Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
της 12ης Απριλίου 2018 [1]

Υπόθεση C-151/17

Swedish Match AB
κατά
Secretary of State for Health,
παρισταμένης της:
New Nicotine Alliance

(αίτηση του High Court of Justice [England & Wales], Queen's Bench Division [Administrative Court] [ανώτερο δικαστήριο (Αγγλία και Ουαλία), τμήμα αστικών, εμπορικών και διοικητικών διαφορών (διοικητικές διαφορές)],
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Προσέγγιση των νομοθεσιών – Κατασκευή, παρουσίαση και πώληση προϊόντων καπνού – Οδηγία 2014/40/ΕΕ – Άρθρο 1, στοιχείο γ' – Άρθρο 17 – Απαγόρευση διαθέσεως στην αγορά προϊόντων καπνού που λαμβάνονται από το στόμα – Αίτημα εκτιμήσεως του κύρους – Αρχή της αναλογικότητας – Αρχή της προφυλάξεως»

I. Εισαγωγή

1. Με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [ανώτερο δικαστήριο (Αγγλία και Ουαλία), τμήμα αστικών, εμπορικών και διοικητικών διαφορών (διοικητικές διαφορές), Ηνωμένο Βασίλειο] ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί ως προς το κύρος του άρθρου 1, στοιχείο γ', και του άρθρου 17 της οδηγίας 2014/40/ΕΕ [2]. Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της Swedish Match AB και του Secretary of State for Health (Υπουργού Υγείας, Ηνωμένο Βασίλειο), παρισταμένης της New Nicotine Alliance (στο εξής: NNA), με αντικείμενο το κύρος της εθνικής νομοθεσίας η οποία μεταφέρει τις διατάξεις αυτές στο εσωτερικό δίκαιο.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Απριλίου 2014, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της οδηγίας 2001/37/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 127, σ. 1).

2. Δυνάμει του άρθρου 1, στοιχείο γ', και του άρθρου 17 της οδηγίας 2014/40, τα κράτη μέλη οφείλουν να απαγορεύουν τη διάθεση στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα. Οι διατάξεις αυτές διατηρούν έτσι σε ισχύ μια νομική υποχρέωση η οποία δεσμεύει τα κράτη μέλη από το 1992[3] και είχε ήδη επαναληφθεί στο άρθρο 8 της οδηγίας 2001/37/ΕΚ[4], της προγενέστερης της οδηγίας 2014/40 πράξεως. Το Βασίλειο της Σουηδίας, ωστόσο, εξαιρείται, δυνάμει διατάξεως της Πράξεως Προσχωρήσεώς του στην Ευρωπαϊκή Ένωση[5], λόγω της παραδοσιακής χρήσεως στη χώρα αυτή ενός προϊόντος καπνού που λαμβάνεται από το στόμα και το οποίο ονομάζεται «snus».

3. Στις αποφάσεις Swedish Match[6] και Arnold André[7], το Δικαστήριο εξέτασε ήδη το άρθρο 8 της οδηγίας 2001/37 και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει στοιχείο ικανό να θίξει το κύρος του. Στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως, το Δικαστήριο καλείται, κατ' ουσίαν, να κρίνει αν πρέπει να τεθεί εν αμφιβόλω το κύρος των παρόμοιου περιεχομένου διατάξεων της οδηγίας 2014/40, λαμβανομένης υπόψη της εν τω μεταξύ εξελίξεως των επιστημονικών γνώσεων και του ρυθμιστικού πλαισίου το οποίο εφαρμόζεται στα προϊόντα καπνού και τα συναφή προϊόντα.

4. Το ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο προβάλλει πλείονες λόγους ενδεχόμενης ακυρότητας του άρθρου 1, στοιχείο γ', και του άρθρου 17 της οδηγίας 2014/40. Σύμφωνα με αίτημα του Δικαστηρίου, οι παρούσες προτάσεις θα περιορισθούν, ωστόσο, στην ανάλυση του εν λόγω ερωτήματος μόνο στο μέτρο που αυτό αφορά το ζήτημα αν οι διατάξεις αυτές αντιβαίνουν στην αρχή της αναλογικότητας. Ορισμένες από τις εκτιμήσεις που θα αναπτυχθούν στο πλαίσιο αυτό ισχύουν εντούτοις και για την εξέταση του ερωτήματος αυτού καθόσον αυτό αφορά το συμβατό των εν λόγω διατάξεων με την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

5. Επισημαίνω εκ προοιμίου ότι η ανάλυση αυτή δεν θα αναδείξει οποιοδήποτε στοιχείο ικανό να θίξει το κύρος των επίμαχων διατάξεων.

II. Το νομικό πλαίσιο

6. Στις 19 Δεκεμβρίου 2012, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε πρόταση οδηγίας για την αναθεώρηση της οδηγίας 2001/37 (στο εξής: πρόταση της Επιτροπής)[8] συνοδευόμενη από εκτίμηση επιπτώσεων, η οποία συνοψίζει τα αποτελέσματα λεπτομερούς μελέτης που διενεργήθηκε από τις υπηρεσίες της Επιτροπής μετά από δημόσια διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη (στο εξής: εκτίμηση επιπτώσεων)[9]. Η Επιτροπή εξέτασε σε αυτή τις διάφορες εναλλακτικές επιλογές που είχε ο νομοθέτης όσον αφορά, μεταξύ άλλων, τη ρύθμιση του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα και αξιολόγησε τις δυνητικές συνέπειες στην υγεία και τις κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις. Η Επιτροπή έλαβε υπόψη,

3 Άρθρο 1, σημεία 1, 2 και 5, της οδηγίας 92/41/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 1992, που τροποποιεί την οδηγία 89/622/ΕΟΚ για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών, σχετικά με τη σήμανση των προϊόντων καπνού (ΕΕ 1992, L 158, σ. 30).

4 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2001, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την παραγωγή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού (ΕΕ 2001, L 194, σ. 26).

5 Πράξη περί των όρων προσχωρήσεως της Δημοκρατίας της Αυστρίας, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας και του Βασιλείου της Σουηδίας και των προσαρμογών των ιδρυτικών Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 1994, C 241, σ. 21 και ΕΕ 1995, L 1, σ. 1, στο εξής: Πράξη Προσχωρήσεως).

6 Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802).

7 Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004 (C-434/02, EU:C:2004:800).

8 Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 2012 για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων [COM(2012) 788 τελικό].

9 Commission Staff Working Document, Impact Assessment accompanying the document Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products [COM(2012) 788 final], 19 December 2012 [SWD(2012) 452 final].

προς τούτο, διαθέσιμες την εποχή εκείνη επιστημονικές μελέτες, και, ειδικότερα, γνωμοδότηση που εκδόθηκε το 2008, κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής, από την επιστημονική επιτροπή για τους ανακύπτοντες και τους πρόσφατα εντοπιζόμενους κινδύνους για την υγεία (ΕΕΑΝΚΥ) (στο εξής: γνωμοδότηση της ΕΕΑΝΚΥ) [10].

7. Η πρόταση της Επιτροπής και η εκτίμηση επιπτώσεων χρησίμευσαν ως βάση για την έκδοση της οδηγίας 2014/40, της οποίας η αιτιολογική σκέψη 32 έχει ως εξής:

«Η οδηγία 89/622/ΕΟΚ του Συμβουλίου [11] απαγόρευσε την πώληση στα κράτη μέλη ορισμένων τύπων καπνού που λαμβάνονται από το στόμα. Η οδηγία [2001/37] επιβεβαίωσε την εν λόγω απαγόρευση. Το άρθρο 151 της πράξης προσχώρησης παρέχει στη Σουηδία παρέκκλιση από την απαγόρευση. Η απαγόρευση της πώλησης καπνού που λαμβάνεται από το στόμα θα πρέπει να διατηρηθεί, για να αποφευχθεί η είσοδος στην Ένωση (εκτός της Σουηδίας) προϊόντος που είναι εθιστικό και έχει δυσμενείς επιπτώσεις στην υγεία. Για τα άλλα μη καπνιζόμενα προϊόντα καπνού που δεν παράγονται για τη μαζική αγορά, αυστηρές διατάξεις όσον αφορά την επισήμανση και ορισμένες διατάξεις σχετικά με τα συστατικά τους θεωρούνται επαρκείς για να ανασχεθεί η διάδοσή τους στην αγορά πέραν της παραδοσιακής χρήσης τους.»

8. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχείο γ′, της οδηγίας αυτής ορίζει τα εξής:

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

[…]

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

[…]».

9. Κατά το άρθρο 2, σημείο 8, της εν λόγω οδηγίας, ως «προϊόντα καπνού που λαμβάνονται από το στόμα» νοούνται «όλα τα προϊόντα καπνού που λαμβάνονται από το στόμα, εκτός από εκείνα που προορίζονται για εισπνοή ή για μάσηση, και τα οποία κατασκευάζονται εξ ολοκλήρου ή εν μέρει από καπνό, σε σκόνη ή σε μορφή σωματιδίων ή από οποιονδήποτε συνδυασμό αυτών των μορφών, και ιδίως τα προϊόντα που συσκευάζονται σε φακελάκια μίας δόσης ή σε πορώδη φακελάκι[α]».

10. Κατά το άρθρο 17 της ίδιας οδηγίας, «[τ]α κράτη μέλη απαγορεύουν την κυκλοφορία στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρο 151 της [Πράξεως Προσχωρήσεως]».

11. Δυνάμει του άρθρου 151, παράγραφος 1, της Πράξεως Προσχωρήσεως, «[ο]ι πράξεις που απαριθμούνται στο παράρτημα XV της παρούσας Πράξης εφαρμόζονται έναντι των νέων κρατών μελών υπό τους όρους που προβλέπονται στο παράρτημα αυτό». Το εν λόγω παράρτημα ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι η απαγόρευση διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα δεν εφαρμόζεται στο Βασίλειο της Σουηδίας, πλην της απαγορεύσεως εμπορίας του προϊόντος αυτού υπό μορφή που μοιάζει με τρόφιμο.

10 Γνωμοδότηση εκδοθείσα στις 6 Φεβρουαρίου 2008, με τίτλο «Health effects of smokeless tobacco products». Βλ. αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας 2014/40.

11 Οδηγία, της 13ης Νοεμβρίου 1989, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με τη σήμανση των προϊόντων καπνού καθώς και με την απαγόρευση ορισμένων καπνών που λαμβάνονται από το στόμα (ΕΕ 1989, L 359, σ. 1).

12. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το άρθρο 1, στοιχείο γ′, και το άρθρο 17 της οδηγίας 2014/40 τέθηκαν σε εφαρμογή με το άρθρο 17 της Tobacco and Related Products Regulations 2016 (κανονιστική απόφαση του 2016 για τον καπνό και τα συναφή προϊόντα, στο εξής: κανονιστική απόφαση για τον καπνό) το οποίο προβλέπει ότι «ουδείς μπορεί να παράγει ή να προμηθεύει καπνό που λαμβάνεται από το στόμα».

III. Η διαφορά της κύριας δίκης, το προδικαστικό ερώτημα και η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία

13. Η Swedish Match είναι εταιρία περιορισμένης ευθύνης συσταθείσα στη Σουηδία, η οποία εμπορεύεται κατά κύριο λόγο μη καπνιζόμενα προϊόντα καπνού, και ιδίως snus. Το snus καταναλώνεται από στόματος και αποτελείται από παστεριωμένο αλεσμένο καπνό, καθώς και εγκεκριμένα πρόσθετα τροφίμων. Στη Σουηδία, η παραγωγή του snus υπόκειται στις ρυθμίσεις που ισχύουν για τα τρόφιμα. Η ανώτατη περιεκτικότητα του εν λόγω προϊόντος σε ανεπιθύμητες ουσίες έχει αυστηρώς προσδιορισθεί από τη σουηδική υπηρεσία τροφίμων.

14. Η εν λόγω εταιρία άσκησε προσφυγή κατά του άρθρου 17 της κανονιστικής αποφάσεως για τον καπνό ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Ο Υπουργός Υγείας έχει την ιδιότητα του καθού η προσφυγή στο πλαίσιο της δίκης αυτής. Στην NNA, ένωση η οποία έχει σκοπό την προώθηση της δημόσιας υγείας μέσω της μειώσεως των βλαβερών συνεπειών του καπνού, επετράπη να παρέμβει στην εν λόγω δίκη.

15. Στο πλαίσιο της προσφυγής της, η Swedish Match υποστηρίζει ότι η γενική απαγόρευση της κυκλοφορίας στην αγορά του Ηνωμένου Βασιλείου του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα, η οποία επιβλήθηκε με το άρθρο 17 της κανονιστικής αποφάσεως για τον καπνό, αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης. Συγκεκριμένα, κατά την άποψή της, οι διατάξεις που το άρθρο αυτό αποσκοπεί να μεταφέρει, ήτοι το άρθρο 1, στοιχείο γ′, και το άρθρο 17 της οδηγίας 2014/40, αντιβαίνουν με τη σειρά τους σε υπέρτερους κανόνες του δικαίου της Ένωσης.

16. Η Swedish Match υποστηρίζει ότι η συλλογιστική του Δικαστηρίου στην απόφαση Swedish Match[12], με την οποία αυτό έκρινε ότι δεν υπάρχει στοιχείο ικανό να θέσει υπό αμφισβήτηση το κύρος της προβλεπόμενης στο άρθρο 8 της οδηγίας 2001/37 απαγορεύσεως διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα, δεν ισχύει πλέον, λαμβανομένων υπόψη των εξελίξεων οι οποίες σημειώθηκαν έκτοτε όσον αφορά τις εφαρμοστέες κανονιστικές ρυθμίσεις, τα διαθέσιμα επιστημονικά δεδομένα, καθώς και τα χαρακτηριστικά της αγοράς των προϊόντων καπνού.

17. Η εταιρία αυτή επικαλείται, ειδικότερα, το ασυμβίβαστο του άρθρου 1, στοιχείο γ′, και του άρθρου 17 της οδηγίας 2014/40 με τις αρχές της απαγορεύσεως των διακρίσεων, της αναλογικότητας και της επικουρικότητας, με την υποχρέωση αιτιολογήσεως που προβλέπει το άρθρο 296 ΣΛΕΕ, καθώς και με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων που κατοχυρώνεται με τα άρθρα 34 και 35 ΣΛΕΕ.

18. Η NNA υποστηρίζει, στο πλαίσιο της παρεμβάσεώς της, ότι η απαγόρευση διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα όχι μόνο είναι δυσανάλογη, αλλά επίσης αντιβαίνει στα δικαιώματα του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, όπως αυτά κατοχυρώνονται, αντιστοίχως, στα άρθρα 1 και 7 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), καθώς και στο δικαίωμα προσβάσεως σε ιατρική περίθαλψη το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 35 του Χάρτη.

12 Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802).

19. Υπό τις συνθήκες αυτές, το αιτούν δικαστήριο αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Είναι το άρθρο 1, στοιχείο γ', και το άρθρο 17 της οδηγίας [2014/40] ανίσχυρα συνεπεία:

i. παραβιάσεως της γενικής αρχής του δικαίου της Ένωσης περί απαγορεύσεως των διακρίσεων·

ii. παραβιάσεως της γενικής αρχής του δικαίου της Ένωσης περί αναλογικότητας·

iii. παραβάσεως του άρθρου 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ και παραβιάσεως της αρχής του δικαίου της Ένωσης περί επικουρικότητας·

iv. παραβάσεως του άρθρου 296, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ·

v. παραβάσεως των άρθρων 34 και 35 ΣΛΕΕ, και

vi. παραβάσεως των άρθρων 1, 7 και 35 του [Χάρτη];»

20. Η Swedish Match, η NNA, η Ουγγρική και η Φινλανδική Κυβέρνηση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Επιτροπή κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου.

21. Η Swedish Match, η NNA, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Νορβηγική Κυβέρνηση, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή παρέστησαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση, η οποία διεξήχθη στις 25 Ιανουαρίου 2018.

IV. Ανάλυση

A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

22. Η απαγόρευση διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 1, στοιχείο γ', και στο άρθρο 17 της οδηγίας 2014/40, έχει τον διττό σκοπό, όπως και οι άλλες διατάξεις της οδηγίας αυτής, της διευκολύνσεως της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, με βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας, ιδίως για τους νέους [13].

23. Η απαγόρευση αυτή διατηρήθηκε στην εν λόγω οδηγία προκειμένου να αποφευχθεί ο εκ νέου κατακερματισμός της εσωτερικής αγοράς, ο οποίος υπήρχε πριν επιβληθεί ένα τέτοιο μέτρο στο επίπεδο της Ένωσης το 1992 [14]. Πλείονα κράτη μέλη είχαν τότε απαγορεύσει τη διάθεση στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα ή αναμενόταν να το πράξουν και, επομένως, μια εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών είχε κριθεί αναγκαία για την πρόληψη των εμποδίων στις συναλλαγές που πιθανόν θα προέκυπταν από μια ανομοιογενή εξέλιξη αυτών [15].

24. Ο νομοθέτης έκρινε, όπως είχε ήδη συμβεί το 1992 και το 2001, ότι έπρεπε να λάβει χώρα τέτοια εναρμόνιση μέσω της απαγορεύσεως του εν λόγω προϊόντος, προκειμένου να επιτευχθεί επίσης ο προαναφερθείς σκοπός προστασίας της υγείας. Όπως διευκρινίζει η αιτιολογική σκέψη 32 της οδηγίας 2014/40, η απαγόρευση αυτή αποσκοπεί στο να αποφευχθεί η πρόσβαση σε εθιστικά και επιβλαβή προϊόντα καπνού τα οποία παράγονται για τη μαζική αγορά.

13 Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 8 και 21 της οδηγίας 2014/40, καθώς και αποφάσεις της 4ης Μαΐου 2016, Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψη 171), και Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-358/14, EU:C:2016:323, σκέψη 80).

14 Βλ. πρόταση της Επιτροπής, σ. 9, και εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 62.

15 Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψεις 37 έως 42), και Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψεις 38 έως 43).

25. Η αιτιολογική αυτή σκέψη, σε συνδυασμό με την πρόταση της Επιτροπής και την εκτίμηση επιπτώσεων, υποδεικνύει ότι ο νομοθέτης είχε επισημάνει τις εγγενείς βλαβερές συνέπειες του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα και την ανάγκη να αποφευχθεί η δημιουργία νέας μορφής εξαρτήσεως από τη νικοτίνη στην Ένωση, ιδίως μεταξύ των νέων (*αποτέλεσμα μυήσεως στη χρήση*). Η διατήρηση της απαγορεύσεως διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα θεωρήθηκε κατά μείζονα λόγο αναγκαία, διότι η εξάρτηση αυτή θα μπορούσε να αυξήσει τον κίνδυνο περαιτέρω χρήσεως του καπνού καπνίσματος (*αποτέλεσμα γέφυρας*). Επιπλέον, η άρση της απαγορεύσεως αυτής θα μπορούσε να παρεμποδίσει τις προσπάθειες απεξαρτήσεως των καπνιστών, παρέχοντάς τους τη δυνατότητα καταναλώσεως καπνού κατά τρόπο που να μην γίνεται αντιληπτός σε περιβάλλοντα μη καπνιστών. Επομένως, όσοι προσπαθούν ανεπιτυχώς να απεξαρτηθούν θα διέτρεχαν τον κίνδυνο να κάνουν *διπλή χρήση* τόσο του καπνού καπνίσματος όσο και του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα. Αντιθέτως, δεν αποδείχθηκε ότι ο καπνός που λαμβάνεται από το στόμα θα συνιστούσε, ως εναλλακτική λύση του καπνού καπνίσματος, αποτελεσματικό βοήθημα στην απεξάρτηση (*αποτέλεσμα υποκαταστάσεως*). Ο νομοθέτης κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η διατήρηση της εν λόγω απαγορεύσεως είναι συνολικώς επωφελής για τη δημόσια υγεία [16].

26. Όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, η Swedish Match και η NNA αμφισβητούν τη συμβατότητα της επίμαχης απαγορεύσεως προς την αρχή της αναλογικότητας υπογραμμίζοντας τις μειωμένες *βλαβερές συνέπειες* του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα σε σχέση με τα λοιπά προϊόντα καπνού. Κατά την άποψή τους, η άρση της απαγορεύσεως αυτής θα επέτρεπε να αντικατασταθεί ο καπνός καπνίσματος από άλλα προϊόντα καπνού λιγότερο βλαβερά (*αποτέλεσμα υποκαταστάσεως*). Αντίστοιχα θα προφυλασσόταν μεγάλος αριθμός παθητικών καπνιστών. Εξάλλου, κανένα στοιχείο δεν αποδεικνύει ότι η κατανάλωση καπνού που λαμβάνεται από το στόμα έχει *αποτέλεσμα γέφυρας* προς την κατανάλωση καπνού καπνίσματος. Ως εκ τούτου, μολονότι ο καπνός που λαμβάνεται από το στόμα δεν είναι πλήρως απαλλαγμένος από βλαβερές συνέπειες, η εν λόγω απαγόρευση είναι συνολικώς επιζήμια για τη δημόσια υγεία. Η Swedish Match και η NNA επικαλούνται, επιπλέον, την ασυνέπεια της απαγορεύσεως διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα σε σύγκριση με τη μεταχείριση άλλων προϊόντων που καλύπτονται από την οδηγία 2014/40.

27. Οι προσεγγίσεις αυτές αντικατοπτρίζουν δύο διακριτούς άξονες στην καταπολέμηση του καπνίσματος. Ενώ η απαγόρευση διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα εντάσσεται σε στρατηγική *μειώσεως της προσφοράς και της καταναλώσεως* των προϊόντων καπνού, η άρση της απαγορεύσεως αυτής, την οποία προβάλλουν η Swedish Match και η NNA, εντάσσεται στο πλαίσιο στρατηγικής *μειώσεως των βλαβερών συνεπειών* του καπνού.

16 Πρόταση της Επιτροπής, σ. 9, και εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 64 έως 69.

28. Εν προκειμένω, εντούτοις, το Δικαστήριο δεν καλείται να ελέγξει αν το μέτρο που επέλεξε ο νομοθέτης ήταν «το μοναδικό ή το καλύτερο δυνατό», αλλά μόνο αν ήταν «προδήλως ακατάλληλο» [17]. Πράγματι, ο νομοθέτης της Ένωσης διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως σε τομείς, οι οποίοι προϋποθέτουν εκ μέρους του επιλογές πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως, για τις οποίες καλείται να προβεί σε σύνθετες εκτιμήσεις. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι τομείς αυτοί περιλαμβάνουν τη ρύθμιση των προϊόντων καπνού [18], περιλαμβανομένου του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα [19].

29. Ο δικαστικός έλεγχος της τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας περιορίζεται ως προς τα τρία σκέλη που τη συνθέτουν. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι, κατά πάγια νομολογία, η αρχή αυτή απαιτεί, πρώτον, οι πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης να είναι πρόσφορες για την επίτευξη των θεμιτών στόχων της πολιτικής τους («κριτήριο καταλληλότητας»). Δεύτερον, οι εν λόγω πράξεις δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα όρια του μέτρου που είναι αναγκαίο για τον σκοπό αυτό, εξυπακουομένου ότι, εφόσον υφίσταται επιλογή μεταξύ περισσότερων κατάλληλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο επαχθές («κριτήριο αναγκαιότητας»). Τρίτον, οι προκαλούμενες δυσχέρειες δεν πρέπει να είναι υπέρμετρες σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς («κριτήριο της αναλογικότητας υπό στενή έννοια») [20].

Β. Κριτήριο καταλληλότητας

30. Υπό το πρίσμα του κριτηρίου καταλληλότητας, πράξη που εκδίδεται σε τομέα όπου ο νομοθέτης της Ένωσης διαθέτει ευρεία κανονιστική εξουσία δεν μπορεί να ακυρωθεί, παρά μόνον εφόσον είναι προδήλως ακατάλληλη για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων. Τούτου δοθέντος, ο νομοθέτης υποχρεούται, ακόμη και αν έχει τέτοια εξουσία, να βασίσει την επιλογή του επί αντικειμενικών και πρόσφορων κριτηρίων σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα πραγματικά στοιχεία καθώς και τα διαθέσιμα τεχνικά και επιστημονικά δεδομένα κατά τον χρόνο εκδόσεως της εν λόγω πράξεως [21].

31. Στις αποφάσεις Swedish Match [22] και Arnold André [23], το Δικαστήριο έκρινε ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 8 της οδηγίας 2001/37 απαγόρευση διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα δεν είναι προδήλως ακατάλληλη για την επίτευξη του διττού σκοπού της οδηγίας αυτής.

32. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει τονίσει την *εγγενή επικινδυνότητα* του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα. Πρώτον, αυτός περιέχει νικοτίνη, ουσία που προκαλεί εξάρτηση και της οποίας η τοξικότητα δεν αμφισβητείται. Δεύτερον, το Δικαστήριο επισήμανε ότι η κατανάλωση καπνού που λαμβάνεται από το στόμα συνοδεύεται από βλαβερές συνέπειες, όπως αυξημένο κίνδυνο καρκίνου του

17 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2001, Jippes κ.λπ. (C-189/01, EU:C:2001:420, σκέψη 83), της 8ης Ιουνίου 2010, Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 52), και της 7ης Φεβρουαρίου 2018, American Express (C-304/16, EU:C:2018:66, σκέψη 86).

18 Αποφάσεις της 10ης Δεκεμβρίου 2002, British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, σκέψη 123), της 4ης Μαΐου 2016, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-358/14, EU:C:2016:323, σκέψη 79), και της 4ης Μαΐου 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, σκέψη 49).

19 Αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 48), και Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 46). Αυτή η εξουσία εκτιμήσεως δεν μπορεί να τεθεί εν αμφιβόλω από το επιχείρημα, το οποίο προέβαλε η NNA κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η απαγόρευση διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα θα περιόριζε το δικαίωμα στην υγεία, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 35 του Χάρτη. Κατά την άποψή της, το θεμελιώδες αυτό δικαίωμα περιλαμβάνει το δικαίωμα προμήθειας, ως εναλλακτικής λύσεως για τον καπνό καπνίσματος, λιγότερο επιβλαβών προϊόντων που περιέχουν νικοτίνη. Επισημαίνω, συναφώς, ότι η απαγόρευση αυτή αποσκοπεί όχι τόσο στο να περιορίσει, αλλά στο να εξειδικεύσει το δικαίωμα στην υγεία, πράγμα το οποίο προϋποθέτει πολύπλοκες εκτιμήσεις προς το συμφέρον όχι μόνον των καπνιστών αλλά του πληθυσμού στο σύνολό του (βλ., υπ' αυτή την έννοια, μεταξύ άλλων, απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Philip Morris Brands κ.λπ., C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψη 176).

20 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, σκέψη 48 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

21 Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ. (C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψη 58 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ. επίσης, υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της 7ης Σεπτεμβρίου 2006, Ισπανία κατά Συμβουλίου (C-310/04, EU:C:2006:521, σκέψη 122), και της 8ης Ιουλίου 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, σκέψη 34).

22 Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004 (C-434/02, EU:C:2004:802).

23 Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004 (C-210/03, EU:C:2004:800).

στόματος, αναγνωρίζοντας παράλληλα ότι εξακολουθεί να υφίσταται επιστημονική διαφωνία ως προς το σημείο αυτό. Επιπλέον, κατά τον χρόνο θεσπίσεως της οδηγίας 2001/37, δεν είχε αποδειχθεί ότι οι βλαβερές αυτές συνέπειες ήταν μικρότερες από εκείνες που συνδέονται με την κατανάλωση άλλων προϊόντων καπνού [24].

33. Το Δικαστήριο εξέτασε επίσης τα αποτελέσματα που η άρση της εν λόγω απαγορεύσεως θα μπορούσε να έχει στην *καταναλωτική συμπεριφορά*. Υπενθύμισε ότι η απαγόρευση αυτή θεσπίσθηκε για να ανταποκριθεί στον πραγματικό κίνδυνο ο καπνός που λαμβάνεται από το στόμα να χρησιμοποιείται από τους νέους. Εξάλλου, η τυχόν ύπαρξη αποτελέσματος υποκαταστάσεως δεν αποδείχθηκε, εφόσον υπήρχε πάντοτε διαφωνία επ' αυτού στους κόλπους της επιστημονικής κοινότητας [25].

34. Κατά την άποψή μου, ούτε η εξέλιξη των επιστημονικών γνώσεων ούτε οι αλλαγές του νομικού πλαισίου που ισχύει για τα προϊόντα καπνού και τα συναφή προϊόντα οι οποίες επήλθαν μετά τη δημοσίευση των αποφάσεων αυτών επιβάλλουν διαφορετικό συμπέρασμα όσον αφορά το αν το άρθρο 1, στοιχείο γ', και το άρθρο 17 της οδηγίας 2014/40 είναι κατάλληλα για την επίτευξη του διττού τους σκοπού.

1. Επί του επιχειρήματος που αντλείται από την ύπαρξη εξελίξεων επιστημονικής φύσεως

α) Προκαταρκτικές διευκρινίσεις σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της προφυλάξεως

35. Όπως και η οδηγία 2001/37, η οδηγία 2014/40 εκδόθηκε σε πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από αβεβαιότητα και διαμάχες σχετικά με τη φύση και την έκταση τόσο των βλαβερών συνεπειών του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα όσο και των αποτελεσμάτων που η διάθεσή του στην αγορά σε ολόκληρη την Ένωση θα προκαλούσε στην καταναλωτική συμπεριφορά.

36. Η Επιτροπή αναγνώρισε στην εκτίμηση επιπτώσεων ότι, παρά το ότι η ύπαρξη ορισμένων βλαβερών συνεπειών που συνδέονται με την κατανάλωση καπνού που λαμβάνεται από το στόμα είχε θεωρηθεί αποδεδειγμένη, παρέμενε αβέβαιη η ύπαρξη και το περιεχόμενο άλλων βλαβερών συνεπειών. Ομοίως, λαμβανομένης υπόψη της μελλοντικής τους φύσεως, δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν με βεβαιότητα τα πιθανότερα αποτελέσματα που η άρση της απαγορεύσεως διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα θα συνεπαγόταν για τις συμπεριφορές των καταναλωτών στα άλλα κράτη μέλη εκτός της Σουηδίας [26].

37. Επιπλέον, οι αξιολογήσεις που περιέχονται στην εκτίμηση επιπτώσεων, με βάση διάφορες επιστημονικές εργασίες και ιδίως τη γνωμοδότηση της ΕΕΑΝΚΥ σχετικά με τις πιθανές αυτές επιπτώσεις, δεν ήταν αδιαμφισβήτητες. Η Swedish Match και η NNA άντλησαν διαφορετικά συμπεράσματα από ορισμένα τμήματα της γνωμοδοτήσεως αυτής καθώς και από ορισμένα άρθρα που παραπέμπονται εκεί. Οι δύο αυτές μετέχουσες στη διαδικασία επικαλούνται, ειδικότερα, επιστημονική έκθεση που επισυνάπτεται στις γραπτές παρατηρήσεις της Swedish Match, η οποία πραγματοποιήθηκε κατ' εντολή της τελευταίας με σκοπό την αξιολόγηση με κριτικό πνεύμα των επιστημονικών βάσεων της οδηγίας 2014/40. Αναφέρουν επίσης ορισμένες μελέτες οι οποίες είναι μεταγενέστερες της εκτιμήσεως επιπτώσεων, δηλαδή έγιναν μετά την έκδοση της εν λόγω οδηγίας, και, κατά την άποψή τους, ανατρέπουν τις αξιολογήσεις που περιέχονται στην εκτίμηση αυτή.

24 Αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψεις 51 έως 53), και Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψεις 49 έως 51).

25 Αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψεις 49 και 51), και Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψεις 47 και 49).

26 Εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 64 έως 68.

38. Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να εξετασθεί η καταλληλότητα του άρθρου 1, στοιχείο γ', και του άρθρου 17 της οδηγίας 2014/40 να προστατεύσουν τη δημόσια υγεία υπό το πρίσμα της αρχής της προφυλάξεως, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και διευκρινίζεται στη νομολογία. Βάσει της αρχής αυτής, «οσάκις υφίστανται αμφιβολίες ως προς τη συνδρομή ή τη σημασία κινδύνων για την υγεία των ατόμων, μπορούν να λαμβάνονται μέτρα προστασίας, χωρίς να πρέπει να αναμένεται να αποδειχθεί πλήρως το υπαρκτό και η σοβαρότητα των εν λόγω κινδύνων» [27]. Όπως θα φανεί από τη συνέχεια των παρουσών προτάσεων, η αβεβαιότητα που δικαιολογεί την εφαρμογή της εν λόγω αρχής μπορεί να αφορά τόσο τις βλαβερές συνέπειες ενός προϊόντος όσο και τις επιπτώσεις που η διάθεσή του στην αγορά θα είχε στην καταναλωτική συμπεριφορά [28].

39. Το κύρος μέτρων προφυλάξεως εξαρτάται από την προηγούμενη διεξαγωγή μιας όσο το δυνατόν πληρέστερης εκτιμήσεως κινδύνων. Επίσης, αμιγώς υποθετικές εκτιμήσεις σχετικά με την ύπαρξη ενός κινδύνου, βασιζόμενες σε απλές αναπόδεικτες επιστημονικές υποθέσεις, δεν δικαιολογούν τη λήψη τέτοιων μέτρων [29]. Αυτό επιτρέπεται μόνον «[ο]σάκις αποδεικνύεται αδύνατον να εξακριβωθεί με βεβαιότητα η ύπαρξη ή η έκταση του προβαλλόμενου κινδύνου για τον λόγο ότι τα αποτελέσματα των διεξαχθεισών μελετών είναι ανεπαρκή, μη πειστικά ή αόριστα, αλλά εξακολουθεί να πιθανολογείται η επέλευση πραγματικής βλάβης για τη δημόσια υγεία στην υποθετική περίπτωση κατά την οποία ο κίνδυνος θα επερχόταν» [30].

40. Η συμμόρφωση με την υποχρέωση κάθε μέτρο προφυλάξεως να στηρίζεται σε τέτοια αξιολόγηση κινδύνων πρέπει να εξετάζεται υπό το πρίσμα της ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως που έχει ο νομοθέτης της Ένωσης σε τομείς που απαιτούν σύνθετες εκτιμήσεις εκ μέρους του [31]. Πράγματι, η εξουσία αυτή εκτείνεται όχι μόνο στη φύση και στο περιεχόμενο των ληπτέων μέτρων, αλλά επίσης στην εκτίμηση των πραγματικών στοιχείων επιστημονικής φύσεως, η οποία πραγματοποιείται για τον προσδιορισμό τους [32]. Και τούτο διότι «ο δικαστής [της Ένωσης] δεν μπορεί να υποκαταστήσει τη δική του εκτίμηση των πραγματικών στοιχείων επιστημονικής και τεχνικής φύσεως στην εκτίμηση του νομοθέτη στον οποίο η Συνθήκη έχει αναθέσει την αποστολή αυτή» [33].

41. Όταν από την αξιολόγηση κινδύνων προκύπτει ότι παραμένουν ορισμένες επιστημονικές αμφιβολίες, τότε εναπόκειται στον νομοθέτη της Ένωσης να προσδιορίσει τον βαθμό επικινδυνότητας που κρίνεται μη αποδεκτός για τον πληθυσμό, και να διαμορφώσει τα κατάλληλα μέτρα προφυλάξεως. Το καθήκον αυτό της διαχειρίσεως των κινδύνων, πέραν της αξιολογήσεως των τελευταίων, προϋποθέτει επίσης ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως κατά την επιλογή των πολιτικών που αφορούν το επίπεδο προστασίας που πρέπει να επιτευχθεί και τα μέσα που πρέπει να εφαρμοσθούν για τον σκοπό αυτό [34].

27 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 5ης Μαΐου 1998, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (C-180/96, EU:C:1998:192, σκέψη 99), της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, Monsanto Agricoltura Italia κ.λπ. (C-236/01, EU:C:2003:431, σκέψη 111), και της 9ης Ιουνίου 2016, Pesce κ.λπ.(C-78/16 και C-79/16, EU:C:2016:428, σκέψη 47).

28 Βλ. σημείο 56 των παρουσών προτάσεων.

29 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, Monsanto Agricoltura Italia κ.λπ. (C-236/01, EU:C:2003:431, σκέψη 106), της 22ας Δεκεμβρίου 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, σκέψη 78), και της 13ης Σεπτεμβρίου 2017, Fidenato κ.λπ.(C-111/16, EU:C:2017:676, σκέψη 51).

30 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 10ης Απριλίου 2014, Acino κατά Επιτροπής (C-269/13 P, EU:C:2014:255, σκέψη 58), της 17ης Δεκεμβρίου 2015, Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, σκέψη 82), και της 4ης Μαΐου 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, σκέψη 55).

31 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της 5ης Μαΐου 1998, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (C-180/96, EU:C:1998:192, σκέψη 60), και της 22ας Δεκεμβρίου 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, σκέψη 55).

32 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2006, Ισπανία κατά Συμβουλίου (C-310/04, EU:C:2006:521, σκέψη 121 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

33 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 8ης Ιουλίου 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, σκέψεις 28 και 33 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

34 Αποφάσεις της 22ας Δεκεμβρίου 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, σκέψεις 60 και 82), της 11ης Ιουλίου 2013, Γαλλία κατά Επιτροπής (C-601/11 P, EU:C:2013:465, σκέψη 143), και της 9ης Ιουνίου 2016, Pesce κ.λπ. (C-78/16 και C-79/16, EU:C:2016:428, σκέψη 49). Βλ. επίσης, συναφώς, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Poiares Maduro στην υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-41/02, EU:C:2004:520, σημείο 32).

42. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω σκέψεων πρέπει να εξετασθεί αν ο νομοθέτης θέσπισε το άρθρο 1, στοιχείο γ', και το άρθρο 17 της οδηγίας 2014/40, χωρίς να υπερβεί τα όρια της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει όσον αφορά την εκτίμηση των κινδύνων που συνδέονται με την κατανάλωση καπνού που λαμβάνεται από το στόμα, καθώς και τη συνακόλουθη επιλογή της φύσεως και του πεδίου εφαρμογής του επίμαχου μέτρου.

β) Επί της διαπιστώσεως ότι ο καπνός που λαμβάνεται από το στόμα είναι εθιστικός και βλαβερός

43. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 32 της οδηγίας 2014/40, ο καπνός που λαμβάνεται από το στόμα «είναι εθιστικό[ς] και έχει δυσμενείς επιπτώσεις στην υγεία». Η διαπίστωση αυτή βασίζεται στην αξιολόγηση, η οποία περιέχεται στην εκτίμηση επιπτώσεων, σύμφωνα με την οποία η κατανάλωση καπνού που λαμβάνεται από το στόμα δημιουργεί *τεκμηριωμένους* κινδύνους εξαρτήσεως από τη νικοτίνη καθώς και ορισμένες ανεπιθύμητες ενέργειες, όπως οι επιπλοκές της εγκυμοσύνης, και συνοδεύεται, επιπλέον, από *αβέβαιους* κινδύνους περαιτέρω βλαβερών συνεπειών[35]. Συναφώς, η εκτίμηση αυτή αναφέρει ότι υφίσταται επιστημονική αβεβαιότητα όσον αφορά την ύπαρξη αυξημένων κινδύνων καρκίνου του παγκρέατος, του στόματος και του οισοφάγου, καθώς και θανάτου κατόπιν εμφράγματος του μυοκαρδίου[36].

44. Η Swedish Match και η NNA ισχυρίζονται, πρώτον, ότι οι κίνδυνοι βλαβερών συνεπειών που συνδέονται με την κατανάλωση καπνού που λαμβάνεται από το στόμα είναι μικρότεροι από εκείνους που συνδέονται με την κατανάλωση καπνού καπνίσματος.

45. Εν προκειμένω, παρατηρώ ότι η εκτίμηση επιπτώσεων πράγματι αναγνωρίζει τις μειωμένες βλαβερές συνέπειες του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα σε σχέση με τον καπνό καπνίσματος[37]. Ωστόσο, η διαπίστωση αυτή δεν θέτει υπό αμφισβήτηση το συμπέρασμα που βρίσκεται στη βάση της επιλογής του νομοθέτη να διατηρήσει την επίμαχη απαγόρευση και κατά το οποίο ο καπνός που λαμβάνεται από το στόμα βλάπτει, με απόλυτους όρους, την υγεία.

46. Δεύτερον, οι δύο ως άνω μετέχουσες στη διαδικασία αμφισβητούν τη διαπίστωση που περιέχεται στην εκτίμηση επιπτώσεων σύμφωνα με την οποία η κατανάλωση καπνού που λαμβάνεται από το στόμα θα μπορούσε να αυξήσει, ιδίως, τους κινδύνους εμφανίσεως ορισμένων μορφών καρκίνου. Κατά την άποψή τους, η διαπίστωση αυτή αναιρείται από πολλές μελέτες, μεταξύ των οποίων συστηματικές ανασκοπήσεις και μετα-αναλύσεις μεμονωμένων μελετών, οι οποίες θα καθιστούσαν δυνατή πιο αξιόπιστη αποτύπωση των κινδύνων αυτών σε σχέση με τις εργασίες που λήφθηκαν υπόψη στην εκτίμηση επιπτώσεων[38].

35 Βλ. σημείο 36 των παρουσών προτάσεων. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή εξέτασε ειδικότερα τις επιβλαβείς συνέπειες του σουηδικού snus. Η Επιτροπή έκρινε ότι, παρά το ότι πλέον περιέχει ιδιαίτερα χαμηλό επίπεδο των κύριων καρκινογόνων ουσιών που υπάρχουν στον καπνό που λαμβάνεται από το στόμα, το προϊόν αυτό δεν είναι απαλλαγμένο από επιβλαβείς επιπτώσεις. Προσέθεσε ότι το snus δεν υφίσταται στην αγορά, με τη σύσταση αυτή, για αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα ώστε να συναχθεί κατά τρόπο πειστικό το συμπέρασμα ότι υπάρχει μείωση του κινδύνου εμφανίσεως καρκίνου βάσει των διαθέσιμων αποδεικτικών στοιχείων (εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 64).

36 Εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 64 και 65.

37 Εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 23, 50 και 63. Κατά συνέπεια, η διαπίστωση που έγινε στις αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 53), και Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 51), σύμφωνα με την οποία δεν είχε αποδειχθεί ότι τα προϊόντα καπνού που λαμβάνονται από το στόμα είναι λιγότερο επιβλαβή από τα τσιγάρα, δεν είναι πλέον επίκαιρη.

38 Η Swedish Match και η NNA τόνισαν ότι οι μετα-αναλύσεις συνδυάζουν τα επιμέρους αποτελέσματα πολλών επιστημονικών μελετών μέσω της χρήσεως στατιστικών μεθόδων, ώστε να αξιολογείται η συνέπεια των αποτελεσμάτων αυτών και να μειώνεται η επιρροή των τυχαίων διακυμάνσεων.

47. Κατά τη γνώμη μου, η επιχειρηματολογία αυτή δεν αποδεικνύει ότι ο νομοθέτης υπερέβη τα όρια του περιθωρίου εκτιμήσεώς του διαπιστώνοντας ότι εξακολουθούσαν να υπάρχουν επιστημονικές αμφιβολίες ως προς την ύπαρξη και το περιεχόμενο των εν λόγω κινδύνων και ότι οι αμφιβολίες αυτές δεν τον εμπόδιζαν να ενεργήσει για την πρόληψη τους [39]. Πράγματι, οι επίμαχοι κίνδυνοι έχουν αξιολογηθεί με βάση μια συνολική εκτίμηση των διαθέσιμων επιστημονικών δεδομένων. Υπό το πρίσμα της αξιολογήσεως αυτής, ο νομοθέτης, ασκώντας την εξουσία του εκτιμήσεως, έκρινε ότι οι κίνδυνοι αυτοί, παρά τις επιστημονικές αμφιβολίες, ήταν επαρκώς τεκμηριωμένοι.

48. Όπως διαπίστωσε η Επιτροπή στην εκτίμηση επιπτώσεων, το γεγονός ότι ορισμένα στοιχεία βάσει των οποίων συμπέρανε ότι ο καπνός που λαμβάνεται από το στόμα είναι βλαβερός αμφισβητούνται από αντίθετες μελέτες δεν αρκεί προκειμένου να τεθεί υπό αμφισβήτηση το συνολικό αυτό συμπέρασμα [40]. Το περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτει ο νομοθέτης για την αξιολόγηση των κινδύνων εκτείνεται, κατά τη γνώμη μου, στην αξιολόγηση της αξιοπιστίας και της καταλληλότητας των διαθέσιμων μελετών, στην ερμηνεία των πορισμάτων τους, και στον καθορισμό του σχετικού βάρους που αποδίδεται σε κάθε σχετική μελέτη.

49. Εξάλλου, στο μέτρο που η Swedish Match και η NNA επικαλούνται ορισμένες μελέτες που είναι μεταγενέστερες της θεσπίσεως της οδηγίας 2014/40 και οι οποίες αποκλείουν οποιαδήποτε σύνδεση μεταξύ της καταναλώσεως καπνού που λαμβάνεται από το στόμα και της αυξήσεως των κινδύνων εμφανίσεως καρκίνου του στόματος και του παγκρέατος δεν θεωρώ αναγκαίο να διευκρινισθεί αν και, ενδεχομένως, σε ποιο βαθμό οι μελέτες αυτές πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την εξέταση του κύρους των επίμαχων διατάξεων [41]. Αρκεί η διαπίστωση ότι, εν πάση περιπτώσει, αφενός, δεν αποδεικνύεται ότι τα συμπεράσματα που οι δύο ως άνω μετέχουσες στη διαδικασία αντλούν από τις εν λόγω μελέτες αποτελούν αντικείμενο συναινέσεως στους κόλπους της επιστημονικής κοινότητας και ότι μπορεί κατ' αυτόν τον τρόπο να αρθούν οι αμφιβολίες τις οποίες ο νομοθέτης έλαβε υπόψη. Αφετέρου, ο νομοθέτης επέλεξε τη διατήρηση της απαγορεύσεως που αφορά τον καπνό αυτό όχι μόνο λόγω των κινδύνων αυτών, αλλά λόγω του συνόλου των κινδύνων που συνδέονται με τις επιπτώσεις του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα επί της υγείας και της καταναλωτικής συμπεριφοράς.

50. Λαμβανομένων υπόψη των σκέψεων αυτών, ο νομοθέτης δεν υπερέβη τα όρια της εξουσίας του εκτιμήσεως κρίνοντας ότι ο καπνός που λαμβάνεται από το στόμα είναι εθιστικός και βλάπτει την υγεία, στο μέτρο που επιτείνει τους κινδύνους ορισμένων βλαβερών συνεπειών και ενδέχεται, εξάλλου, να αυξήσει τους κινδύνους άλλων βλαβερών συνεπειών.

γ) Επί της αξιολογήσεως των επιπτώσεων που η άρση της απαγορεύσεως θα μπορούσε να επιφέρει στην καταναλωτική συμπεριφορά

51. Στην εκτίμηση επιπτώσεων, η Επιτροπή υπογράμμισε ότι, αν και η υγεία ενός ατόμου το οποίο θα αντικαθιστούσε πλήρως τον καπνό καπνίσματος με καπνό που λαμβάνεται από το στόμα θα βελτιωνόταν, η συνολική επίπτωση την οποία θα προκαλούσε η άρση της απαγορεύσεως διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα στη δημόσια υγεία εξαρτάται από τον τρόπο με τον οποίο θα αντιδρούσαν οι καταναλωτές στην άρση αυτή στο επίπεδο της Ένωσης. Μόνον η

39 Βλ. σημεία 38 έως 40 των παρουσών προτάσεων.

40 Εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 66.

41 Συναφώς, υπενθυμίζω ότι, κατά πάγια νομολογία, το κύρος πράξεως της Ένωσης πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με τα πραγματικά και νομικά στοιχεία τα οποία υφίστανται κατά τον χρόνο εκδόσεώς της (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, σκέψη 50 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Ωστόσο, το Δικαστήριο προσέθεσε, στις αποφάσεις της 12ης Ιανουαρίου 2006, Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, σκέψη 40), και της 9ης Ιουνίου 2016, Pesce κ.λπ. (C-78/16 και C-79/16, EU:C:2016:428, σκέψη 51), ότι, αν νέα στοιχεία τροποποιούν την αντίληψη ενός κινδύνου ή δείχνουν ότι ο κίνδυνος αυτός μπορεί να περιορισθεί με λιγότερο δεσμευτικά μέτρα από αυτά που ίσχυαν, εναπόκειται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης να μεριμνούν για την προσαρμογή της κανονιστικής ρυθμίσεως στα νέα δεδομένα.

παρακολούθηση των αντιδράσεων αυτών στην αγορά θα μπορούσε να αποκαλύψει εάν το ενδεχόμενο αποτέλεσμα υποκαταστάσεως θα υπερίσχυε έναντι των δυνητικών αποτελεσμάτων μυήσεως στη χρήση, γέφυρας και διπλής χρήσεως, ή αντιστρόφως, αν θα μπορούσαν να προκαλούνται ταυτόχρονα όλα τα αποτελέσματα αυτά [42].

52. Εντούτοις, η Επιτροπή εξέτασε διαδοχικώς, κατά τρόπο λεπτομερή, τα επιχειρήματα σχετικά με την πιθανότητα επελεύσεως καθενός από τα αποτελέσματα αυτά, επί τη βάσει συνολικής αξιολογήσεως των επιστημονικών δεδομένων που συνελέγησαν σε χώρες όπου ο καπνός που λαμβάνεται από το στόμα μπορεί να διατεθεί στο εμπόριο [43]. Έκρινε, κατ' ουσίαν, ότι τα στοιχεία αυτά δεν επαρκούν για να συναχθούν αξιόπιστα συμπεράσματα σχετικά με την αποτελεσματικότητα του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα στη διακοπή του καπνίσματος. Επιπλέον, τα εν λόγω δεδομένα θεμελίωναν την ύπαρξη μη αμελητέων κινδύνων επελεύσεως αποτελεσμάτων μυήσεως στη χρήση και διπλής χρήσεως και δεν καθιστούσαν δυνατό ούτε να επιβεβαιωθεί ούτε να αποκλεισθεί ο κίνδυνος γέφυρας [44]. Με βάση την αξιολόγηση αυτή, η Επιτροπή και, στη συνέχεια, ο νομοθέτης θεώρησαν ότι η άρση της επίμαχης απαγορεύσεως θα μπορούσε να έχει αρνητικό αντίκτυπο στην καταναλωτική συμπεριφορά που δεν θα μπορούσε να αντισταθμισθεί από ένα ενδεχόμενο αποτέλεσμα υποκαταστάσεως.

53. Η Swedish Match και η NNA αμφισβητούν την εν λόγω αξιολόγηση όσον αφορά την πιθανότητα αποτελεσμάτων υποκαταστάσεως και γέφυρας, καθώς και τον συνολικό αντίκτυπο στη δημόσια υγεία της άρσεως της απαγορεύσεως [45]. Δίνουν ουσιαστικά έμφαση στα στοιχεία και επιχειρήματα που συνηγορούν υπέρ της αποτελεσματικότητας του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα ως βοηθήματος για την απεξάρτηση και στην απουσία αποτελέσματος γέφυρας. Δεν αμφισβητούν, ωστόσο, ότι άλλα στοιχεία και επιχειρήματα τα οποία προέβαλε η Επιτροπή με βάση κυρίως τη γνωμοδότηση της ΕΕΑΝΚΥ στηρίζουν αντίθετα συμπεράσματα.

54. Δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να αποφανθεί σχετικά με το βάσιμο αυτών των διαφορετικών απόψεων και έτσι να υποκαταστήσει με τη δική του εκτίμηση των κρίσιμων πραγματικών στοιχείων εκείνη του νομοθέτη. Αρκεί η διαπίστωση ότι η επιχειρηματολογία της Swedish Match και της NNA καταδεικνύει, το πολύ, τη συνεχιζόμενη ύπαρξη επιστημονικών αμφιβολιών σχετικά με τη φύση και την έκταση των επιπτώσεων που θα είχε στη συμπεριφορά των καταναλωτών η άρση της απαγορεύσεως διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα σε ολόκληρη την Ένωση.

55. Στο μέτρο που οι κίνδυνοι που ενδέχεται να προκύψουν από την άρση της απαγορεύσεως λόγω των αποτελεσμάτων της στην καταναλωτική συμπεριφορά έχουν δεόντως εντοπισθεί και αξιολογηθεί πριν από τη θέσπιση της οδηγίας 2014/40, οι αμφιβολίες αυτές δεν εμπόδιζαν τον νομοθέτη να λάβει μέτρα προφυλάξεως, ακόμη και αν η ύπαρξη και η σοβαρότητα των κινδύνων αυτών δεν είχαν πλήρως αποδειχθεί [46].

42 Εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 64. Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα L. A. Geelhoed στην υπόθεση Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:487, σημεία 53 και 54).

43 Εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 66 έως 69.

44 Συναφώς, η Επιτροπή επισήμανε ότι ορισμένα αποδεικτικά στοιχεία από τις ΗΠΑ καταδεικνύουν ότι η χρήση καπνού που λαμβάνεται από το στόμα, μπορεί να οδηγήσει σε μεταγενέστερη κατανάλωση καπνού καπνίσματος, ενώ ορισμένα στοιχεία από τη Σουηδία δεν στηρίζουν το συμπέρασμα αυτό. Η Επιτροπή αναφέρθηκε επίσης σε μελέτη η οποία συνδέει την κατανάλωση καπνού που λαμβάνεται από το στόμα στην αρχή της εφηβείας με μεγαλύτερη πιθανότητα περιστασιακού καπνίσματος στο τέλος αυτής (εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 68).

45 Η Swedish Match και η NNA δεν αμφισβητούν, αντιθέτως, τους κινδύνους αποτελέσματος μυήσεως στη χρήση και διπλής χρήσεως καθ' εαυτούς. Ωστόσο, η Swedish Match υποστηρίζει ότι οι διαθέσιμες μελέτες δεν έχουν προσδιορίσει συγκεκριμένες επιβλαβείς επιδράσεις ή εντονότερες επιδράσεις σε όσους χρησιμοποιούν ανάμικτα καπνό που λαμβάνεται από το στόμα και προϊόντα καπνού για κάπνισμα.

46 Βλ. σημεία 38 έως 40 των παρουσών προτάσεων.

56. Συναφώς, αντλώ διδάγματα από την απόφαση Pillbox 38[47], στην οποία το Δικαστήριο διαπίστωσε την απουσία καθοριστικών επιστημονικών δεδομένων, σχετικά μεταξύ άλλων με την αποτελεσματικότητα του ηλεκτρονικού τσιγάρου ως μεθόδου απεξαρτήσεως από το κάπνισμα, καθώς και με την ύπαρξη αποτελέσματος «πύλης για τη μετάβαση» προς το κάπνισμα που συνδέεται με τη χρήση του εν λόγω προϊόντος[48]. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο νομοθέτης της Ένωσης όφειλε να ενεργήσει σύμφωνα με τις επιταγές που απορρέουν από την αρχή της προφυλάξεως. Ως εκ τούτου, η διάταξη της οδηγίας 2014/40 σχετικά με τις προϋποθέσεις που διέπουν τη διάθεση στην αγορά ηλεκτρονικών τσιγάρων[49] δεν ήταν αντίθετη στην αρχή της αναλογικότητας[50].

57. Κατά συνέπεια, ο νομοθέτης της Ένωσης δεν υπερέβη τα όρια της εξουσίας του εκτιμήσεως καταλήγοντας, με βάση την εκτίμηση επιπτώσεων, ότι η άρση της απαγορεύσεως διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα θα μπορούσε να οδηγήσει σε συνολική αύξηση των βλαβερών συνεπειών που προκαλούνται από τον καπνό στην Ένωση λόγω των αποτελεσμάτων της στην καταναλωτική συμπεριφορά.

δ) Επί της επιλογής της φύσεως και του περιεχομένου του επίμαχου μέτρου

58. Λαμβάνοντας υπόψη την αξιολόγηση των κινδύνων για τη δημόσια υγεία που θα μπορούσαν να προκύψουν από την άρση της επίμαχης απαγορεύσεως, ο νομοθέτης αποφάσισε να διατηρήσει την απαγόρευση αυτή στην οδηγία 2014/40. Κατά την άποψή μου, η επιλογή αυτή δεν είναι προδήλως ακατάλληλη για την επίτευξη του διττού σκοπού της εν λόγω οδηγίας.

59. Όπως υπογράμμισα ανωτέρω, ελλείψει βεβαιότητας ως προς τη φύση και το περιεχόμενο των κινδύνων ορισμένων προϊόντων για την υγεία, ο προσδιορισμός του βαθμού επικινδυνότητας που κρίνεται μη αποδεκτός για τον πληθυσμό αποτελεί αντικείμενο επιλογής πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως που υπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη ο οποίος ενεργεί με γνώμονα την αρχή της προφυλάξεως[51].

60. Ο νομοθέτης ήταν υποχρεωμένος να ασκήσει την εξουσία αυτή εκτιμήσεως, μεριμνώντας, όπως επιτάσσουν πλείονες διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου[52], για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας. Ως προς το σημείο αυτό, το Δικαστήριο προσέθεσε ότι η οδηγία 2014/40 αποβλέπει στη διασφάλιση ενός τέτοιου επιπέδου προστασίας της υγείας για το σύνολο του πληθυσμού, με αποτέλεσμα η καταλληλότητά της για την επίτευξη του σκοπού αυτού να μην μπορεί να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα μίας και μόνον κατηγορίας καταναλωτών[53].

61. Εν προκειμένω, ο νομοθέτης προέβη σε στάθμιση, αφενός, του κινδύνου, ασφαλώς αβέβαιου, μιας συνολικής αρνητικής επιπτώσεως της άρσεως της εν λόγω απαγορεύσεως στη δημόσια υγεία και, αφετέρου, του κινδύνου, επίσης αβέβαιου, η διατήρηση της απαγορεύσεως αυτής να εμποδίζει τους σημερινούς καπνιστές να επωφεληθούν μιας εναλλακτικής λύσεως η οποία είναι λιγότερο βλαβερή από τον καπνό καπνίσματος.

47 Απόφαση της 4ης Μαΐου 2016 (C-477/14, EU:C:2016:324, σκέψεις 50 έως 55 και 60).

48 Βλ. αιτιολογική σκέψη 43 της οδηγίας 2014/40.

49 Βλ. άρθρο 20 της οδηγίας 2014/40.

50 Βλ., επίσης, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2015:853, σημεία 155 έως 159).

51 Βλ. σημείο 41 των παρουσών προτάσεων.

52 Άρθρο 9, άρθρο 114, παράγραφος 3, και άρθρο 168, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και άρθρο 35, δεύτερη περίοδος, του Χάρτη.

53 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της 4ης Μαΐου 2016, Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψη 176), και Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-358/14, EU:C:2016:323, σκέψη 86).

62. Εκτιμώντας ότι ο πρώτος από τους κινδύνους αυτούς ήταν σημαντικότερος από τον δεύτερο, ο νομοθέτης έκρινε ότι θα έπρεπε να δοθεί προτεραιότητα σε έναν ενδιάμεσο στόχο (ήτοι την αποφυγή εμφανίσεως μιας νέας πηγής εξαρτήσεως από τη νικοτίνη, ιδίως μεταξύ των νέων, η οποία θα μπορούσε επίσης να αποτελέσει ώθηση στη συνέχεια προς την κατανάλωση καπνού καπνίσματος) έναντι ενός άλλου (ήτοι της διαθεσιμότητας ενδεχόμενου βοηθήματος απεξαρτήσεως) για την επίτευξη του απώτερου σκοπού της προστασίας της δημόσιας υγείας.

63. Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία, κατά τη γνώμη μου, ότι, κατ' αυτόν τον τρόπο, ο νομοθέτης ενήργησε σύμφωνα με την αρχή της προφυλάξεως. Πράγματι, το περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτει για τον καθορισμό του βαθμού επικινδυνότητας ο οποίος κρίνεται μη αποδεκτός για τον πληθυσμό περιλαμβάνει, κατά περίπτωση, τη επιλογή της προλήψεως ορισμένων κινδύνων για την υγεία, όταν δεν είναι δυνατή η παράλληλη αποφυγή όλων [54].

64. Πρέπει επίσης να απορριφθεί η επιχειρηματολογία που προβάλλει η Swedish Match, σύμφωνα με την οποία ο νομοθέτης παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας, θέτοντας ως προϋπόθεση για την άρση της απαγορεύσεως διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα, την απόδειξη του μη βλαβερού χαρακτήρα του, ενώ αυτό δεν απαιτείται για κανένα άλλο προϊόν που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/40.

65. Η επιχειρηματολογία αυτή βασίζεται σε δύο άξονες. Πρώτον, η Swedish Match προσάπτει στον νομοθέτη της Ένωσης ότι διατήρησε την απαγόρευση αυτή για τον λόγο ότι δεν είχε αποδειχθεί ο «μηδενικός κίνδυνος» όσον αφορά την κατανάλωση καπνού που λαμβάνεται από το στόμα, ενώ, κατά την άποψή της, ένα τέτοιο κριτήριο είναι, σύμφωνα με τη νομολογία, δυσανάλογο. Δεύτερον, η Swedish Match υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι ο νομοθέτης δεν επιδίωξε τον σκοπό της οδηγίας αυτής κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό. Δεν συμμερίζομαι κανένα από τα επιχειρήματα αυτά.

66. Το πρώτο από αυτά στηρίζεται, κατά την άποψή μου, σε εσφαλμένη κατανόηση τόσο της νομολογίας όσο και της αιτιολογίας στην οποία στηρίχθηκε ο νομοθέτης της Ένωσης.

67. Ειδικότερα, ο νομοθέτης της Ένωσης έχει την εξουσία να θεσπίζει μέτρα για την πρόληψη των κινδύνων για την υγεία, υπό την προϋπόθεση ότι οι κίνδυνοι αυτοί έχουν τεκμηριωθεί επαρκώς, μετά από επιστημονική αξιολόγηση [55]. Αντιθέτως, η νομολογία δεν απαιτεί τα αποτελέσματα τέτοιας αξιολογήσεως να καθιστούν δυνατή την εκτίμηση του υποστατού των κινδύνων με προκαθορισμένο ελάχιστο επίπεδο βεβαιότητας [56]. Το Δικαστήριο πολλώ δε μάλλον δεν έχει καθορίσει τέτοιο ανώτατο όριο σχετικά με τον βαθμό της πιθανότητας να επέλθουν οι κίνδυνοι ή με τη σοβαρότητά τους, προκειμένου να ληφθεί ένα μέτρο προλήψεως [57].

68. Όμως, όπως ήδη επισήμανα ανωτέρω, το άρθρο 1, στοιχείο γ', και το άρθρο 17 της οδηγίας 2014/40 έχουν ως σκοπό την πρόληψη ορισμένων τεκμηριωμένων κινδύνων για την υγεία, καθώς και άλλων κινδύνων –που συνδέονται τόσο με τον άμεσο αντίκτυπο στην υγεία όσο και με τις πιθανές συνέπειες που θα έχει η άρση της απαγορεύσεως αυτής επί της καταναλωτικής συμπεριφοράς– οι

54 Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, σκέψη 96).

55 Βλ. σημείο 39 των παρουσών προτάσεων. Υπ' αυτή την έννοια πρέπει να νοηθεί η νομολογία του Γενικού Δικαστηρίου, την οποία προέβαλε η Swedish Match κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, σύμφωνα με την οποία η απόσυρση ή η ελάφρυνση ενός προληπτικού μέτρου δεν μπορεί να εξαρτάται «από την απόδειξη της παντελούς ελλείψεως κινδύνου, διότι τέτοιου είδους απόδειξη είναι, εν γένει, αδύνατο να προκύψει από επιστημονικής απόψεως καθόσον στην πράξη δεν υπάρχει επίπεδο μηδενικού κινδύνου», καθώς και ότι «προληπτικό μέτρο μπορεί να λαμβάνεται μόνον αν ο κίνδυνος, χωρίς η ύπαρξη και η έκτασή του να έχουν αποδειχθεί "πλήρως" με πειστικά επιστημονικά δεδομένα, στηρίζεται πάντως σε διαθέσιμα κατά τον χρόνο της λήψεως του συγκεκριμένου μέτρου επιστημονικά δεδομένα» (απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2011, Γαλλία κατά Επιτροπής, T-257/07, EU:T:2011:444, σκέψη 76).

56 Ειδικότερα, το Δικαστήριο έκρινε, όσον αφορά την άρνηση ή την ανάκληση της άδειας κυκλοφορίας ενός φαρμάκου, ότι η ισχύς των εν λόγω μέτρων προφυλάξεως απαιτεί μόνον την ύπαρξη κινδύνου, ο οποίος «δεν χρειάζεται να έχ[ει] συγκεκριμένο, αλλά απλώς δυνητικό χαρακτήρα» (αποφάσεις της 10ης Απριλίου 2014, Acino κατά Επιτροπής, C-269/13 P, EU:C:2014:255, σκέψεις 59 και 73, και της 3ης Δεκεμβρίου 2015, PP Nature-Balance Lizenz κατά Επιτροπής, C-82/15 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2015:796, σκέψη 23).

57 Βλ. σημείο 41 των παρουσών προτάσεων.

οποίοι δεν είναι αμιγώς υποθετικής φύσεως. Συνεπώς, οι διατάξεις αυτές θεσπίσθηκαν όχι με την αιτιολογία ότι δεν αποδείχθηκε το αβλαβές του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα, αλλά με την αιτιολογία ότι η κατανάλωση του προϊόντος αυτού συνεπάγεται κινδύνους βλαβερών συνεπειών οι οποίοι αποδείχθηκαν ή, τουλάχιστον, αξιολογήθηκαν επαρκώς.

69. Ο δεύτερος άξονας της επιχειρηματολογίας της Swedish Match συμπίπτει με τα επιχειρήματά της που είναι αντικείμενο του επόμενου τμήματος των παρουσών προτάσεων.

2. Επί του επιχειρήματος που αντλείται από την ύπαρξη τροποποιήσεων του κανονιστικού πλαισίου

70. Με τα επιχειρήματά τους, τα οποία αποσκοπούν να αποδείξουν τον προδήλως ακατάλληλο χαρακτήρα της απαγορεύσεως διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα την οποία προβλέπει η οδηγία 2014/40, υπό το πρίσμα της εξελίξεως του νομικού πλαισίου μετά τις αποφάσεις Swedish Match [58] και Arnold André [59], η Swedish Match και η NNA αμφισβητούν κατ' ουσίαν την καταλληλότητα του μέτρου αυτού να επιτύχει τον επιδιωκόμενο σκοπό κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό.

71. Οι δύο ως άνω μετέχουσες στη διαδικασία υποστηρίζουν ότι η οδηγία 2014/40 δεν απαγορεύει τη διάθεση στην αγορά οποιουδήποτε άλλου προϊόντος καπνού [60] και ότι, ειδικότερα, ο καπνός καπνίσματος και ο καπνός που προορίζεται για μάσηση ή για εισπνοή είναι περισσότερο βλαβεροί σε σχέση με τον καπνό που λαμβάνεται από το στόμα. Επιπλέον, η οδηγία αυτή θέσπισε νέες διατάξεις οι οποίες διέπουν ειδικώς τα νέα προϊόντα καπνού και το ηλεκτρονικό τσιγάρο, χωρίς ωστόσο να τα απαγορεύουν. Εντούτοις, η αιτιολογική σκέψη 34 της οδηγίας αυτής αναγνωρίζει ότι όλα τα προϊόντα καπνού είναι βλαβερά και το Δικαστήριο επισήμανε στην απόφαση Pillbox 38 [61] τους πιθανούς κινδύνους που εγκυμονούν για την υγεία τα ηλεκτρονικά τσιγάρα. Τα επιχειρήματα αυτά είναι εν πολλοίς συνυφασμένα με εκείνα με τα οποία η Swedish Match και η NNA αμφισβητούν το συμβατό της επίμαχης απαγορεύσεως με την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

72. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι ένα μέτρο της Ένωσης είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού μόνον εφόσον επιδιώκει πράγματι την επίτευξή του κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό [62]. Η απαίτηση αυτή ανταποκρίνεται, εξάλλου, σε εκείνη που αφορά τον αντικειμενικό χαρακτήρα των κριτηρίων στα οποία βασίζεται ο νομοθέτης της Ένωσης [63]. Στην προκειμένη περίπτωση, το άρθρο 1, στοιχείο γ', και το άρθρο 17 της οδηγίας 2014/40 πληρούν την προϋπόθεση αυτή. Πράγματι, ούτε τα άλλα προϊόντα καπνού ούτε το ηλεκτρονικό τσιγάρο τελούν σε συγκρίσιμη κατάσταση με εκείνη του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα, οπότε η διαφορετική μεταχείριση μεταξύ αυτών προκύπτει από αντικειμενικά και μη εισάγοντα διακρίσεις κριτήρια.

73. Όσον αφορά, πρώτον, τη διαφορά μεταχειρίσεως μεταξύ του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα και των *άλλων μη καπνιζόμενων προϊόντων καπνού*, όπως ο καπνός για μάσηση ή για εισπνοή, το Δικαστήριο έκρινε ότι αυτή η διαφορετική μεταχείριση, όπως θεσπίσθηκε το 1992 και διατηρήθηκε από την οδηγία 2001/37, δεν συνιστά δυσμενή διάκριση. Οφειλόταν σε αντικειμενικές περιστάσεις τόσο της πρόσφατης εμφανίσεως, στην εσωτερική αγορά της εποχής εκείνης, των προϊόντων τα οποία αφορά η απαγόρευση και της έλξεως που ασκούσαν στους νέους όσο και της υπάρξεως εθνικών

58 Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802).

59 Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004 (C-434/02, EU:C:2004:800).

60 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και το Κοινοβούλιο ορθώς επεσήμαναν ότι το άρθρο 7 της οδηγίας 2014/40 απαγορεύει επίσης τη διάθεση στην αγορά προϊόντων καπνού με άρωμα/γεύση, υπό την επιφύλαξη της μεταβατικής περιόδου η οποία προβλέπεται στην παράγραφο 14 του εν λόγω άρθρου.

61 Απόφαση της 4ης Μαΐου 2016 (C-477/14, EU:C:2016:324, σκέψεις 51 και 52).

62 Με την απόφαση της 5ης Ιουλίου 2017, Fries (C-190/16, EU:C:2017:513, σκέψη 48), το Δικαστήριο εφάρμοσε σε μέτρο της Ένωσης την πάγια νομολογία σχετικά με το αν εθνικό μέτρο περιοριστικό των ελευθεριών κυκλοφορίας οι οποίες κατοχυρώνονται από τη Συνθήκη ΛΕΕ είναι κατάλληλο για την επίτευξη του σκοπού της κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Scotch Whisky Association κ.λπ., C-333/14, EU:C:2015:845, σκέψη 37 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

63 Βλ. σημείο 30 των παρουσών προτάσεων.

απαγορευτικών μέτρων σε ορισμένα κράτη μέλη[64]. Από κανένα στοιχείο της δικογραφίας δεν προκύπτει ότι τα ανωτέρω δεν ισχύουν πλέον. Επιπλέον, η Επιτροπή διαπίστωσε στην εκτίμηση επιπτώσεων ότι, σε αντίθεση με τον καπνό που λαμβάνεται από το στόμα, τα άλλα μη καπνιζόμενα προϊόντα καπνού αποτελούν εξειδικευμένες μόνο αγορές με περιορισμένη δυναμική επεκτάσεως, λαμβανομένης ιδίως υπόψη της μεθόδου παραγωγής τους η οποία είναι δαπανηρή και εν μέρει μικρής κλίμακας[65]. Όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 32 της οδηγίας 2014/40, ο νομοθέτης της Ένωσης δεν έκρινε ως εκ τούτου αναγκαίο να απαγορεύσει τη διάθεσή τους στην αγορά.

74. Δεύτερον, όσον αφορά την προβαλλόμενη ανακολουθία σε σύγκριση με τη μεταχείριση που επιφυλάσσεται στον *καπνό καπνίσματος*, επισημαίνω ότι, αντιθέτως προς αυτόν, ο καπνός που λαμβάνεται από το στόμα ήταν σχετικά νέος στις αγορές των κρατών μελών (με την εξαίρεση της Σουηδίας) κατά τον χρόνο της θεσπίσεως της σχετικής απαγορεύσεως διαθέσεως στην αγορά. Κατά συνέπεια, η απαγόρευση αυτή επέτρεπε να αποφευχθεί η δημιουργία νέας πηγής εξαρτήσεως, λαμβανομένης υπόψη της ιδιαίτερης έλξεως που ο καπνός που λαμβάνεται από το στόμα ήταν ικανός να ασκήσει στους νέους. Η εκτίμηση επιπτώσεων δείχνει ότι οι εκτιμήσεις αυτές εξακολουθούσαν να είναι κρίσιμες κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας 2014/40. Επιπλέον, η Επιτροπή έκρινε ότι η απαγόρευση του καπνού καπνίσματος θα οδηγούσε πιθανότατα στην εμφάνιση μαύρης αγοράς, δεδομένου ότι το ποσοστό των καπνιστών στην Ένωση ανερχόταν εκείνη την εποχή σε 28 %[66].

75. Τρίτον, δεν αντιλαμβάνομαι ανακολουθία μεταξύ των καθεστώτων που εφαρμόζονται για τον καπνό που λαμβάνεται από το στόμα και για την κατηγορία των *νέων προϊόντων καπνού* την οποία εισήγαγε το άρθρο 2, σημείο 14, της οδηγίας 2014/40. Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει όλα τα προϊόντα που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των λοιπών κατηγοριών που καθορίζονται στην εν λόγω οδηγία και τα οποία θα μπορούσαν να εμφανισθούν στην αγορά της Ένωσης μετά την έναρξη ισχύος της[67]. Οι επιπτώσεις τους δεν μπορούσαν, εξ ορισμού, να παρατηρηθούν ούτε, κατά μείζονα λόγο, να εξετασθούν κατά το χρόνο εκδόσεώς της. Για τον λόγο αυτό, η εν λόγω οδηγία απαιτεί από τα κράτη μέλη να καθιερώσουν ένα σύστημα κοινοποιήσεως, εκ μέρους των ενδιαφερόμενων κατασκευαστών και των εισαγωγέων, πριν από τη διάθεση στην αγορά νέων προϊόντων καπνού. Η κοινοποίηση αυτή πρέπει να συνοδεύεται, μεταξύ άλλων, από μελέτες των επιπτώσεών τους στην υγεία και στην καταναλωτική συμπεριφορά[68]. Το σύστημα αυτό διευκολύνει την εκτίμηση των επιπτώσεων αυτών, η οποία θα μπορούσε, ενδεχομένως, να οδηγήσει στη μελλοντική θέσπιση απαγορεύσεων ή περιορισμών στην εμπορία τέτοιων προϊόντων. Αντιθέτως, αν και δεν μπορούσαν να αξιολογηθούν και να ποσοτικοποιηθούν με βεβαιότητα όλες οι επιπτώσεις του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα, οι επιπτώσεις αυτές προσδιορίσθηκαν και τεκμηριώθηκαν με επιστημονικά στοιχεία κατά τρόπο επαρκή προς δικαιολόγηση της απαγορεύσεως της διαθέσεώς του στην αγορά.

76. Η Swedish Match και η NNA ανεπιτυχώς ισχυρίζονται ότι ο καπνός που λαμβάνεται από το στόμα αποτελεί και αυτός «νέο» προϊόν κατά την αιτιολογική σκέψη 34 της οδηγίας 2014/40 και τη νομολογία του Δικαστηρίου[69]. Κατά την άποψή μου, ο καπνός που λαμβάνεται από το στόμα χαρακτηρίσθηκε «νέος» μόνο στον βαθμό που, αν δεν υπήρχε η επίμαχη απαγόρευση, θα ήταν νεοεισερχόμενο προϊόν στην αγορά των κρατών μελών (με την εξαίρεση της Σουηδίας). Εντούτοις, σε

64 Βλ. αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψεις 66, 67 και 71), και Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψεις 64, 65 και 69).

65 Εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 76.

66 Εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 49 και 50. Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα L. A. Geelhoed στις υποθέσεις British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:476, σημείο 231), και Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:487, σημεία 60 έως 62).

67 Κατά το άρθρο 2, σημείο 14, της οδηγίας 2014/40, ένα νέο προϊόν καπνού είναι «προϊόν καπνού το οποίο: α) δεν ανήκει σε καμία από τις ακόλουθες κατηγορίες: τσιγάρο, καπνός για στριφτά τσιγάρα, καπνός πίπας, καπνός για ναργιλέ, πούρο, πουράκι, καπνός μάσησης, καπνός που λαμβάνεται από τη μύτη και καπνός που λαμβάνεται από το στόμα, και β) κυκλοφορεί στην αγορά μετά τις 19 Μαΐου 2014».

68 Βλ. άρθρο 19 της οδηγίας 2014/40.

69 Βλ. αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 2004, Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 66), και Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 64).

αντίθεση με τα «νέα προϊόντα καπνού» κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 14, της εν λόγω οδηγίας, ο καπνός που λαμβάνεται από το στόμα είναι προϊόν γνωστό και προσδιορισμένο δεδομένου ότι ήταν διαθέσιμο από μακρού χρόνου στη Σουηδία, και οι επιπτώσεις του έχουν αποτελέσει αντικείμενο πολυάριθμων επιστημονικών μελετών.

77. Τέταρτον, το επιχείρημα ότι η απαγόρευση διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα ήταν αντιφατική σε σχέση με τη ρύθμιση των *ηλεκτρονικών τσιγάρων* πρέπει να απορριφθεί με βάση την απόφαση Pillbox 38[70]. Το Δικαστήριο έκρινε στην απόφαση εκείνη ότι τα ηλεκτρονικά τσιγάρα, εν αντιθέσει προς τα προϊόντα καπνού, πρώτον, δεν περιέχουν καπνό, δεύτερον, λειτουργούν χωρίς καύση και, τρίτον, είναι σχετικώς νέα προϊόντα των οποίων οι κίνδυνοι για την υγεία δεν έχουν διευκρινισθεί ακόμη. Αν και η δεύτερη από τις παρατηρήσεις αυτές επιβεβαιώνει απλώς την έλλειψη συγκρισιμότητας μεταξύ των ηλεκτρονικών τσιγάρων και των προϊόντων καπνού καπνίσματος, η πρώτη και η τρίτη καταδεικνύουν τα αντικειμενικώς διαφορετικά χαρακτηριστικά των ηλεκτρονικών τσιγάρων και του συνόλου των προϊόντων καπνού, συμπεριλαμβανομένου του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα.

78. Γενικότερα, συμφωνώ με την άποψη που διατύπωσε ο γενικός εισαγγελέας L. A. Geelhoed στις προτάσεις του στην υπόθεση Arnold André[71] ότι ο νομοθέτης της Ένωσης μπορεί, εάν υπάρχουν περισσότερα επικίνδυνα προϊόντα στις αγορές των κρατών μελών, να αποφασίσει ποια πρέπει να απαγορευθούν βάσει συνολικής εκτιμήσεως των κρίσιμων περιστάσεων –με την επιφύλαξη της δυνατότητας να απαγορεύει και άλλα, αν οι περιστάσεις αυτές εξελίσσονται[72].

79. Από τις σκέψεις αυτές συνάγεται το συμπέρασμα ότι δεν υφίσταται ούτε παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων για τον λόγο ότι ο καπνός που λαμβάνεται από το στόμα είναι αντικείμενο διαφορετικής μεταχειρίσεως από εκείνη της οποίας τυγχάνουν τα λοιπά προϊόντα που προαναφέρθηκαν ούτε παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας για τον λόγο ότι η οδηγία 2014/40 δεν επιδιώκει τους σκοπούς της κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό.

Γ. Κριτήριο της αναγκαιότητας

80. Η εφαρμογή του κριτηρίου της αναγκαιότητας επί νομοθετικής πράξεως της Ένωσης που εκδόθηκε σε τομέα, όπως ο επίμαχος εν προκειμένω, στο πλαίσιο του οποίου ο νομοθέτης διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, συνεπάγεται την εξακρίβωση ότι μια τέτοια πράξη δεν υπερβαίνει προδήλως τα όρια αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των στόχων της[73].

81. Η αναγκαιότητα της προβλεπόμενης στο άρθρο 8 της οδηγίας 2001/37 απαγορεύσεως διαθέσεως στην αγορά του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα για την επίτευξη των σκοπών της οδηγίας αυτής επιβεβαιώθηκε με τις αποφάσεις Swedish Match[74] και Arnold André[75]. Κατά το Δικαστήριο, όλα τα πιθανά μέτρα με σκοπό την υπαγωγή των παραγωγών σε τεχνικούς κανόνες για τη μείωση

70 Απόφαση της 4ης Μαΐου 2016 (C-477/14, EU:C:2016:324, σκέψη 36 έως 42).

71 C-434/02 (EU:C:2004:487, σημείο 125).

72 Συναφώς, το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι, οσάκις ο νομοθέτης της Ένωσης καλείται να ρυθμίσει μια περίπλοκη κατάσταση, δύναται να υιοθετήσει προσέγγιση σταδιακής εφαρμογής, εφόσον η επιλογή του στηρίζεται σε κριτήρια αντικειμενικά και κατάλληλα για τους σκοπούς που επιδιώκονται με την οικεία νομοθεσία (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, σκέψη 91 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

73 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, Gauweiler κ.λπ. (C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 81).

74 Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802, σκέψη 57).

75 Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004 (C-434/02, EU:C:2004:800, σκέψη 55).

των βλαβερών συνεπειών του προϊόντος ή τη ρύθμιση της σημάνσεως της συσκευασίας του ή των όρων πωλήσεως, ιδίως στους ανηλίκους, δεν θα είχαν το ίδιο προληπτικό αποτέλεσμα για την προστασία της υγείας υπό την έννοια ότι θα επέτρεπαν να καθιερωθεί στην αγορά ένα προϊόν το οποίο θα εξακολουθούσε, εν πάση περιπτώσει, να είναι βλαβερό [76].

82. Το συμπέρασμα αυτό εξακολουθεί να ισχύει, καθόσον η απαγόρευση αυτή διατηρήθηκε από την οδηγία 2014/40. Όπως επισήμανε η Επιτροπή, ο εθιστικός χαρακτήρας του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα δικαιολογεί την έγκαιρη λήψη προληπτικών μέτρων, λόγω των δυσχερώς ανατρέψιμων επιπτώσεων για τη δημόσια υγεία τις οποίες θα μπορούσε να προκαλέσει η διείσδυση του προϊόντος αυτού στην αγορά σε ολόκληρη την Ένωση.

83. Το συμπέρασμα αυτό επιβάλλεται κατά μείζονα λόγο διότι, όπως προκύπτει από την εκτίμηση επιπτώσεων, τα άλλα πιθανά μέτρα δεν εμποδίζουν την πραγμάτωση της σημαντικής εμπορικής δυναμικής του καπνού που λαμβάνεται από το στόμα, λαμβανομένης υπόψη ιδίως της επεκτάσεως σε χώρους για μη καπνιστές [77]. Επιπλέον, η υπαναχώρηση από την εν λόγω απαγόρευση θα έδινε αμφίσημο μήνυμα όσον αφορά το επιβλαβές των προϊόντων καπνού που λαμβάνονται από το στόμα [78]. Όπως παρατήρησε η Φινλανδική Κυβέρνηση, με δεδομένο ότι η ίδια απαγόρευση ισχύει ήδη από το 1992, η άρση της θα οδηγούσε στη σκέψη ότι τα προϊόντα αυτά δεν είναι βλαβερά, γεγονός που θα μπορούσε να αυξήσει την ελκυστικότητά τους έναντι των νέων.

Δ. Κριτήριο της αναλογικότητας υπό στενή έννοια

84. Το τρίτο σκέλος του κριτηρίου αναλογικότητας συνίσταται, στους τομείς στους οποίους ο νομοθέτης της Ένωσης διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, στην εξακρίβωση του αν η επίμαχη πράξη δεν συνεπάγεται προβλήματα προδήλως δυσανάλογα σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς [79]. Ο νομοθέτης πρέπει, ωστόσο, να λαμβάνει πλήρως υπόψη, εκτός του κύριου επιδιωκόμενου σκοπού, τα υπάρχοντα συμφέροντα, μεταξύ των οποίων και εκείνα των προσώπων που επηρεάζονται αρνητικώς από την πράξη αυτή. Σ' αυτόν εναπόκειται να εξετάσει αν η σημασία των επιδιωκόμενων σκοπών είναι ικανή να δικαιολογήσει τις αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και σημαντικές, για ορισμένους επιχειρηματίες [80].

85. Κατά την άποψή μου, ο νομοθέτης της Ένωσης συμμορφώθηκε προς τις απαιτήσεις αυτές κατά τη θέσπιση του άρθρου 1, στοιχείο γ', και του άρθρου 17 της οδηγίας 2014/40.

76 Βλ. επίσης, κατ' αναλογίαν, απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψη 160), και απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-358/14, EU:C:2016:323, σκέψη 95).

77 Εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 75.

78 Εκτίμηση επιπτώσεων, σ. 68.

79 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 16ης Ιουνίου 2015, Gauweiler κ.λπ.(C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 91).

80 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Arcelor Atlantique και Lorraine κ.λπ. (C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψη 59), της 12ης Ιουλίου 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, σκέψη 40), και της 4ης Μαΐου 2016, Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψη 185).

86. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι ο σκοπός της προστασίας της υγείας έχει υπέρτερη σπουδαιότητα σε σχέση με τα συμφέροντα οικονομικής φύσεως [81]. Ο θεμελιώδης χαρακτήρας που αποδίδεται στον σκοπό αυτό στο πλαίσιο της έννομης τάξεως της Ένωσης, ως εκ τούτου, μπορεί να δικαιολογήσει τις αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και σημαντικής εκτάσεως, για ορισμένους επιχειρηματίες [82].

87. Κατά την άποψή μου, ακριβώς υπό το πρίσμα αυτό το Δικαστήριο δεν προέβη στις αποφάσεις Swedish Match [83] και Arnold André [84] σε ρητή στάθμιση μεταξύ των συμφερόντων των επιχειρηματιών και της δημόσιας υγείας [85]. Έκρινε, σιωπηρώς, ότι μέτρο που αποσκοπεί στην προστασία της δημόσιας υγείας, υπό την προϋπόθεση ότι πληροί τα δύο πρώτα σκέλη του κριτηρίου της αναλογικότητας, είναι κατ' ανάγκην σύμφωνο με το τρίτο σκέλος, στο μέτρο που τα ιδιωτικά συμφέροντα των επιχειρηματιών πρέπει να υποχωρούν έναντι του γενικού συμφέροντος της δημόσιας υγείας.

88. Κατόπιν της αναλύσεως αυτής, φρονώ ότι οι επίμαχες διατάξεις δεν είναι προδήλως ακατάλληλες για την επίτευξη του διττού τους σκοπού, δεν υπερβαίνουν προδήλως τα όρια του αναγκαίου για την επίτευξή του και δεν συνεπάγονται μειονεκτήματα προδήλως δυσανάλογα σε σχέση με τα επιδιωκόμενα οφέλη.

V. Πρόταση

89. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στο σημείο ii του προδικαστικού ερωτήματος του High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [ανώτερο δικαστήριο (Αγγλία και Ουαλία), τμήμα αστικών, εμπορικών και διοικητικών διαφορών (διοικητικές διαφορές), Ηνωμένο Βασίλειο]:

Από την εξέταση του σημείου ii του προδικαστικού ερωτήματος δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να θίξει το κύρος του άρθρου 1, στοιχείο γ', και του άρθρου 17 της οδηγίας 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Απριλίου 2014, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της οδηγίας 2001/37/ΕΚ.

81 Βλ. διάταξη της 12ης Ιουλίου 1996, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (C-180/96 R, EU:C:1996:308, σκέψη 93), απόφαση της 19ης Απριλίου 2012, Artegodan κατά Επιτροπής (C-221/10 P, EU:C:2012:216, σκέψη 99 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), καθώς και απόφαση της 4ης Μαΐου 2016, Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2016:325, σκέψη 156). Με τις προτάσεις της στην υπόθεση Philip Morris Brands κ.λπ. (C-547/14, EU:C:2015:853, σημείο 179), η γενική εισαγγελέας J. Kokott τόνισε ότι η προστασία της ανθρώπινης υγείας κατέχει στην κλίμακα αξιών του δικαίου της Ένωσης «πολύ υψηλότερη» θέση σε σχέση με τα οικονομικά συμφέροντα των επιχειρηματιών. Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα L A. Geelhoed στην υπόθεση British American Tobacco (Investments) και Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:476, σημεία 226 και 229).

82 Βλ., κατ' αναλογίαν, αποφάσεις της 8ης Ιουνίου 2010, Vodafone κ.λπ. (C-58/08, EU:C:2010:321, σκέψη 69), και της 23ης Οκτωβρίου 2012, Nelson κ.λπ. (C-581/10 και C-629/10, EU:C:2012:657, σκέψη 81).

83 Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802).

84 Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004 (C-434/02, EU:C:2004:800).

85 Βλ., επίσης, όσον αφορά την εξέταση της αναλογικότητας των εθνικών μέτρων τα οποία περιορίζουν τις ελευθερίες κυκλοφορίας που εγγυάται η Συνθήκη ΛΕΕ, απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Scotch Whisky Association κ.λπ. (C-333/14, EU:C:2015:845, σκέψεις 56 και 59).