизира правилата относно среда без тютюнев дим“. Подобни правила биха могли да варират от забрана за тютюнопушене на определени места до забрана за пускане на пазара на цяла категория тютюневи изделия.
- 90 Оттук следва, че член 24, параграф 3 от Директива 2014/40 се отнася до аспект, който не е обхванат от мерките за хармонизиране по тази директива и съответно не попада под действието на правилата по член 114, параграфи 4—10 ДФЕС относно въвеждането на национални разпоредби, дерогиращи прилагането на мерки за хармонизиране.
- 91 В този смисъл член 24, параграф 3 във връзка с член 24, параграф 1 от Директива 2014/40 очертава границите на приложното поле на тази директива, като изяснява, че тютюневите и свързаните с тях изделия, които отговарят на изискванията на Директивата, могат да се движат свободно на вътрешния пазар, стига тези изделия да спадат към категория тютюневи или свързани с тях изделия, която сама по себе си е разрешена в държавата членка, където се пускат на пазара.

- 92 В това отношение следва да се подчертае, че в законодателните актове, приемани на основание член 114 ДФЕС, законодателят на Съюза има право по своя преценка да включва разпоредби, предназначени да изяснят въпроси, които са извън обхвата на приеманите мерки за хармонизация, още повече че член 24, параграф 3 от Директива 2014/40 предвижда условия, а също и механизъм за предотвратяване на произволната дискриминация и прикритите ограничения на търговията между държавите членки в интерес на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар, в което се заключава идеята на член 114 ДФЕС.
- 93 Трябва да се отхвърли и доводът, че член 24, параграф 3 от Директива 2014/40 и член 7 от нея били несъгласувани помежду си, доколкото, от една страна, предвидената в последната разпоредба забрана на характерните вкусово-ароматни качества имала за цел да премахне различията между правните уредби на държавите членки, а от друга, член 24, параграф 3 способствал за появата на такива различия.
- 94 Всъщност този довод произтича от неправилно разбиране на връзката между член 7 и член 24, параграф 3 от Директива 2014/40. Без изобщо да си противоречат, тези две разпоредби взаимно се допълват. Всъщност, като забранява тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества, член 7 цели да премахне съществуващите в това отношение различия между правните уредби на държавите членки, в частност за да осигури свободното движение на тютюневите изделия като цяло. По силата на член 24, параграф 1 от Директивата, щом отговарят в частност на изискванията на член 7, въпросните изделия могат да се движат свободно на вътрешния пазар, стига категорията тютюневи изделия, към която принадлежат, да не е сама по себе си забранена в държавата членка, където те се пускат на пазара, както следва от член 24, параграф 3 от Директивата.
- 95 По изложените по-горе съображения следва да се констатира, че при разглеждането на първия въпрос, буква б) не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 24, параграф 3 от Директива 2014/40.

По първия въпрос, буква в)

- 96 С буква в) от първия въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали разпоредбите на дял II, глава II от Директива 2014/40, както и членове 7 и 18 от нея са невалидни, поради това че член 114 ДФЕС не е подходящо правно основание за тези разпоредби.

– По първия въпрос, буква в), подточка i)

- 97 Изтъкнатите в акта за преюдициално запитване основания за констатиране на невалидност на разпоредбите от дял II, глава II, „Етикетиране и опаковане“ от Директива 2014/40 са свързани, на първо място, с твърдението, че между националните правни уредби в областта на опаковането и етикетирането на тютюневите изделия няма различия, годни да възпрепятстват свободното движение на тези изделия, нито има риск от поява на такива различия. Всъщност съществуващите несходства се дължали не на такива различия, а на търговската стратегия на производителите да съобразяват опаковката и етикетите на своите изделия с предпочитанията на потребителите, които варирали в отделните държави членки.
- 98 В това отношение следва да се отбележи, че видно от съображения 22, 23 и 28 от Директива 2014/40, както и от изготвената от Комисията оценка на въздействието от 19 декември 2012 г., приложена към предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия (SWD(2012) 452 окончателен, част 1, стр. 30 и сл.), към момента на приемането на Директива 2014/40 са съществували значителни различия между националните правни уредби в

областта на етикетирането и опаковането на тютюневите изделия. Например, докато в някои държави членки са се изисквали комбинирани здравни предупреждения, състоящи се от изображение и текст, в други държави членки са били достатъчни текстови предупреждения. Също така на национално равнище са съществували различия по отношение на размера на цигарените опаковки, минималния брой цигари в потребителска опаковка и разрешените рекламни елементи по потребителските опаковки.

- 99 Освен това, както следва от съображения 23 и 24 от Директива 2014/40, ако не се предприемат допълнителни действия на равнището на Съюза, вероятно тези различия биха се увеличили с годините, особено като се има предвид необходимостта от адаптиране на уредбата относно етикетирането към развитието на тази материя в международен план, например постигнатото в насоките на РККТ относно опаковането и етикетирането на тютюневите изделия.
- 100 Като се има предвид, че пазарът на тютюневи изделия е пазар, на който търговията между държавите членки има относително висок дял, националните правила за условията, на които трябва да отговарят тези изделия, и в частност правилата за означаването, състава и етикетирането им, по естеството си могат да създадат пречки за свободното движение на стоките, ако няма хармонизация на равнището на Съюза (вж. в този смисъл решение *British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 64).
- 101 Съгласно цитираната в точка 62 от настоящото решение съдебна практика обаче, когато има пречки за търговията или съществува вероятност от появата на такива пречки в бъдеще, поради това че по отношение на определена стока или определена категория стоки държавите членки са взели или са на път да вземат разнопосочни мерки, годни да създадат различно равнище на защита и така да възпрепятстват свободното движение на съответната стока или съответните стоки в Съюза, член 114 ДФЕС овластява законодателя на Съюза да се намеси.
- 102 На второ място, валидността на разпоредбите на дял II, глава II от Директива 2014/40 се оспорва по съображението, че те не допринасят за премахването на пречките пред свободното движение на тютюневите изделия, тъй като някои от тези разпоредби при всички положения принуждавали производителите да осигуряват различни опаковки за всяка държава членка. Това се отнасяло по-конкретно за правилата относно бандеролите, доколкото последните били различни за всяка държава членка, а също и за правилата относно здравните предупреждения, доколкото те пък трябвало да се изготвят на официалния език или официалните езици в държавата членка, където изделията се пускат на пазара.
- 103 Макар че наистина някои разпоредби на дял II, глава II от Директива 2014/40 изискват определени компоненти на етикетите и опаковките на тютюневите изделия да се променят в зависимост например от официалния език или официалните езици или пък данъчната уредба в държавата членка, където изделията се пускат на пазара, това не променя факта, че тази директива хармонизира други компоненти на етикетите и опаковките на тези изделия като формата на потребителските опаковки, минималния брой цигари в потребителска опаковка, големината и комбинирания характер на здравните предупреждения. Както посочва генералният адвокат в точка 98 от заключението си, така тези мерки допринасят за премахването на пречките пред търговията, защото позволяват на съответните предприятия да съкратят разходите си чрез икономии от мащаба.
- 104 На трето място, що се отнася до довода, че разпоредбите на дял II, глава II от Директива 2014/40 биха могли да предизвикат нарушения на конкуренцията, като намаляват възможността на производителите да диференцират изделията си, следва да се приеме, че този довод има отношение към спазването на принципа на пропорционалност, което е предмет на букви б) и в) от третия въпрос.

105 От изложените по-горе съображения следва, че при разглеждането на първия въпрос, буква в), подточка i) не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на разпоредбите на дял II, глава II от Директива 2014/40.

– По първия въпрос, буква в), подточка ii)

106 От акта за преюдициално запитване следва, че валидността на член 7 от Директива 2014/40, който забранява пускането на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества, се оспорва, на първо място, по съображение че между правните уредби на държавите членки, в частност що се отнася до използването на ментол, не съществували реални или вероятни различия, годни да създадат пречки за търговията.

107 Този довод е свързан конкретно с използването на ментола като характерен овкусител, а не с използването на всички овкусители, до които се отнася забраната. Този довод се основава на схващането, че член 114 ДФЕС задължава законодателя на Съюза да установи наличието на реални или вероятни различия между правните уредби на държавите членки по отношение на пускането на пазара на тютюневи изделия, съдържащи конкретно ментол.

108 В това отношение следва да се отбележи обаче, че законодателят на Съюза е взел решение да установи еднакви правила за всички тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества. Както личи от съображение 16 от Директива 2014/40, той е приел, че тези изделия биха могли да улеснят започването на употреба на тютюневи изделия или да окажат влияние върху моделите на употреба.

109 Освен това, както сочи съображение 15 от Директивата, законодателят на Съюза е взел предвид частичните насоки за прилагане на членове 9 и 10 от РККТ, в които се призовава по-специално за премахване на съставките, които подобряват вкусовите качества, създават впечатлението, че тютюневите изделия са полезни за здравето, свързват се с идеята за енергия и жизненост или пък имат оцветяващи свойства.

110 В това отношение следва да се констатира, че частичните насоки също не провеждат разграничение между различните овкусители, които могат да бъдат добавяни в тютюневите изделия. Напротив, в раздел 3.1.2.2 от тези насоки се препоръчва да се регулира — чрез забраняване или ограничаване — употребата на съставки, които може да се използват за подобряване на вкусовите качества на тютюневите изделия. В това отношение там изрично се споменава ментолът като овкусител, който прикрива остротата на тютюневия дим и допринася за насърчаването и поддържането на употребата на тютюн.

111 Макар наистина да не са задължителни, насоките на РККТ са предназначени в съответствие с членове 7 и 9 от РККТ да подпомогнат договарящите страни при прилагането на задължителните разпоредби на тази конвенция.

112 Освен това тези насоки се опират на най-добрите налични научни данни и на опита на страните по РККТ, както сочи точка 1.1 от тях, и са приети с консенсус, включително от Съюза и неговите държави членки, както се посочва в съображение 7 от Директива 2014/40.

113 Следователно така изготвените препоръки могат да имат определящо влияние върху съдържанието на правната уредба в разглежданата област, както личи и от изричното решение на законодателя на Съюза да ги вземе предвид при приемането на Директива 2014/40, за което се споменава в съображения 7 и 15 от нея.

- 114 От изложеното по-горе следва, че тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества, дължащи се било на ментол, било на друг овкусител, имат аналогични обективни характеристики, от една страна, и от друга, сходни ефекти от гледна точка на започването и поддържането на употребата на тютюневи изделия.
- 115 При тези условия законодателят на Съюза е можел с право да въведе еднакъв правен режим по отношение на всички характерни вкусово-ароматни качества.
- 116 При това положение, за да може член 114 ДФЕС да е подходящо правно основание за член 7 от Директива 2014/40, е достатъчно да е доказано, че между националните правни уредби по отношение на тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества, взети като цяло, съществуват различия, които могат да възпрепятстват свободното движение на тези изделия, или пък че съществува вероятност от появата на такива различия в бъдеще.
- 117 На второ място, що се отнася до довода, че забраната по член 7 от Директива 2014/40 няма за цел да улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар, трябва да се констатира, че съображение 15 от Директивата и споменатата в точка 98 от настоящото решение оценка на въздействието (част 1, стр. 34 и част 4, стр. 6 и сл.) сочат, че при приемането на Директивата са съществували значителни различия между правните уредби на държавите членки, доколкото в някои от тях е имало различни списъци на разрешени или забранени овкусители, а в други изобщо не е съществувала конкретна правна уредба по този въпрос.
- 118 Наред с това изглежда вероятно, че ако не се предприемат действия на равнището на Съюза, на национално равнище биха били въведени разнопосочни режими за тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества, в това число ментоловите.
- 119 Всъщност, както бе посочено в точка 110 от настоящото решение, частичните насоки за прилагане на членове 9 и 10 от РККТ препоръчват на страните по тази рамкова конвенция да „регулират, чрез забраняване или ограничаване, съставките, които може да се използват за подобряване на вкусовите качества на тютюневите изделия“, в това число ментола.
- 120 Така частичните насоки оставят значителна свобода на преценка на договарящите страни, а това позволява с достатъчна степен на вероятност да се предвиди, че ако не се предприемат действия на равнището на Съюза, националните правни уредби в тази област биха могли да се развият разнородно, включително що се отнася до използването на ментол.
- 121 Като обаче забранява пускането на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества, член 7 от Директива 2014/40 предотвратява именно такова разнородно развитие на правните уредби на държавите членки.
- 122 Съгласно съдебната практика, цитирана в точка 59 от настоящото решение, прилагането на член 114 ДФЕС като правно основание е възможно с оглед предотвратяването на бъдещи пречки за търговията в резултат от разнородното развитие на националните законодателства, когато появата на такива пречки е вероятна, а разглежданата мярка има за цел предотвратяването им.
- 123 Освен това, както вече беше посочено в точка 100 от настоящото решение, пазарът на тютюневи изделия е пазар, на който търговията между държавите членки има относително висок дял, и затова националните правила за условията, на които трябва да отговарят тези изделия, и в частност правилата за състава им, по естеството си могат да създадат пречки за свободното движение на стоките, ако няма хармонизация на равнището на Съюза.

- 124 Следва също така да се припомни, че съгласно съдебната практика, цитирана в точка 64 от настоящото решение, мерките, които може да се приемат на основание член 114 ДФЕС, могат да се изразяват в частност във временна или окончателна забрана за пускане на пазара на един или няколко продукта.
- 125 Оттук следва, че премахването на различията между националните правни уредби по отношение на състава на тютюневите изделия или предотвратяването на разнородното развитие на тези уредби, в това число чрез забрана на някои добавки на равнището на Съюза, улеснява безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на съответните изделия.
- 126 По изложените по-горе съображения следва да се констатира, че при разглеждането на първия въпрос, буква в), подточка ii) не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 7 от Директива 2014/40.
- По първия въпрос, буква в), подточка iii)
- 127 От акта за преюдициално запитване следва, че валидността на член 18 от Директива 2014/40 се оспорва по съображението, че тази разпоредба не допринасяла за подобряването на функционирането на вътрешния пазар, а напротив, способствала за появата на различия между националните правни уредби, поради което член 114 ДФЕС не бил подходящо правно основание за посочения член 18.
- 128 Член 18 от Директива 2014/40, от една страна, предвижда, че държавите членки могат да забранят трансграничните продажби на тютюневи изделия от разстояние на потребителите, и от друга, налага редица общи правила за държавите членки, които разрешават този вид продажби.
- 129 Смисълът на съществуването на член 18 личи от съображение 33 от Директива 2014/40, съгласно което трансграничните продажби от разстояние на тютюневи изделия могат да улеснят достъпа до тютюневи изделия, които не са в съответствие с тази директива, от една страна, и от друга, създават по-голям риск от достъп на младите хора до тютюневи изделия.
- 130 Затова посочената разпоредба цели да предотврати заобикалянето на правилата за съответствие, установени с Директива 2014/40, като същевременно основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора.
- 131 Съдът обаче вече е имал повод да подчертае, че в актовете на Съюза, приемани на основание член 114 ДФЕС, може да се включват разпоредби, които служат за предотвратяване на заобикалянето на правилата, чиято цел е да се подобрят условията на функциониране на вътрешния пазар (вж. в този смисъл решения Германия/Парламент и Съвет, C-376/98, EU:C:2000:544, т. 100, както и British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 82).
- 132 Що се отнася до възражението, че като последица от член 18 от Директива 2014/40 щели да се появят различия между националните правни уредби в тази област, доколкото можело някои държави членки да решат да забранят трансграничните продажби от разстояние, а други — да ги оставят разрешени, следва да се напомни, че преди приемането на Директивата не е имало мерки на равнището на Съюза за хармонизиране на режима на трансграничните продажби на тютюневи изделия от разстояние. Следователно държавите членки вече са прилагали различни режими в тази област, за което свидетелства и оценката на въздействието, посочена в точки 98 и 117 от настоящото решение (част 4, стр. 8). Ето защо не може да бъде приет доводът, че причината за тези различия е член 18 от Директивата.

- 133 Освен това, както беше посочено в точка 128 от настоящото решение, член 18 установява и редица общи правила, задължителни за всички държави членки, които не забраняват тези продажби, като по този начин се сближават техните закони, подзаконови и административни разпоредби в тази област по смисъла на член 114 ДФЕС.
- 134 В това отношение следва да се припомни, че съгласно съдебната практика, цитирана в точка 63 от настоящото решение, член 114 ДФЕС предоставя свобода на преценка на законодателя на Съюза, в частност що се отнася до възможността да предприеме поетапна хармонизация и да изиска само постепенно премахване на взетите от държавите членки едностранни мерки.
- 135 Ето защо в границите на тази свобода на преценка законодателят е можел да предприеме хармонизация на някои аспекти на трансграничната продажба на тютюневи изделия, а същевременно да остави други аспекти на преценката на държавите членки.
- 136 От изложените по-горе съображения следва, че при разглеждането на първия въпрос, буква в), подточка iii) не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 18 от Директива 2014/40.

По втория въпрос

- 137 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 13, параграф 1 от Директива 2014/40 трябва да се тълкува в смисъл, че забранява помещаването на определена информация на етикетите на потребителските опаковки, на външните опаковки и на самите тютюневи изделия, макар тази информация да е фактически вярна, и ако трябва да се тълкува в този смисъл — дали разпоредбата е невалидна, поради това че е приета в нарушение на член 11 от Хартата и принципа на пропорционалност.

Тълкуване на член 13, параграф 1 от Директива 2014/40

- 138 Член 13, параграф 1 от Директива 2014/40 по същество забранява върху етикетите на потребителските опаковки, върху външните опаковки и върху самите тютюневи изделия да се поставят каквито и да било елементи или отличителни обозначения, които биха могли да рекламират тези изделия или да насърчават тяхната употреба.
- 139 В това отношение е важно да се отбележи, че подобна реклама или насърчаване на употребата може да се постигне с определени изявления или твърдения, включително когато същите са фактически верни.
- 140 Например съгласно член 13, параграф 1, буква а) от Директива 2014/40 „етикетите не включват информация за съдържанието на никотин, катран или въглероден оксид в тютюневото изделие“. Оттук ясно личи, че за целите на тази разпоредба е напълно ирелевантно дали този тип информация е фактически вярна или не. Ирелевантността на това обстоятелство се дължи на изтъкнатия в съображение 25 от Директивата факт, че този тип означения са подвеждащи, доколкото водят потребителите до убеждението, че някои цигари са по-малко вредни отколкото други.
- 141 По същия начин и забраните по член 13, параграф 1, буква б) от Директива 2014/40 на всички елементи и отличителни обозначения, които внушават, че дадено тютюнево изделие е по-малко вредно от други, както и по член 13, параграф 1, буква в) на всички елементи и отличителни обозначения, които се отнасят до вкус, мирис, всякакви овкусители или други добавки, а също и по член 13, параграф 1, буква д) на всички елементи и отличителни обозначения, които

внушават, че определено тютюнево изделие има подобрена биоразградимост или други екологични предимства, се прилагат независимо от това дали съответните твърдения са фактически верни.

- 142 Всъщност, както гласи съображение 27 от Директива 2014/40, някои думи или изрази като „с ниско съдържание на катран“, „леки“, „ултралеки“, „меки“, „натурални“, „органични“, „без добавки“, „без аромати“ или „тънки“, както и други елементи или отличителни обозначения биха могли да въведат в заблуждение потребителите, по-специално младите хора, като внушават, че въпросните изделия са по-малко вредни или носят някакви ползи.
- 143 Това тълкуване съответства на целта на Директива 2014/40, която съгласно член 1 е да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия при отчитане на основното съображение за осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора.
- 144 Подобно високо равнище на защита всъщност налага потребителите на тютюневи изделия, които са особено уязвима категория потребители поради ефекта на пристрастяване към никотина, да не бъдат допълнително насърчавани да употребяват тези изделия посредством информация, била тя и фактически вярна, която те може да изтълкуват като индикация, че свързаните с навика им рискове са по-малки или пък че съответните изделия носят някои ползи.
- 145 Следователно член 13, параграф 1 от Директива 2014/40 трябва да се тълкува в смисъл, че забранява поместването на посочената в тази разпоредба информация на етикетите на потребителските опаковки, на външните опаковки и на самите тютюневи изделия, включително когато тази информация е фактически вярна.

Валидност на член 13, параграф 1 от Директива 2014/40

- 146 Запитващата юрисдикция иска от Съда да прецени валидността на член 13, параграф 1 от Директива 2014/40 от гледна точка на член 11 от Хартата и принципа на пропорционалност.
- 147 Член 11 от Хартата закрепва свободата на изразяване на мнение и на информация. Тази свобода е защитена и с член 10 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., която, видно от практиката на Европейския съд по правата на човека, се прилага включително към разпространяването от предприемач на информация с търговски характер, по-конкретно под формата на рекламни съобщения. Тъй като обаче, както е видно от член 52, параграф 3 от Хартата и от разясненията относно Хартата във връзка с член 11 от нея, предвидената в член 11 от Хартата свобода на изразяване на мнение и на информация има същия смисъл и същия обхват като свободата, гарантирана от ЕКПЧ, следва да се приеме, че тази свобода обхваща използването от предприемач на обозначения като посочените в член 13, параграф 1 от Директива 2014/40 върху опаковките и етикетите на тютюневите изделия (решение Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, т. 64 и 65).
- 148 В това отношение следва да се отбележи, че забраната за включване на посочените в член 13, параграф 1 от Директивата елементи и отличителни обозначения върху етикетите на потребителските опаковки, върху външните опаковки и върху самите тютюневи изделия определено представлява намеса в свободата на предприемача на изразяване на мнение и на информация.

- 149 Съгласно член 52, параграф 1 от Хартата всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от Хартата, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на тези права и свободи, а при спазване на принципа на пропорционалност е допустимо само ако е необходимо и ако действително отговаря на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.
- 150 В това отношение следва да се приеме, първо, че констатираната в точка 148 от настоящото решение намеса трябва да се смята за предвидена в закон, доколкото произтича от разпоредба, приета от законодателя на Съюза.
- 151 Второ, член 13, параграф 1 от Директивата не засяга основното съдържание на свободата на предприемача на изразяване на мнение и на информация, доколкото тази разпоредба изобщо не забранява съобщаването на всякаква информация за изделието, а просто урежда етиктирането на тези изделия в ясно определена сфера, като забранява само поставянето на определени елементи и отличителни обозначения (вж. по аналогия решения *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526, т. 57 и *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, т. 71).
- 152 Трето, констатираната намеса отговаря на призната от Съюза цел от общ интерес, а именно защитата на здравето. Всъщност, доколкото е безспорно, че употребата на тютюн и излагането на тютюнев дим причиняват смърт, заболявания и увреждания, забраната по член 13, параграф 1 от Директива 2014/40 допринася за осъществяването на посочената цел, като препятства рекламирането на тютюневите изделия и насърчаването на употребата им.
- 153 Четвърто, що се отнася до пропорционалността на констатираната намеса, следва да се подчертае, че член 35, второ изречение от Хартата, както и член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС и член 168, параграф 1 ДФЕС изискват при разработването и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза да се осигурява високо равнище на закрила на човешкото здраве.
- 154 При тези условия преценката на валидността на член 13, параграф 1 от Директива 2014/40 трябва да се извърши така, че да се гарантира необходимото съчетаване на изискванията, свързани със защитата на тези различни основни права и легитимни цели от общ интерес, защитавани от правния ред на Съюза, и да се осигури подходящо равновесие между тях (вж. в този смисъл решение *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, т. 75).
- 155 В това отношение следва да се отбележи, че правомощието за преценка, с което разполага законодателят на Съюза за намирането на такова подходящо равновесие, е различно за всяка от целите, оправдаващи ограничаването на това право, и зависи от естеството на съответните дейности. В настоящия случай жалбоподателите в главното производство по същество се позовават на свободата си по член 11 от Хартата да разпространяват информация с цел да гарантират търговските си интереси.
- 156 Важно е обаче да се подчертае, че защитата на човешкото здраве в област, характеризираща се с доказаната висока степен на вредност на употребата на тютюневи изделия, с последиците им от гледна точка на пристрастяването и с наличието на тежки заболявания, предизвиквани от съдържащите се в тези изделия фармакологично активни, токсични, мутагенни и канцерогенни съставки, има по-голямо значение от интересите, защитавани от жалбоподателите в главното производство.
- 157 Всъщност, както следва от член 35, второ изречение от Хартата, както и от член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС и член 168, параграф 1 ДФЕС, при разработването и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза трябва да се осигурява високо равнище на закрила на човешкото здраве.

- 158 Предвид изложеното по-горе следва да се констатира, че забраната по член 13, параграф 1 от Директива 2014/40, от една страна, е годна да защити потребителите от свързаните с тютюнопушенето рискове, както следва от точка 152 от настоящото решение, и от друга, не надхвърля границите на необходимото за постигането на търсената цел.
- 159 В това отношение не може да се приеме доводът, че посочената забрана не била необходима, тъй като защитата на потребителите вече била гарантирана в достатъчна степен чрез задължителните здравни предупреждения за рисковете, свързани с тютюнопушенето. Всъщност осъзнаването на тези рискове може, тъкмо обратното, да бъде затруднено при наличието на обозначения, внушаващи, че съответното изделие не е толкова вредно или носи ползи в някои отношения.
- 160 Не може да се приеме и доводът, че следваната цел можело да бъде постигната с други, по-слабо ограничителни мерки, например с регулация вместо пълна забрана на използването на елементите и отличителните обозначения по член 13 от Директива 2014/40 или с добавянето на някои допълнителни здравни предупреждения. Подобни мерки не биха били също толкова ефективни за защитата на здравето на потребителите, тъй като посочените в член 13 елементи и отличителни обозначения по самото си естество са годни да насърчат тютюнопушенето (вж. в този смисъл решение *British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 140). Всъщност няма как да се приеме, че тези елементи и отличителни обозначения може да се поставят с цел осигуряване на ясна и точна информация за потребителите, доколкото те по-скоро са предназначени да експлоатират уязвимостта на потребителите на тютюневи изделия, които поради пристрастяването си към никотина са особено податливи на всякакви внушения за наличието на някаква полза от тютюнопушенето, за да оправдаят или омаловажат рисковете, свързани с техния навик.
- 161 При тези условия следва да се констатира, че като е забранил върху етикетите на потребителските опаковки, върху външните опаковки и върху самите тютюневи изделия да се поставят елементите и отличителните обозначения, посочени в член 13, параграф 1 от Директива 2014/40, включително когато те съдържат фактически вярна информация, законодателят на Съюза не е сгрешил при намирането на подходящо равновесие между изискванията, свързани със защитата на свободата на изразяване на мнение и на информация, и изискванията, свързани със защитата на човешкото здраве.
- 162 Ето защо член 13, параграф 1 от Директива 2014/40 не е приет нито в нарушение на член 11 от Хартата, нито в нарушение на принципа на пропорционалност.
- 163 По изложените по-горе съображения следва да се констатира, че при разглеждането на втория въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 13, параграф 1 от Директива 2014/40.

По третия въпрос

- 164 С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали член 7, параграфи 1 и 7, член 8, параграф 3, член 9, параграф 3, член 10, параграф 1, букви а), в) и ж) и член 14 от Директива 2014/40 са невалидни, поради това че са приети в нарушение на принципа на пропорционалност.
- 165 Съгласно постоянната съдебна практика този принцип изисква актовете на институциите на Съюза да бъдат годни да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят границите на необходимото за осъществяването на тези цели, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не

трябва да са несъразмерни с тези цели (вж. в този смисъл решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 122, ERG и др., C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 86, както и Gauweiler и др., C-62/14, EU:C:2015:400, т. 67 и 91).

166 Що се отнася до съдебния контрол за спазването на условията, посочени в предходната точка от настоящото решение, на законодателя на Съюза следва да се признае широко право на преценка в област като разглежданата в главното производство, която предполага той да направи избор от политическо, икономическо и социално естество и в която се налага да извършва комплексни преценки. Следователно единствено явно неподходящият характер на приета в тази област мярка с оглед на целта, която компетентните институции възнамеряват да постигнат, може да засегне законосъобразността на такава мярка (вж. в този смисъл решение British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 123).

167 Именно в светлината на тези принципи следва да се прецени дали посочените в третия въпрос разпоредби на Директива 2014/40 са приети в нарушение на принципа на пропорционалност.

По третия въпрос, буква а)

168 Буква а) от третия въпрос се отнася до валидността на член 7, параграфи 1 и 7 от Директива 2014/40 от гледна точка на принципа на пропорционалност. Тези разпоредби забраняват пускането на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества и на тютюневи изделия, съдържащи овкусители в която и да е от съставните си части, като например филтри, хартия, опаковки, капсули, или други технически елементи, даващи възможност за промяна на мириса или вкуса на съответните тютюневи изделия или интензитета на техния дим.

169 От акта за преюдициално запитване следва, че валидността на тези разпоредби се оспорва по съображението, че забраната за използване на ментол не е нито подходяща, нито необходима за постигането на целта на Директивата и че въздействието на посочената забрана е непропорционално.

170 На първо място, що се отнася до това дали е подходяща забраната за пускане на пазара на съдържащи ментол тютюневи изделия, по същество се твърди, че тя не е годна да осигури постигането на целта за защита на човешкото здраве, особено на младите хора, тъй като за тях ментолът изобщо не бил привлекателен и съответно използването му не можело да улесни започването на употреба на тютюневи изделия.

171 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 1 Директива 2014/40 има двойна цел — да улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора.

172 В това отношение следва да се констатира, от една страна, че както личи от точка 125 от настоящото решение, забраната за пускане на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества е годна да улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия.

173 От друга страна, тази забрана е и подходяща за осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора. Всъщност не се оспорва, че някои овкусители са особено привлекателни за последните и улесняват започването на употреба на тютюневи изделия.

- 174 Що се отнася до твърдението, че младите хора не намирали ментола за привлекателен и че използването му не улеснявало започването на употреба, в точка 115 от настоящото решение вече беше посочено, че законодателят на Съюза е можел с право да въведе еднакъв правен режим по отношение на всички характерни вкусово-ароматни качества. Оттук следва, че годността на забраната да осигури постигането на целта за защита на човешкото здраве не може да бъде поставена под съмнение само по отношение на един конкретен овкусител.
- 175 Важно е също така да се отбележи, че съгласно частичните насоки за прилагане на членове 9 и 10 от РККТ, на които следва да се признае особено висока доказателствена стойност поради констатациите в точка 112 от настоящото решение, ментолът, наред с други овкусители, допринася за насърчаването и поддържането на употребата на тютюн и тъй като е приятен, прави тютюневите изделия по-привлекателни за потребителите.
- 176 Освен това Директива 2014/40 цели да осигури високо равнище на защита на здравето за всички потребители, поради което годността ѝ да гарантира постигането на тази цел не бива да се преценява само от гледна точка на една категория потребители.
- 177 Следователно забраната по член 7 от Директива 2014/40 не може да се разглежда като явно неподходяща да осигури постигането на целта за улесняване на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия при отчитане на основното съображение за осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора.
- 178 На второ място, що се отнася до това дали забраната е необходима, следва да се припомни, от една страна, че както вече беше посочено в точка 110 от настоящото решение, частичните насоки за прилагане на членове 9 и 10 от РККТ препоръчват на страните по РККТ в частност да забранят употребата на съставки като ментола, които могат да бъдат използвани за подобряване на вкусовите качества на тютюневите изделия. Освен това съгласно раздел 1.1 от частичните насоки страните по тази рамкова конвенция се насърчават да прилагат мерки извън препоръчаните от насоките.
- 179 Ето защо въз основа на тези препоръки и при упражняване на широкото си право на преценка законодателят на Съюза е можел с право да забрани всички характерни вкусово-ароматни качества.
- 180 От друга страна, що се отнася до предлаганите от някои от страните в главното производство по-слабо ограничителни мерки, следва да се отбележи, че те не се явяват също толкова подходящи за постигането на следваната цел.
- 181 Всъщност увеличаването на възрастовата граница, над която се разрешава употреба на тютюневи изделия, само по отношение на тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества, не би могло да намали привлекателността на тези изделия, нито съответно да предотврати започването на употреба на тютюневи изделия от хора на възраст над определения праг. Нещо повече, произтичащата от увеличението на възрастовата граница забрана за продажба при всички случаи може лесно да бъде заобиколена при търговията с тези изделия.
- 182 Организирането на информационни кампании, фокусирани върху опасностите от тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества, не е сама по себе си годна да премахне различията между националните правни уредби относно пускането на такива изделия на пазара, нито съответно да подобри условията на функциониране на вътрешния пазар.

- 183 Що се отнася до приемането на списъци на забранени или разрешени овкусители, като последица от тази мярка би могло да се стигне до въвеждането на неоправдани разлики в третирането на различните видове тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества. Освен това подобни списъци могат бързо да изгубят актуалност поради непрекъснатото развитие на търговските стратегии на производителите или пък лесно да бъдат заобиколени.
- 184 Ето защо следва да се констатира, че забраната за пускане на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества не надхвърля явно необходимото за постигането на търсената цел.
- 185 На трето място, що се отнася до сочения за непропорционален ефект от забраната за използване на ментол като характерен овкусител поради негативните икономически и социални последици от тази забрана, следва да се припомни, че дори когато разполага с широки нормотворчески правомощия, както е в настоящия случай, законодателят на Съюза е длъжен да основе своя избор на обективни критерии и да провери дали целите на възприетата мярка може да оправдаят наличието на негативни, дори значително негативни последици за някои оператори (вж. в този смисъл решение Люксембург/Парламент и Съвет, C-176/09, EU:C:2011:290, т. 63 и цитираната съдебна практика).
- 186 Всъщност по силата на член 5 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, приложен към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС, проектите на законодателни актове отчитат необходимостта всяко задължение, възложено на стопанските субекти, да бъде възможно най-малко натоварващо и да бъде съобразено с поставената цел.
- 187 В настоящия случай следва да се констатира, че законодателят на Съюза се е погрижил да смекчи негативните икономически и социални последици от забраната за пускане на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества.
- 188 В този смисъл, първо, за да се осигури време за адаптиране както на тютюневата промишленост, така и на потребителите, член 7, параграф 14 от Директива 2014/40 предвижда, че що се отнася до тютюневите изделия с характерни вкусово-ароматни качества, чийто обем на продажбите в рамките на целия Съюз се равнява на 3 % или повече за дадена продуктова категория, забраната за пускане на тези изделия на пазара в Съюза се прилага едва считано от 20 май 2020 г.
- 189 Второ, от оценката на въздействието, която беше посочена в точки 98, 117 и 132 от настоящото решение (част 1, стр. 114 и част 6, стр. 2) и която не е оспорена в тази ѝ част, следва, че забраната ще доведе до намаление от 0,5 % до 0,8 % на употребата на цигари в Съюза за период от пет години.
- 190 Тези обстоятелства доказват, че законодателят на Съюза е претеглил икономическите последици от забраната спрямо императивната цел за осигуряване на високо равнище на защита на човешкото здраве в съответствие с член 35, второ изречение от Хартата и член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС и член 168, параграф 1 ДФЕС, що се отнася до изделия, характеризирани се с канцерогенни, мутагенни и токсични за репродукцията свойства. Ето защо въздействието на забраната по член 7 от Директива 2014/40 не е явно непропорционално.
- 191 По изложените по-горе съображения следва да се констатира, че при разглеждането на третия въпрос, буква а) не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 7, параграфи 1 и 7 от Директива 2014/40.

По третия въпрос, буква б)

- ¹⁹² Разпоредбите, до които се отнася буква б) от третия въпрос, включват различни правила за етикетирането и опаковането на тютюневите изделия, свързани по същество със запазването на целостта на здравните предупреждения след отварянето на опаковката — упоменато в член 8, параграф 3 от Директива 2014/40, с мястото и минималните размери на общото здравно предупреждение и на информационното съобщение — посочени в член 9, параграф 3 от Директивата, с минималните размери на комбинираните здравни предупреждения — определени в член 10, параграф 1, буква ж) от Директивата, както и с формата на потребителските опаковки на цигарите и минималния брой цигари в потребителска опаковка — закрепени в член 14 от Директивата.
- ¹⁹³ От акта за преюдициално запитване следва, че валидността на всички тези разпоредби се оспорва — съвсем лаконично и общо — първо, по съображението, че не са нито подходящи, нито необходими за постигането на целта за защита на общественото здраве. Всъщност като алтернатива на предвидените правила, считани за твърде строги, съществували по-слабо ограничителни мерки като например изискването здравните предупреждения да са изцяло видими и да не се променят от формата на опаковката. Второ, оспорваните изисквания били пречка за диференциацията на тютюневите изделия и водели до нарушения на конкуренцията. Трето, изискването по член 14, параграф 1 от Директива 2014/40 потребителските опаковки на цигарите да съдържат най-малко 20 цигари, не можело да бъде оправдано по съображения за защита на общественото здраве.
- ¹⁹⁴ С по-голямата част от тези възражения се оспорва пропорционалността на тези изисквания единствено от гледна точка на целта за осигуряване на високо равнище на защита на човешкото здраве, без да се взема предвид целта за улесняване на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар и съответно без да се съобрази фактът, че Директивата, и по-конкретно разпоредбите, посочени в буква б) от третия въпрос, имат такава двойна цел.
- ¹⁹⁵ От една страна обаче, както бе констатирано в точки 97—105 от настоящото решение, разпоредбите на дял II, глава II от Директива 2014/40, към които спадат посочените в този въпрос разпоредби, способстват за подобряването на условията на функциониране на вътрешния пазар на тютюневи изделия, като премахват различията между правните уредби на държавите членки в тази област.
- ¹⁹⁶ Същото се отнася и за минималния брой цигари в опаковка, наложен с член 14, параграф 1 от Директива 2014/40 и конкретно посочен в акта за преюдициално запитване. Всъщност това изискване е предназначено главно да премахне разликите между правните уредби на държавите членки, както сочи съображение 28 от Директивата.
- ¹⁹⁷ От друга страна, въпросните изисквания допринасят за осъществяването на целта за осигуряване на високо равнище на защита на човешкото здраве. Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точки 191 и 192 от заключението си, иновативните, необичайни или оригинални форми биха могли да допринесат за поддържането или увеличаването на привлекателността на изделието и да насърчат употребата му. Също така някои форми на опаковане могат да намалят видимостта на здравните предупреждения и така да понижат ефективността им, както личи от съображения 25 и 28 от Директива 2014/40. Що се отнася до изискването потребителската опаковка да съдържа най-малко 20 цигари, то се дължи на факта, че малките продажбени опаковки допълнително стимулират започването на употреба на тютюневи изделия, тъй като потребителят е склонен да смята, че са по-евтини, по-необременителни и по-приемливи психологически.

- 198 Що се отнася до по-слабо ограничителната мярка, спомената в точка 193 от настоящото решение, достатъчно е да се отбележи, че тя не служи за премахване на различията между правните уредби на държавите членки в областта на етикетирането и опаковането на тютюневите изделия и съответно не е годна да осигури постигането на целта за подобряване на функционирането на вътрешния пазар.
- 199 Макар че наистина по естеството си тези изисквания биха могли в известна степен да увеличат сходството между тютюневите изделия, това не променя факта, че те се отнасят само до някои аспекти на етикетирането и опаковането на тези изделия, поради което оставят достатъчно възможности за диференцирането им.
- 200 Предвид изложените по-горе съображения не може да се приеме, че изискванията по член 8, параграф 3, член 9, параграф 3, член 10, параграф 1, буква ж) и член 14 от Директива 2014/40 са явно неподходящи или явно надхвърлят необходимото за постигането на целта за подобряване на условията на функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия при отчитане на основното съображение за осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора.
- 201 Ето защо следва да се констатира, че при разглеждането на третия въпрос, буква б) не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на тези разпоредби.

По третия въпрос, буква в)

- 202 Член 10, параграф 1, букви а) и в) от Директива 2014/40, до който се отнася буква в) от третия въпрос, по същина предвижда, че на всяка потребителска опаковка или външна опаковка трябва да се поставят комбинирани здравни предупреждения, които да съдържат едно текстово предупреждение от списъка в приложение I и съответстваща цветна снимка от включените в приложение II към Директивата, които да покриват 65 % от външната предна и задна повърхност на потребителската опаковка.
- 203 Валидността на тези разпоредби се оспорва по същество поради големината на пространството, запазено за тези предупреждения. В този смисъл се поддържа, първо, че тази големина не е нито подходяща, нито необходима за постигането на целта за защита на общественото здраве, второ, че определеният 65-процентен дял е произволен и не може да бъде оправдан с препоръките по РККТ, и трето, че последиците от това са явно непропорционални.
- 204 Що се отнася, най-напред, до въпроса дали комбинираните здравни предупреждения с голям размер са подходящи, следва да се посочи, че в точка 7 от насоките за прилагане на член 11 от РККТ се обяснява, че за разлика от предупрежденията с малък размер и само текстово съдържание предупрежденията с по-голям размер и с изображения са по-забележими, по-добре сигнализират за здравните рискове, имат по-голямо емоционално въздействие и в по-голяма степен стимулират потребителите на тютюн да намалят употребата или да се откажат от употреба. За такива предупреждения има и по-голяма вероятност да запазят ефективността си във времето, а и те са особено ефективен начин за запознаване на хора с ниска грамотност, деца и младежи със здравните рискове.
- 205 Следователно поставянето на комбинирани здравни предупреждения с голям размер не е явно неподходящо за постигането на търсената цел.
- 206 Що се отнася, по-нататък, до твърдението за произволност на големината на пространството, запазено за комбинираните здравни предупреждения по силата на член 10, параграф 1, букви а) и в) от Директива 2014/40, следва да се отбележи, че в съответствие с член 11, параграф 1,

буква б), подточка iv) от РККТ тези предупреждения трябва да покриват „50 % или повече“, но при всички случаи не по-малко от 30 % от основното пространство на всяка потребителска опаковка.

- 207 В това отношение в точка 12 от насоките за прилагане на член 11 от РККТ се препоръчва договарящите страни да проучат възможността да използват здравни предупреждения и съобщения, които покриват „над 50 %“ от основното пространство, и да се опитат да изискат те да покриват „възможно най-голяма част“ от основното пространство, тъй като според съществуващите доказателства „ефективността на здравните предупреждения и обозначения нараства с увеличаването на размера им“.
- 208 В този контекст не би могло да се твърди, че законодателят на Съюза е действал произволно, като е въвел изискването по член 10, параграф 1, букви а) и в) от Директива 2014/40 за 65-процентен дял на пространството, запазено за комбинираните здравни предупреждения. Всъщност този избор се опира на критерии, произтичащи от препоръките по РККТ, и освен това е направен в границите на широкото право на преценка, с което разполага законодателят на Съюза, както бе припомнено в точка 166 от настоящото решение.
- 209 Що се отнася, накрая, до въпроса дали разглежданата мярка е необходима и дали последиците ѝ по отношение на възможностите на производителите да съобщават на потребителите информация за съответното изделие не са, както се твърди, непропорционални, следва да се отбележи, от една страна, че запазеният дял за тези предупреждения оставя достатъчно пространство за поместването и на такъв тип информация върху потребителските опаковки.
- 210 От друга страна, така наложените ограничения трябва да са претеглени спрямо императивната цел за осигуряване на високо равнище на защита на човешкото здраве в област, характеризираща се с токсичността на съответните изделия и последиците им от гледна точка на пристрастяването.
- 211 Предвид изложените по-горе съображения не може да се смята, че с приемането на член 10, параграф 1, букви а) и в) от Директива 2014/40 законодателят на Съюза явно е превишил границите на подходящото и необходимото за постигането на целта за подобряване на условията на функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия при отчитане на основното съображение за осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора.
- 212 Ето защо следва да се констатира, че при разглеждането на третия въпрос, буква в) не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 10, параграф 1, букви а) и в) от Директива 2014/40.

По седмия въпрос

- 213 Предвид констатацията в точка 52 от настоящото решение на седмия въпрос следва да се отговори само в частта, която се отнася до валидността на член 7 от Директива 2014/40 от гледна точка на принципа на субсидиарност.
- 214 В това отношение следва да се уточни, че в акта за преюдициално запитване не се споменава нито едно основание за невалидност на Директивата в нейната цялост от гледна точка на този принцип. Всъщност се оспорва единствено валидността на член 7, доколкото този член забранява пускането на пазара в Съюза на тютюневи изделия, съдържащи ментол като характерен овкусител. Изтъква се, че законодателят на Съюза съвсем шаблонно е заявил, че

принципът на субсидиарност е спазен, без да докаже, че ползите за вътрешния пазар от тази забрана оправдават действията на Съюза. Всъщност целта за защита на общественото здраве можела да бъде постигната в достатъчна степен на равнището на държавите членки.

- 215 Принципът на субсидиарност е закрепен в член 5, параграф 3 ДЕС, по силата на който в областите, които не са от неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само ако и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза. Освен това член 5 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, приложен към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС, определя основни насоки за преценка дали тези условия са изпълнени (решение Естония/Парламент и Съвет, C-508/13, EU:C:2015:403, т. 44).
- 216 Контролът за спазването на принципа на субсидиарност се упражнява първо на политическо равнище — от националните парламенти съгласно процедурите, установени за тази цел в Протокола.
- 217 След това такъв контрол е компетентен да упражнява и съдът на Съюза, който трябва да следи както за спазването на материалноправните условия по член 5, параграф 3 ДЕС, така и за спазването на процесуалните гаранции, предвидени в посочения протокол.
- 218 Що се отнася, на първо място, до съдебния контрол за спазването на материалноправните условия по член 5, параграф 3 ДЕС, Съдът трябва да провери дали въз основа на конкретни обстоятелства законодателят на Съюза е можел да приеме, че целите на предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза.
- 219 В настоящия случай, доколкото става дума за област като подобряването на функционирането на вътрешния пазар, която не е сред областите, в които Съюзът разполага с изключителна компетентност, следва да се провери дали целта на Директива 2014/40 е можело да бъде по-добре постигната на равнището на Съюза (вж. в този смисъл решение *British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 179 и 180).
- 220 В това отношение, както бе споменато в точка 143 от настоящото решение, Директива 2014/40 има двойна цел, а именно да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като същевременно се осигури високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора.
- 221 Дори и да се допусне обаче, че във втория си аспект тази цел може да бъде по-добре постигната на равнището на държавите членки, това не променя факта, че работата за постигането на посочената цел на такова равнище вероятно би довела до затвърждаване, ако не и до увеличаване на ситуациите, при които едни държави членки разрешават пускането на пазара на тютюневи изделия с някои характерни вкусово-ароматни качества, докато други ги забраняват, което е точната противоположност на първата цел на Директива 2014/40, а именно подобряване на функционирането на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия.
- 222 Взаимозависимостта на двете цели на Директивата сочи, че законодателят на Съюза е можел с право да приеме, че неговите действия трябва да включват установяването на режим за пускането на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества на пазара в Съюза, както и че поради тази взаимозависимост двойната цел може да бъде по-добре постигната на равнището на Съюза (вж. по аналогия решения *Vodafone* и др., C-58/08, EU:C:2010:321, т. 78, както и *Естония/Парламент и Съвет*, C-508/13, EU:C:2015:403, т. 48).

- 223 Освен това, както бе констатирано в точка 115 от настоящото решение, законодателят на Съюза е можел с право да въведе еднакъв правен режим по отношение на всички характерни вкусово-ароматни качества.
- 224 Следователно трябва да бъдат отхвърлени доводите в подкрепа на разбирането, че целта за защита на човешкото здраве е можело да бъде постигната по-добре на национално равнище, конкретно що се отнася до забраната за пускане на пазара на тютюневи изделия с характерни вкусово-ароматни качества.
- 225 Що се отнася, на второ място, до въпроса дали са спазени процесуалните изисквания, и в частност дали Директива 2014/40 е мотивирана от гледна точка на принципа на субсидиарност, следва да се припомни, че съгласно практиката на Съда спазването на задължението за мотивиране трябва да се преценява с оглед не само на текста на оспорвания акт, но и на контекста му и обстоятелствата в конкретния случай (вж. в този смисъл решение Естония/Парламент и Съвет, C-508/13, EU:C:2015:403, т. 61).
- 226 В настоящия случай не се оспорва, че представеното от Комисията предложение за директива, както и изготвената от нея оценка на въздействието съдържат достатъчно данни, от които ясно и недвусмислено личат предимствата от предприемането на действия на равнището на Съюза вместо на равнището на държавите членки.
- 227 При това положение е установено в необходимата степен, че тези данни са дали възможност както на законодателя на Съюза, така и на националните парламенти да преценят дали въпросното предложение е в съответствие с принципа на субсидиарност и същевременно позволяват на частноправните субекти да се запознаят с мотивите във връзка с посочения принцип, а на Съда — да упражни съответен контрол.
- 228 По изложените по-горе съображения следва да се констатира, че при разглеждането на седмия въпрос не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на член 7 от Директива 2014/40.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) Член 24, параграф 2 от Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че държавите членки могат да поддържат или въвеждат допълнителни изисквания по отношение на нехармонизираните с Директивата аспекти на опаковането на тютюневите изделия.
- 2) Член 13, параграф 1 от Директива 2014/40 трябва да се тълкува в смисъл, че забранява поместването на посочената в тази разпоредба информация на етикетите на потребителските опаковки, на външните опаковки и на самите тютюневи изделия, включително когато тази информация е фактически вярна.

- 3) При разглеждането на преюдициалните въпроси, отправени от High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Висш съд (Англия и Уелс), общо гражданско отделение (административен състав), не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на членове 7 и 18 и член 24, параграфи 2 и 3 от Директива 2014/40, нито на разпоредбите от дял II, глава II от тази директива.

Подписи