Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

4. května 2016*

„Žaloba na neplatnost — Sbližování právních předpisů — Směrnice 2014/40/EU — Článek 2 bod 25, čl. 6 odst. 2 písm. b), čl. 7 odst. 1 až 5, čl. 7 první věta, články 12 až 14 a čl. 13 odst. 1 písm. c) — Platnost — Výroba, obchodní úprava a prodej tabákových výrobků — Zákaz uvádění tabákových výrobků s charakteristickou příchutí na trh — Tabákové výrobky obsahující mentol — Právní základ — Článek 114 SFEU — Zásada proporcionality — Zásada subsidiarity“

Ve věci C-358/14,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 22. července 2014,

**Polská republika**, zastoupená B. Majczynou a M. Szwarc, jako zmocněnci,

žalobkyně,

podporovaná

**Rumunskem**, zastoupeným R.-H. Raduem, D. M. Bulancea a A. Vacaru, jako zmocněnci,

vedlejším účastníkem,

proti

**Evropskému parlamentu**, zastoupenému L. Visaggiem, J. Rodriguesem a A. Pospíšilovou Padowskou, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

**Radě Evropské unie**, zastoupené O. Segnanou, J. Herrmannem, K. Pleśniakem a M. Simm, jako zmocněnci,

žalovaným,

podporovaným

**Irskem**, zastoupeným J. Quaney a A. Joycem, jako zmocněnci, ve spolupráci s E. Barrington a J. Cookeem, SC, a E. Carolanem, BL,

**Francouzskou republikou**, zastoupenou D. Colasem a S. Ghiandoni, jako zmocněnci,

**Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska**, zastoupeným V. Kaye, C. Brodie a M. Holtem, jako zmocněnci, ve spolupráci s I. Rogersem, QC, S. Abram a E. Metcalfem, barristers,

* Jednací jazyk: polština.

**Evropskou komisí**, zastoupenou M. Van Hoofem, C. Cattabriga a M. Owsiany-Hornung, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně prvního senátu, vykonávající funkci předsedkyně druhého senátu, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadžev (zpravodaj), C. Lycourgos a J.-C. Bonichot, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 30. září 2015,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 23. prosince 2015,

vydává tento

## Rozsudek

1 Svou žalobou se Polská republika domáhá zrušení čl. 2 bodu 25, čl. 6 odst. 2 písm. b), čl. 7 odst. 1 až 5, čl. 7 první věty, článků 12 až 14 a čl. 13 odst. 1 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES (Úř. věst. L 127, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 147).

### Právní rámec

*Rámcová úmluva Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku*

2 Podle znění preambule Rámcové úmluvy Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku, podepsané v Ženevě dne 21. května 2003 (dále jen „rámcová úmluva“), jejíž smluvní stranou je Evropská unie a její členské státy, smluvní strany této úmluvy zaprvé uznávají, že „vědecké důkazy jednoznačně prokázaly, že spotřeba tabáku a expozice tabákovému kouři způsobuje úmrtí, onemocnění a disabilitu“, a zadruhé, že „cigarety a některé další výrobky obsahující tabák jsou vyráběny tak, aby vytvářely a udržovaly závislost, a že mnoho složek, které obsahují, a kouř, který produkují, jsou farmakologicky aktivní, toxické, mutagenní a karcinogenní, a že závislost na tabáku je v hlavních mezinárodních klasifikacích nemocí samostatně klasifikována jako onemocnění“.

3 Článek 7 rámcové úmluvy, nadepsaný „Necenová opatření ke snižování poptávky po tabáku“, stanoví:

„[...] Každá smluvní strana přijme a zavede účinná legislativní, prováděcí, správní nebo jiná opatření nezbytná pro plnění závazků vyplývajících z článků 8 až 13 a bude podle potřeby spolupracovat s ostatními smluvními stranami přímo nebo prostřednictvím příslušných mezinárodních orgánů za účelem jejich provádění. Konference smluvních stran navrhne vhodné pokyny k provádění ustanovení těchto článků.“

4 V článku 9 rámcové úmluvy, nadepsaném „Regulace složek tabákových výrobků“, se uvádí:

„Konference smluvních stran, po konzultaci s příslušnými mezinárodními orgány, navrhne pokyny pro testování a měření složek a emisí tabákových výrobků a pro jejich regulaci. Každá smluvní strana, po schválení příslušnými národními orgány, přijme a provede účinná legislativní, prováděcí a správní nebo jiná opatření pro taková testování, měření a regulaci.“

5 Podle znění bodu 1.1 dílčích pokynů pro provádění článků 9 a 10 rámcové úmluvy Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku (dále jen „dílčí pokyny pro provádění článků 9 a 10 rámcové úmluvy) se smluvní strany „[...] vybízejí k uplatňování opatření, která jdou nad rámec opatření, která doporučují tyto pokyny“.

6 V bodě 3.1.2 výše uvedených pokynů, nadepsaném „Složky (regulace)“, jsou vymezena opatření, která smluvní strany mohou přijmout za účelem regulace složek, přičemž tento bod zní takto:

„[...]

3.1.2.1 Všeobecná ustanovení Regulace složek, jejímž cílem je snížit přitažlivost tabákových výrobků, může přispět k omezení rozšíření kuřáctví a snížení závislosti jak mezi novými spotřebiteli, tak mezi spotřebiteli s návykem. [...] [...]

3.1.2.2 Tabákové výrobky

i) složky zvyšující chuťové kvality Trpká a dráždivá povaha tabákového kouře představuje významnou překážku z hlediska prvotních pokusů a konzumace. Jak vyplývá z dokumentů tabákového průmyslu, bylo ke zmírnění těchto nepříjemných charakteristik vynaloženo značné úsilí. Trpkost kouře lze zmírnit různým způsobem, například přidáním rozmanitých složek, omezením látek, o nichž je známo, že mají dráždivé účinky, nahrazením dráždivého účinku jinými smyslovými účinky, které jsou příjemné, nebo změnou chemických vlastností emisí tabákových výrobků přidáním či odstraněním konkrétních látek. [...] Zakrývání trpkosti tabákového kouře příchutěmi napomáhá podporovat kouření a jeho šíření. Používanými příchutěmi je například benzaldehyd, maltol, menthol a vanilin. Pro zvýšení chuťové kvality chuti tabákových výrobků lze rovněž využít koření a rostlinných výtažků, např. ze skořice, zázvoru a máty.

Doporučení Smluvní strany by měly omezeními nebo zákazy regulovat používání složek, které mohou sloužit ke zlepšení chuti tabákových výrobků. [...]“

*Směrnice 2014/40*

7 V bodech 4, 7, 15 až 17, 33 a 60 odůvodnění směrnice 2014/40 se uvádí:

„(4) V jiných oblastech stále existují značné rozdíly v právních a správních předpisech členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků, které narušují hladké fungování vnitřního trhu. S ohledem na vývoj v oblasti věd, na trhu a na mezinárodním poli se očekává další nárůst těchto nesrovnalostí. To se týká rovněž elektronických cigaret a náhradních náplní elektronických cigaret (dále jen ‚náhradní náplň‘), bylinných výrobků určených ke kouření, složek a emisí tabákových výrobků, určitých hledisek označování a balení a přeshraničního prodeje tabákových výrobků na dálku.

[...]

(7) Legislativní opatření na úrovni Unie je rovněž nezbytné k provedení [rámcové úmluvy], jejímiž ustanoveními jsou Unie a její členské státy vázány. Zvláště důležitá jsou ustanovení rámcové úmluvy o regulaci složení tabákových výrobků, regulaci zveřejnění informací o tabákových výrobcích, balení a značení tabákových výrobků, reklamě a nezákonném obchodu s tabákovými výrobky. Strany rámcové úmluvy, včetně Unie a jejích členských států přijaly na různých konferencích na základě obecné dohody soubor pokynů, jež slouží k provádění ustanovení rámcové úmluvy.

[...]

(15) Nedostatečný harmonizovaný přístup k regulaci složek tabákových výrobků negativně ovlivňuje hladké fungování vnitřního trhu a má negativní dopad na volný pohyb zboží v rámci Unie. Některé členské státy proto přijaly právní předpisy nebo s tabákovým průmyslem uzavřely závazné dohody, jimiž se určité složky povolují nebo zakazují. Důsledkem je, že některé složky jsou v určitých členských státech regulovány a v jiných nikoliv. Členské státy rovněž přistupují odlišně k přísadám v cigaretových filtrech či k přísadám obarvujícím tabákový kouř. Bez harmonizace se očekává, že v následujících letech dojde k nárůstu překážek hladkého fungování vnitřního trhu, pokud se zohlední provádění rámcové úmluvy a příslušné pokyny podle rámcové úmluvy v rámci Unie a s ohledem na zkušenosti získané v jiných jurisdikcích mimo Unii. Pokyny podle rámcové úmluvy o regulaci obsahů látek tabákových výrobků a regulaci zveřejnění informací o tabákových výrobcích vyzývají zejména k odstranění složek, které zvyšují chuťové kvality, vytvářejí dojem o zdravotní prospěšnosti tabákových výrobků, souvisejí s energií nebo vitalitou či mají barvící vlastnosti.

(16) Pravděpodobnost navzájem se lišící regulace dále zvyšují obavy týkající se tabákových výrobků s jinou než charakteristickou tabákovou příchutí, které by mohly usnadnit zahájení užívání tabáku nebo ovlivnit formy užívání. Mělo by se zabránit opatřením, která zavádějí neopodstatněné rozdíly v rámci úpravy různých typů ochucených cigaret. Výrobky s charakteristickou příchutí s vyšším objemem prodeje by však měly být vyřazovány během delšího časového období, aby měli zákazníci dostatek času na přechod k jiným výrobkům.

(17) Zákaz tabákových výrobků s charakteristickou příchutí nevylučuje použití jednotlivých přísad jako takových, avšak ukládá výrobcům povinnost snížit přísadu nebo kombinaci přísad tak, aby přísady nadále nezpůsobovaly určitou charakteristickou příchuť. [...]

[...]

(33) Přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku by mohl usnadnit přístup k tabákovým výrobkům, které nejsou v souladu s touto směrnicí. Existuje rovněž zvýšené riziko, že by k tabákovým výrobkům měli přístup mladí lidé. Účinek právních předpisů o kontrole tabáku by v důsledku toho byl oslaben. Členské státy by proto měly mít možnost přeshraniční prodej na dálku zakázat. Není-li přeshraniční prodej na dálku zakázán, byla by v zájmu zajištění účinnosti této směrnice vhodná společná pravidla pro registraci maloobchodních prodejců zapojených do těchto prodejů. [...]

[...]

(60) Jelikož cílů této směrnice, totiž sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků, nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy, ale spíše jich, z důvodu jejich rozsahu a účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie, může Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 [SEU]. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení těchto cílů.“

8 Článek 1 směrnice 2014/40, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„Cílem této směrnice je sblížit právní a správní předpisy členských států týkající se:

a) složek a emisí tabákových výrobků a příslušných povinností oznamovaní, včetně maximálních úrovní emisí dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého v cigaretách;

b) některých aspektů označování a balení tabákových výrobků včetně zdravotních varování, která musí být uvedena na jednotkových baleních tabákových výrobků a jakémkoliv vnějším balení, jakož i opatření týkajících se sledovatelnosti a bezpečnostních prvků, které se použijí na tabákové výrobky v zájmu zajištění jejich souladu s touto směrnicí;

c) zákazu uvádět na trh tabákové výrobky pro orální užití;

d) přeshraničního prodeje tabákových výrobků na dálku;

e) povinnost oznámit nové tabákové výrobky;

f) uvádění na trh a označování některých výrobků souvisejících s tabákovými výrobky, zejména elektronických cigaret a náhradních náplní a bylinných výrobků ke kouření,

aby bylo usnadněno hladké fungování vnitřního trhu s tabákovými a souvisejícími výrobky, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí, a aby byly splněny povinnosti Unie podle [rámcové úmluvy].“

9 Článek 2 uvedené směrnice, nadepsaný „Definice“, v bodě 25 stanoví, že pro účely uvedené směrnice se rozumí:

„ ’charakteristickou příchutí‘ jasně rozpoznatelná vůně nebo chuť jiná než tabáková chuť, kterou výrobku dodává přísada nebo kombinace přísad, kromě jiného včetně ovoce, koření, bylinek, alkoholu nebo cukrovinek, mentolu nebo vanilky, jež je rozeznatelná před nebo při užití tabákového výrobku“.

10 V článku 6 směrnice 2014/40, nadepsaném „Prioritní seznam přísad a zpřísněné oznamovací povinnosti“, se stanoví:

„1. Kromě oznamovacích povinností stanovených v článku 5 se na přísady obsažené v cigaretách a tabáku k ručnímu balení cigaret, které jsou uvedeny na prioritním seznamu, vztahuje zpřísněná oznamovací povinnost. [...]

[...]

2. Členské státy vyžadují po výrobcích nebo dovozcích cigaret a tabáku k ručnímu balení cigaret obsahujících přísadu, která je uvedena v prioritním seznamu stanoveném v odstavci 1, provedení komplexních studií, jež pro každou dotčenou přísadu posoudí, zda:

[...]

b) způsobuje charakteristickou chuť;

[...]“

11 Článek 7 uvedené směrnice, nazvaný „Regulace složek“, stanoví:

„1. Členské státy zakáží uvádět na trh tabákové výrobky s charakteristickou příchutí.

Členské státy nezakáží užívání přísad, které jsou zásadní pro výrobu tabákových výrobků, například cukru, který nahrazuje cukr, jenž se vypaří sušením, za podmínky, že tyto přísady nezpůsobují určitou charakteristickou příchuť a významně či v měřitelné míře nezvyšují návykovost, toxicitu tabákového výrobku nebo [jeho karcinogenní, mutagenní nebo toxické vlastnosti pro reprodukci].

Členské státy oznámí Komisi opatření přijatá podle tohoto odstavce.

2. Komise na žádost členského státu nebo z vlastní iniciativy určí prostřednictvím prováděcích aktů, zda tabákový výrobek spadá do oblasti působnosti odstavce 1. Tyto prováděcí akty se přijímají přezkumným postupem podle čl. 25 odst. 2.

3. Komise přijme prováděcí akty, kterými stanoví jednotná pravidla pro postupy, na základě kterých se rozhoduje o tom, zda tabákový výrobek spadá do oblasti působnosti odstavce 1. Tyto prováděcí akty se přijímají přezkumným postupem podle čl. 25 odst. 2.

4. Zřídí se nezávislá poradní skupina na úrovni Unie. Členské státy a Komise mohou tuto skupinu před přijetím opatření podle odstavců 1 a 2 tohoto článku konzultovat. Komise přijme prováděcí akty, kterými stanoví postupy pro zřízení a fungování této skupiny.

Tyto prováděcí akty se přijímají přezkumným postupem podle čl. 25 odst. 2.

5. Pokud úroveň obsahu či koncentrace určitých přísad nebo jejich kombinací vedla k zákazům podle odstavce 1 tohoto článku nejméně ve třech členských státech, je Komisi svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 27, aby pro tyto přísady nebo kombinace přísad vytvářejících charakteristickou příchuť stanovila maximální úrovně obsahu.

[...]

7. Členské státy zakáží uvádět na trh tabákové výrobky obsahující aromata v jakékoli z jejich složek, jako například ve filtrech, papírech, baleních, kapslích, nebo jiné technické prvky umožňující změnu vůně nebo chuti tabákových výrobků nebo jejich intenzity kouře. [...]

[...]

12. Tabákové výrobky jiné než cigarety a tabák k ručnímu balení cigaret jsou vyňaty ze zákazů stanovených v odstavcích 1 a 7. Komise přijme akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 27 za účelem zrušení této výjimky u určité kategorie výrobků, dojde-li podle zprávy Komise k podstatné změně okolností.

13. Členské státy a Komise mohou výrobcům a dovozcům tabákových výrobků účtovat přiměřené poplatky za posouzení toho, zda má tabákový výrobek charakteristickou příchuť, zda jsou používány zakázané přísady či příchuti a zda tabákový výrobek obsahuje přísady, jejichž množství významně a v měřitelné míře zvyšuje toxický nebo návykový účinek tabákového výrobku nebo zesiluje [jeho karcinogenní, mutagenní nebo toxické vlastnosti pro reprodukci].

14. Pokud jde o tabákové výrobky s charakteristickou příchutí, jejichž objemy prodeje v celé Unii představují v určité kategorii výrobků 3 % nebo více, tento článek se uplatní od 20. května 2020.

[...]“

12 Článek 13 směrnice 2014/40, nadepsaný „Prezentace výrobků“, zní následovně:

„1. Označování jednotkových balení a jakékoliv vnější balení, jakož i samotný tabákový výrobek nesmí zahrnovat žádný prvek nebo rys, který:

[...]

c) odkazuje na chuť, vůni, jakékoliv aroma nebo jiné přísady nebo na jejich nepřítomnost;

[...]“

13 V článku 18 uvedené směrnice, nadepsaném „Přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku“, se v odstavci 1 mimo jiné stanoví, že členské státy mohou zakázat přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku spotřebitelům.

14 Podle článku 29 uvedené směrnice musí členské státy uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s ustanoveními směrnice do 20. května 2016 a tyto předpisy se musí použít od uvedeného dne.

## Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

15 Polská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zrušil čl. 2 bod 25, čl. 6 odst. 2 písm. b), čl. 7 odst. 1 až 5, odst. 7 první větu a články 12 až 14, jakož i čl. 13 odst. 1 písm. c) směrnice 2014/40 (dále společně jen „napadená ustanovení“) a

— uložil Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie náhradu nákladů řízení.

16 Parlament a Rada navrhují, aby Soudní dvůr:

— zamítl žalobu a

— uložil Polské republice náhradu nákladů řízení.

17 Parlament a Rada podpůrně navrhují, aby Soudní dvůr v případě, že by hodlal zrušit napadená ustanovení směrnice 2014/40, v souladu s čl. 264 druhým pododstavcem SFEU rozhodl, že účinky zrušených ustanovení budou zachovány až do přijetí nové právní úpravy v této oblasti.

18 Rozhodnutími ze dne 11. prosince 2014 bylo Rumunsku povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Polské republiky a Francouzské republice, Irsku, Spojenému království a Komisi bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady.

## K žalobě

19 Na podporu svého návrhu domáhajícího se zrušení napadených ustanovení směrnice Polská republika uplatňuje tři žalobní důvody, přičemž první vychází z porušení článku 114 SFEU, druhý z porušení zásady proporcionality a třetí z porušení zásady subsidiarity.

*K přípustnosti*

20 Rada namítá nepřípustnost žalobního důvodu Polské republiky vycházejícího údajně z porušení zásady rovného zacházení, neboť tento žalobní důvod byl uplatněn opožděně v replice, což podle Rady zakládá nový žalobní důvod ve smyslu čl. 127 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora.

21 Tato námitka nepřípustnosti však vychází z chybného výkladu žalobních důvodů a argumentů uplatněných Polskou republikou. I když je jistě pravda, že tento členský stát několikrát tvrdil, mimo jiné i v žalobě, že v případě mentolových tabákových výrobků se jedná o zvláštní situaci, která je jiná oproti ostatním tabákovým výrobkům obsahujícím charakteristickou příchuť, tento členský stát neuplatnil zvláštní žalobní důvod týkající se porušení zásady rovného zacházení, jak ostatně potvrdil na jednání, ale touto argumentací pouze podepřel tři uplatňované žalobní důvody.

22 Za těchto okolností je třeba námitku nepřípustnosti zamítnout.

*K legalitě napadených ustanovení*

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení článku 114 SFEU

– Argumentace účastníků řízení

23 Polská republika tvrdí, že článek 114 SFEU není náležitým právním základem pro přijetí napadených ustanovení směrnice 2014/40 v rozsahu, v němž posledně uvedená ustanovení zakazují uvádět na trh tabákové výrobky, které obsahují mentol jakožto charakteristickou příchuť, nebo s tímto zákazem úzce souvisejí.

24 Polská republika má v této souvislosti za to, že unijní normotvůrce měl za účelem přijetí uvedené směrnice rozlišit tabákové výrobky obsahující mentol od výrobků obsahujících jinou charakteristickou příchuť, a to zaprvé z toho důvodu, že prvně uváděné výrobky jsou na trhu zavedeny již dlouhou dobu, čímž získaly „tradiční“ povahu, zadruhé z důvodu odlišných chuťových vlastností, neboť mentol zcela neodstraňuje tabákovou chuť a vůni, a zatřetí proto, že tyto výrobky nejsou pro mladé lidi tak přitažlivé jako jiné tabákové výrobky obsahující charakteristickou příchuť.

25 Vzhledem k výše uvedenému Polská republika nejprve tvrdí, že unijní normotvůrce neprokázal ke dni přijetí směrnice existenci rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami, pokud jde konkrétně o používání mentolu jakožto přísady v tabákových výrobcích. Dále neexistují ani objektivní důvody, které by umožnily prokázat, že se v budoucnu objeví rozdíly mezi těmito vnitrostátními právními úpravami. Konečně vzhledem k tomu, že ve směrnici 2014/40 nebyl dostatečně přesně vymezen pojem „charakteristická příchuť, povede provádění a uplatňování tohoto pojmu ke vzniku rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami a praxí v této věci.

26 Rumunsko má za to, že cílem napadených ustanovení není zlepšit podmínky fungování vnitřního trhu, jak vyžaduje článek 114 SFEU, ale jejich hlavním účelem je zabezpečit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví, přestože čl. 168 odst. 5 SFEU vylučuje jakoukoli harmonizaci v této oblasti. Vzhledem ke značným rozdílům ve spotřebě mentolových tabákových výrobků v členských státech, zanedbatelnému podílu těchto výrobků na trhu a nízké míře obchodu s těmito výrobky uvnitř Unie proto zákaz uvedených výrobků nepřispívá k hladkému fungování vnitřního trhu.

27 Parlament, Rada a Komise zaprvé tvrdí, že vzhledem k tomu, že se unijní normotvůrce rozhodl pro stejnou úpravu všech příchutí, je třeba ověřit, zda existují takové rozdíly vnitrostátních právních úprav, které by mohly mít jako celek dopad na fungování vnitřního trhu, pokud jde o veškeré přísady, které mohou způsobovat určitou charakteristickou příchuť. Podle těchto orgánů, Irska a Spojeného

království však existence uvedených rozdílů jasně vyplývá z posouzení dopadu ze dne 19. prosince 2012, které vypracovala Komise a které je připojeno k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků [SWD (2012) 452 final, dále jen „posouzení dopadu“].

28 Zadruhé je zejména s ohledem na dílčí pokyny pro provádění článků 9 a 10 rámcové úmluvy pravděpodobné, že by v této oblasti došlo k nestejnorodému vývoji vnitrostátních právních úprav. Jako příklad lze uvést situaci, kdy Spolková republika Německo zakázala uvádění mentolových kapslí na trh.

29 Zatřetí Parlament, Rada a Komise tvrdí, že pojem „charakteristická příchuť“ je vymezen obecně a abstraktně. Je na členských státech, aby ve spolupráci s Komisí a na základě kritérií, která posledně uvedená stanoví, vymezily konkrétní výrobky obsahující takovou příchuť. V této souvislosti režim zavedený podle čl. 7 odst. 2 a 5 směrnice 2014/40 zaručuje právní jistotu a jednotné uplatňování zákazu charakteristických příchutí.

30 Konečně tyto orgány zpochybňují argumentaci, podle které je třeba považovat část trhu tvořenou tabákovými výrobky obsahujícími charakteristickou příchuť a obchod s těmito výrobky uvnitř Unie za zanedbatelnou.

– Závěry Soudního dvora

31 Podle čl. 114 odst. 1 SFEU přijímá Parlament a Rada opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.

32 V tomto ohledu pouhé konstatování odlišností mezi vnitrostátními právními úpravami sice nestačí k odůvodnění použití článku 114 SFEU, jinak je tomu však v případě rozporů mezi právními a správními předpisy členských států, které mohou být na překážku základním svobodám, a mohou mít tudíž přímý dopad na fungování vnitřního trhu [v tomto smyslu viz rozsudky Německo v. Parlament a Rada, C-376/98, body 84 a 95; British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, body 59 a 60; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 30; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 29; Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 37; jakož i Vodafone a další, C-58/08, EU:C:2010:321, bod 32].

33 Z judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že ačkoliv je použití článku 114 SFEU jako právního základu možné za účelem předejití budoucím překážkám obchodu vyplývajícím z nestejnorodého vývoje vnitrostátních právních úprav, výskyt takovýchto překážek musí být pravděpodobný a předmětem dotčeného opatření musí být jejich předcházení [rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 61; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 31; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 30; Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 38; jakož i Vodafone a další, C-58/08, EU:C:2010:321, bod 33].

34 Soudní dvůr kromě toho rozhodl, že jsou-li podmínky pro použití článku 114 SFEU jako právního základu splněny, unijnímu normotvůrci nelze z důvodu, že ochrana veřejného zdraví je rozhodující při volbách řešení, které je třeba učinit, bránit v tom, aby se o tento právní základ opíral [rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 32; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 31, jakož i Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 39].

35 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že čl. 168 odst. 1 první pododstavec SFEU stanoví, že při vymezení a provádění všech politik a činností Unie je zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví, a čl. 114 odst. 3 SFEU výslovně vyžaduje, aby byla při prováděné harmonizaci zaručena vysoká úroveň ochrany

lidského zdraví [rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 33; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 32, jakož i Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 40].

36 Z výše uvedeného vyplývá, že existují-li překážky obchodu nebo je-li pravděpodobné, že tyto překážky vyvstanou v budoucnosti z důvodu, že členské státy přijaly nebo právě přijímají ve vztahu k výrobku nebo kategorii výrobků rozdílná opatření takového rázu, že zajišťují různou úroveň ochrany, a tím mohou být na překážku volnému pohybu výrobku nebo výrobků v Unii, článek 114 SFEU opravňuje unijního normotvůrce, aby zasáhl tak, že přijme vhodná opatření jednak v souladu s odstavcem 3 uvedeného článku, a jednak v souladu s právními zásadami uvedenými ve Smlouvě o FEU nebo vytýčenými v judikatuře, zejména se zásadou proporcionality (rozsudky Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 34; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 33, jakož i Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 41).

37 Je rovněž třeba poukázat na to, že výrazem „opatření ke sbližování“ uvedeným v článku 114 SFEU chtěli autoři Smlouvy poskytnout unijnímu normotvůrci v závislosti na obecném kontextu a zvláštních okolnostech harmonizované oblasti určitý prostor pro uvážení, pokud jde o techniku sbližování, která je nejvhodnější pro dosažení požadovaného výsledku, zejména v oblastech, které se vyznačují složitými technickými znaky (viz rozsudky Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 42, jakož i Spojené království v. Parlament a Rada, C-270/12, EU:C:2014:18, bod 102).

38 V závislosti na okolnostech mohou tato opatření spočívat v uložení povinnosti všem členským státům, aby povolily uvádění dotyčného výrobku nebo výrobků na trh, v určení některých podmínek pro tuto povolovací povinnost nebo i v dočasném či definitivním zákazu uvádění některého výrobku nebo výrobků na trh (rozsudky Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 35; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 34; Alliance for Natural Health a další, C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 33, jakož i Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 43).

39 Ve světle těchto zásad je třeba ověřit, zda jsou splněny podmínky pro použití článku 114 SFEU jako právního základu napadených ustanovení směrnice 2014/40.

40 Argumenty, kterých se Polská republika dovolává na podporu svého návrhu na neplatnost, se konkrétně týkají zákazu mentolu jakožto charakteristické příchuti. Tato argumentace tedy vychází z premisy, že mentolové tabákové výrobky zaujímají zvláštní postavení ve srovnání s ostatními tabákovými výrobky obsahujícími charakteristickou příchuť, a unijní normotvůrce proto nemůže použít článek 114 SFEU jako právní základ k jejich zákazu, aniž předtím prokázal, že mezi právními úpravami jednotlivých členských států existují skutečné či pravděpodobné rozdíly, pokud jde o uvádění na trh zejména takových tabákových výrobků, které obsahují mentol.

41 Na prvním místě je tedy zapotřebí ověřit, zda k tomu, aby mohl být článek 114 SFEU použit jako náležitý právní základ pro přijetí napadených ustanovení, musí unijní normotvůrce prokázat, že existují rozdíly ve vnitrostátních právních úpravách, které se týkají konkrétně tabákových výrobků obsahujících mentol jako charakteristickou příchuť, které mohou bránit volnému pohybu tabákových výrobků, nebo že je pravděpodobné, že takové rozdíly vyvstanou v budoucnosti.

42 V tomto ohledu je třeba uvést, že se unijní normotvůrce rozhodl přijmout jednotná pravidla pro veškeré cigarety z tabáku a veškerý tabák k ručnímu balení obsahující charakteristickou příchuť. Měl za to, jak vyplývá z 16. bodu odůvodnění směrnice 2014/40, že tyto výrobky by mohly usnadnit zahájení užívání tabáku nebo ovlivnit formy užívání.

43 Unijní normotvůrce mimoto zohlednil, jak o tom svědčí 15. bod odůvodnění uvedené směrnice, dílčí pokyny pro provádění článků 9 a 10 rámcové úmluvy, které mimo jiné vyzývají k odstranění složek, které zvyšují chuťové kvality, vytvářejí dojem o zdravotní prospěšnosti tabákových výrobků, souvisejí s energií nebo vitalitou či mají barvící vlastnosti.

44 V tomto ohledu je třeba uvést, že ani uvedené dílčí pokyny nerozlišují mezi rozdílnými příchutěmi, které mohou být přidávány do tabákových výrobků. V bodě 3.1.2.2 uvedených dílčích pokynů se naopak doporučuje regulovat používání složek, které mohou sloužit ke zlepšení chuti tabákových výrobků, jejich omezením nebo zákazem. Tyto pokyny výslovně odkazují na mentol jako na příchuť, která zakrývá trpkost tabákového kouře a napomáhá podporovat kouření a jeho šíření.

45 I když je pravda, že pokyny rámcové úmluvy nejsou závazné, jejich cílem je podle článků 7 a 9 rámcové úmluvy napomáhat smluvním stranám v uplatňování závazných ustanovení této úmluvy.

46 Tyto pokyny vycházejí kromě toho z nejlepších dostupných vědeckých poznatků, jakož i ze zkušeností smluvních stran rámcové úmluvy, jak vyplývá z bodu 1.1 uvedených pokynů, a jak je uvedeno v 7. bodě odůvodnění směrnice 2014/40, byly přijaty po dohodě všech stran, včetně Unie a jejích členských států.

47 Z toho vyplývá, že takto vypracovaná doporučení mohou rozhodujícím způsobem ovlivnit obsah právní úpravy přijaté Unií v dotčené oblasti, o čemž svědčí výslovné rozhodnutí unijního normotvůrce tyto pokyny při přijímání směrnice zohlednit, což je stanoveno v 7. a 15. bodě odůvodnění směrnice 2014/40.

48 Z výše uvedeného vyplývá, že tabákové výrobky obsahující charakteristickou příchuť, ať již se jedná o mentol nebo jinou příchuť, mají obdobné objektivní vlastnosti a obdobné účinky, pokud jde o zahájení užívání tabáku a vznik návyku kouření.

49 Námitky, které v tomto ohledu vznesla Polská republika, nemohou obstát.

50 Nejprve je třeba uvést, že okolnost, že mentolové tabákové výrobky jsou z důvodu jejich dlouhodobé přítomnosti na evropském trhu „tradičními“ výrobky, nemění nic na skutečnosti, že jejich objektivní vlastnosti jsou v podstatě obdobné jako u jiných tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť, neboť jejich příchuť zakrývá nebo zmírňuje trpkost tabákového kouře.

51 Kromě toho sice může být, jak uvedla generální advokátka v bodě 54 stanoviska, případně opodstatněné, aby se na určité výrobky kvůli jejich novosti vztahoval zvláštní, třeba i přísnější režim (rozsudky Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 69 a Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 71), z toho však nelze *a contrario* vyvodit, že pro výrobky, které již jsou na trhu zavedeny, musí pouze z tohoto důvodu platit mírnější předpisy než pro nové druhy výrobků.

52 Dále je nutno uvést, že i kdyby se prokázalo tvrzení, podle kterého není mentol pro mladé lidi tak přitažlivý jako jiné příchuti – což ostatně zpochybňují žalovaní – není to samo o sobě dostatečně přesvědčivé. Stačí totiž poznamenat, že přitažlivost dotčených výrobků není posuzována pouze podle vkusu a zvyků jediné skupiny spotřebitelů, aniž by se přihlíželo ke skupinám ostatním.

53 V tomto ohledu je třeba dodat, že podle bodů 3.1.2.1 a 3.1.2.2 dílčích pokynů pro provádění článků 9 a 10 rámcové úmluvy má příjemná příchuť mentolu zvýšit přitažlivost tabákových výrobků pro spotřebitele a že snížení přitažlivosti těchto výrobků může přispět k omezení rozšíření kouření a snížení závislosti jak mezi novými spotřebiteli, tak mezi spotřebiteli s návykem.

54 Konečně pokud jde o tvrzení, podle kterého jsou chuťové vlastnosti mentolových tabákových výrobků odlišné od jiných tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť, neboť oproti posledně uváděným výrobkům neodstraňují tabákovou chuť a vůni zcela, je třeba konstatovat, že toto tvrzení není dostatečně podpořeno. Nelze sice vyloučit, že určité příchuti mění chuť a vůni tabáku v různé míře, to však nemění nic na tom, že všechny příchuti, včetně mentolu, zakrývají či zmírňují trpkost tabákového kouře a napomáhají podporovat návykové kouření, jak je uvedeno v bodě 44 tohoto rozsudku.

55 Za těchto podmínek usiluje ve skutečnosti argumentace Polské republiky o zavedení neopodstatněného rozdílného zacházení v rámci stejné kategorie tabákových výrobků, jejichž objektivní vlastnosti a účinky jsou obdobné.

56 Z toho vyplývá, že k tomu, aby mohl být článek 114 SFEU použit jako náležitý právní základ pro přijetí napadených ustanovení směrnice 2014/40, je dostačující prokázat existenci rozdílů ve vnitrostátních právních úpravách, které se týkají tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť jako celku, které mohou představovat překážku volnému pohybu tabákových výrobků, nebo že je pravděpodobné, že takové rozdíly vyvstanou v budoucnosti.

57 Zadruhé, pokud jde o existenci těchto rozdílů, je třeba uvést, že z 15. bodu odůvodnění uvedené směrnice, jakož i z posouzení dopadu uvedeného v bodě 27 tohoto rozsudku (část 1 s. 34 a část 4 s. 6 a násl.) vyplývá, že až do okamžiku přijetí této směrnice existovaly značné rozdíly v právních úpravách členských států, neboť některé z nich vypracovaly různé seznamy povolených či zakázaných příchutí, kdežto jiné členské státy nepřijaly žádnou právní úpravu v této věci.

58 Rovněž se jeví jako pravděpodobné, že v případě neexistence opatření přijímaných na unijní úrovni by byly přijaty na vnitrostátní úrovni rozličné režimy, které by se vztahovaly na tabákové výrobky obsahující charakteristickou příchuť.

59 Jak bylo uvedeno v bodě 44 tohoto rozsudku, dílčí pokyny pro provádění článků 9 a 10 rámcové úmluvy doporučují smluvním stranám „omezeními nebo zákazy regulovat používání složek, které mohou sloužit ke zlepšení chuti tabákových výrobků“, včetně mentolu.

60 Vzhledem k tomu, že tyto dílčí pokyny ponechávají smluvním stranám značný prostor pro posouzení, je na jejich základě možné s dostatečnou pravděpodobností předvídat, že v případě neexistence opatření přijímaných na unijní úrovni by mohlo dojít k nesourodému vývoji vnitrostátních právních úprav, včetně úprav týkajících se používání mentolu.

61 Článek 7 směrnice 2014/40, který zakazuje uvádění tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť na trh, přitom brání právě tomu, aby došlo k takovému nesourodému vývoji vnitrostátních právních úprav členských států.

62 Zatřetí, pokud jde o argument, podle kterého v rozporu s tím, co vyžaduje článek 114 SFEU, není cílem napadených ustanovení zlepšit podmínky fungování vnitřního trhu, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že trh s tabákovými výrobky je trhem, v rámci kterého obchod mezi členskými státy představuje relativně důležitou část, a proto vnitrostátní pravidla týkající se podmínek, které musí tyto výrobky splňovat, zejména pokud jde o jejich složení, mohou v případě neexistence harmonizace na unijní úrovni bránit volnému pohybu zboží [v tomto smyslu viz rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 64].

63 Je třeba rovněž připomenout, že podle judikatury citované v bodě 38 tohoto rozsudku mohou opatření, která lze přijmout na základě článku 114 SFEU, spočívat mimo jiné v dočasném či definitivním zákazu uvádění některého výrobku nebo výrobků na trh.

64 Z toho vyplývá, že omezení rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami stran složení tabákových výrobků či zamezení jejich nestejnorodému vývoji, a to i prostřednictvím zákazu určitých přísad na unijní úrovni, má za cíl usnadnit hladké fungování vnitřního trhu s dotyčnými výrobky.

65 Začtvrté, pokud jde o tvrzení, že zákaz charakteristických příchutí nevede ke zlepšení fungování vnitřního trhu, ale naopak ke vzniku rozdílů na vnitrostátní úrovni v této oblasti při provádění směrnice 2014/40 v důsledku nepřesně vymezeného pojmu „charakteristická příchuť“, je třeba uvést, že tímto pojmem se podle čl. 2 bodu 25 této směrnice rozumí „ jasně rozpoznatelná vůně nebo chuť

jiná než tabáková chuť, kterou výrobku dodává přísada nebo kombinace přísad, kromě jiného včetně ovoce, koření, bylinek, alkoholu nebo cukrovinek, mentolu nebo vanilky (demonstrativní výčet), jež je rozeznatelná před nebo při užití tabákového výrobku“.

66 V článku 7 odst. 2 až 5 uvedené směrnice jsou vymezeny tři mechanismy pro určení tabákových výrobků obsahujících takovou příchuť. Zaprvé podle čl. 7 odst. 2 Komise na žádost členského státu nebo z vlastní iniciativy určí prostřednictvím prováděcích aktů, zda tabákový výrobek spadá do oblasti působnosti zákazu charakteristických příchutí. Zadruhé podle odstavce 3 uvedeného článku přísluší Komisi, aby přijala prováděcí akty, kterými stanoví jednotná pravidla pro postupy, na základě kterých se rozhoduje o tom, zda tabákový výrobek spadá do oblasti působnosti tohoto zákazu. Zatřetí, pokud úroveň obsahu či koncentrace určitých přísad nebo jejich kombinací vedla k zákazům uvádění na trh nejméně ve třech členských státech, je Komisi svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci, aby pro tyto přísady nebo kombinace přísad vytvářejících charakteristickou příchuť stanovila maximální úrovně obsahu.

67 Je tedy třeba konstatovat, že cílem uvedených mechanismů je právě stanovit společná pravidla v oblasti tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť za účelem zamezení vzniku případných rozdílů při provádění či uplatňování uvedené směrnice nebo odstranění rozdílů za předpokladu, že by vznikly.

68 V souladu s judikaturou připomenutou v bodě 37 tohoto rozsudku přitom článek 114 SFEU svěřuje unijnímu normotvůrci prostor pro uvážení, pokud jde o techniku sbližování, která je nejvhodnější pro dosažení požadovaného výsledku, zejména v oblastech, které se vyznačují složitými technickými znaky.

69 V projednávané věci nic nenasvědčuje tomu, že by unijní normotvůrce tento prostor pro uvážení překročil zavedením mechanismů, které jsou popsány v bodě 66 tohoto rozsudku. Tyto dynamické mechanismy jsou naopak výhodnější oproti přijímání seznamů zakázaných či povolených příchutí, navrhovaných Polskou republikou, které mohou rychle zastarat kvůli neustálému rozvoji obchodních strategií ze strany výrobců či mohou být snadno obcházeny.

70 Z výše uvedeného vyplývá, že první žalobní důvod, vycházející z porušení článku 114 SFEU, musí být zamítnut.

Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady proporcionality

– Argumentace účastníků řízení

71 Polská republika a Rumunsko zaprvé tvrdí, že zákaz uvádění mentolových tabákových výrobků na trh není opatřením, které je vhodné k splnění cílů sledovaných směrnicí 2014/40, neboť z důvodů uvedených v bodě 25 poslední větě tohoto rozsudku bude bránit obchodu. Tento zákaz navíc není vhodný ani k tomu, aby zajistil vysokou úroveň ochrany zdraví, neboť jednak mentolové tabákové výrobky nejsou pro mladé lidi tak přitažlivé jako ostatní tabákové výrobky obsahující charakteristické příchuti a jednak jejich zákaz nepovede k podstatnému snížení počtu kuřáků, jelikož se značná část z nich s největší pravděpodobností přeorientuje na tabákové výrobky bez charakteristické příchuti. Navíc by kvůli dotyčnému zákazu došlo k nárůstu nelegálního prodeje zakázaných výrobků.

72 Zadruhé tyto členské státy vytýkají unijnímu normotvůrci, že stanovil nejpřísnější opatření a nezkoumal možnost upřednostnit jiná méně restriktivní opatření, například zvýšit na unijní úrovni věkovou hranici, od níž je povolena konzumace mentolových tabákových výrobků, zákaz přeshraničního prodeje těchto výrobků a připojení varování na jejich obaly, v němž by se uvádělo, že tyto výrobky jsou stejně škodlivé jako ostatní tabákové výrobky.

73 Zatřetí podle stanoviska výše uvedených členských států jsou sociální a hospodářské náklady způsobené ztrátou pracovních míst a příjmů v důsledku zákazu uvádění mentolových tabákových výrobků na trh nepřiměřené ve srovnání s případnými přínosy vyplývajícími z tohoto zákazu, a to zejména pro určité členské státy, mezi něž se řadí i Polsko, s významnou mírou výroby a spotřeby mentolových tabákových výrobků.

74 Parlament, Rada, Komise, jakož i Francouzská republika, Irsko a Spojené království tvrdí, že dotčený zákaz je vhodný k dosažení cíle sledovaného směrnicí 2014/40.

75 Jsou toho názoru, že žádné z mírnějších opatření navrhovaných Polskou republikou by nemohlo dosáhnout stanoveného cíle natolik účinně.

76 Podle Parlamentu pouhá skutečnost, že v důsledku dotčeného zákazu mohou v některých členských státech vzniknout větší náklady oproti jiným členským státům, nestačí k tomu, aby byla prokázána nepřiměřená povaha tohoto zákazu. V každém případě účinky uvedeného zákazu na trh s tabákovými výrobky nebudou tak velké, jak je tvrzeno, vzhledem ke skutečnosti, že řada kuřáků se přeorientuje na tabákové výrobky bez příchutí a přechodné období stanovené podle čl. 7 odst. 14 směrnice 2014/40 hospodářským subjektům umožňuje, aby se přizpůsobily novým pravidlům.

77 Rada a Komise dodávají, že podle posouzení dopadu poklesne během pěti let spotřeba cigaret v důsledku dotčeného zákazu o 0,5 % až 0,8 %, což nemůže u tabákového průmyslu vyvolat nepřiměřené následky. Kromě toho mohou být určité negativní následky dotčeného zákazu kompenzovány opatřeními finanční podpory, která jsou udělována v rámci programu rozvoje venkova.

– Závěry Soudního dvora

78 Podle ustálené judikatury zásada proporcionality vyžaduje, aby akty unijních orgánů byly způsobilé k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je nezbytné k dosažení těchto cílů, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům [v tomto smyslu viz rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 122; ERG a další, C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 86, jakož i Gauweiler a další, C-62/14, EU:C:2015:400, body 67 a 91].

79 Pokud jde o soudní přezkum podmínek uvedených v předchozím bodě tohoto rozsudku, je třeba přiznat unijnímu normotvůrci širokou posuzovací pravomoc v takové oblasti, jako je oblast, o kterou se jedná v projednávaném případě, jež předpokládá jeho volby politické, ekonomické či sociální povahy, v níž má provést komplexní posouzení. Z toho důvodu může být legalita takového opatření dotčena pouze zjevnou nevhodností opatření přijatého v této oblasti ve vztahu k cíli, kterého chtějí příslušné orgány dosáhnout [v tomto smyslu viz rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 123].

80 Zaprvé, pokud jde o vhodnost zákazu uvádění tabákových výrobků obsahujících mentol jakožto charakteristickou příchuť na trh, je třeba uvést, že toto opatření sleduje podle článku 1 směrnice 2014/40 dvojí cíl, totiž má usnadnit hladké fungování vnitřního trhu s tabákovými výrobky a výrobky s nimi souvisejícími, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí.

81 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že jak vyplývá z bodů 61 až 64 tohoto rozsudku, zákaz uvádění tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť na trh je vhodný pro usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu s tabákovými výrobky a výrobky souvisejícími.

82 Dále je tento zákaz vhodný i pro zajištění vysoké úrovně ochrany lidského zdraví, zejména v případě mladých lidí. Není totiž zpochybňováno, že určité příchuti jsou přitažlivé zvláště pro posledně uvedené a usnadňují zahájení užívání tabáku.

83 Argumentaci Polské republiky, která se snaží prokázat, že mentol není pro mladé lidi tak přitažlivým, aby jeho používání usnadňovalo zahájení užívání tabáku, a že zákaz této příchuti nenapomáhá ke snížení počtu kuřáků, je třeba zamítnout.

84 Tato argumentace je totiž irelevantní, neboť jak již bylo uvedeno v bodě 56 tohoto rozsudku, unijní normotvůrce může platně podřídit veškeré charakteristické příchuti stejné právní úpravě. Z toho vyplývá, že vhodnost tohoto zákazu pro dosažení cíle ochrany lidského zdraví, který tento zákaz sleduje, nelze zpochybnit výlučně z důvodu jedné dotčené příchuti.

85 Kromě toho podle dílčích pokynů pro provádění článků 9 a 10 rámcové úmluvy, kterým je třeba z důvodu zjištění učiněných v bodě 46 tohoto rozsudku přiznat zvláště vysokou důkazní hodnotu, napomáhá mentol, stejně jako další příchuti, k šíření a usnadnění zahájení kouření tabáku a jeho příjemná charakteristická chuť zvyšuje přitažlivost tabákových výrobků pro spotřebitele.

86 Cílem směrnice 2014/40 je přitom zajistit vysokou úroveň ochrany zdraví pro všechny spotřebitele, a tudíž její vhodnost pro dosažení tohoto cíle nemůže být posuzována pouze ve vztahu k jediné kategorii spotřebitelů.

87 Mimoto argument, podle kterého zákaz uvádění tabákových výrobků obsahujících mentol na trh nepřispívá ke snížení počtu kuřáků, za předpokladu, že by byl prokázán, je třeba rovněž zamítnout, neboť tento argument přehlíží preventivní funkci tohoto zákazu, která spočívá v omezení zahájení užívání tabáku.

88 Konečně pokud jde o argument, podle kterého zákaz charakteristických příchutí vyvolá zvýšení nelegálních prodejů tabákových výrobků s příchutí, je třeba uvést, že takový argument dostatečně nezohledňuje mechanismy zavedené směrnicí 2014/40, zejména v článcích 15 a 16, které toto riziko řeší.

89 Z toho vyplývá, že výše uvedený zákaz nelze považovat za zjevně nevhodný pro dosažení cíle, kterým je usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu s tabákovými výrobky a výrobky s nimi souvisejícími, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví, zejména v případě mladých lidí.

90 Zadruhé, pokud jde o nezbytnost tohoto zákazu, je třeba jednak připomenout, jak bylo uvedeno v bodě 44 tohoto rozsudku, že dílčí pokyny pro provádění článků 9 a 10 rámcové úmluvy doporučují smluvním stranám rámcové úmluvy mimo jiné i zakázat používání takových složek, jako je mentol, které mohou sloužit ke zlepšení chuti tabákových výrobků. Kromě toho podle bodu 1.1 těchto dílčích pokynů se smluvní strany této rámcové úmluvy vybízejí k uplatňování opatření, která jdou nad rámec opatření, která doporučují uvedené pokyny.

91 Unijní normotvůrce proto s přihlédnutím k těmto pokynům a v rámci uplatnění široké posuzovací pravomoci mohl oprávněně stanovit zákaz veškerých charakteristických příchutí.

92 Pokud jde dále o mírnější opatření navrhovaná Polskou republikou, je třeba uvést, že tato opatření nejsou stejně vhodná k dosažení sledovaného cíle.

93 Zvýšením věkové hranice, od které je povolena konzumace, pouze u tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť, se totiž nesníží přitažlivost těchto výrobků, a proto ani nebude zabráněno v zahájení užívání tabáku osobám, které stanovenou hranici překročily. Navíc zákaz prodeje vyplývající z takového zvýšení věkové hranice může být každopádně lehce obcházen při uvádění uvedených výrobků na trh.

94 Možnost zakázat přeshraniční prodej tabákových výrobků je již stanovena v článku 18 směrnice 2014/40. Jak vyplývá z 33. bodu odůvodnění uvedené směrnice, takový zákaz má zejména zabránit obcházení pravidel stanovených touto směrnicí pro tabákové výrobky, pokud jde o jejich soulad s ní. Tento zákaz sám o sobě však není vhodný k zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví, neboť bez zákazu uvádění tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť na trh by tyto výrobky i nadále spotřebitele přitahovaly.

95 Pokud jde o připojení zdravotního varování, v němž by se uvádělo, že tabákové výrobky obsahující charakteristickou příchuť jsou pro zdraví stejně škodlivé jako ostatní tabákové výrobky, nejeví se toto opatření z hlediska ochrany zdraví spotřebitelů stejně vhodné jako zákaz uvádění na trh tabákových výrobků obsahujících určitou příchuť, jejíž přítomnost napomáhá, jak vyplývá z bodu 44 tohoto rozsudku, ze své podstaty k šíření a usnadnění zahájení kouření tabáku.

96 Je proto třeba konstatovat, že zákaz uvádění tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť na trh zjevně nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle.

97 Zatřetí, pokud jde o údajně nepřiměřené účinky zákazu používání mentolu jakožto charakteristické příchuti z důvodu negativních hospodářských a sociálních dopadů vyvolaných tímto zákazem, je třeba připomenout, že i v případě kdy má unijní normotvůrce – jako v projednávaném případě – širokou normativní pravomoc, je povinen založit své rozhodnutí na objektivních kritériích a zjišťovat, zda mohou cíle sledované zvoleným opatřením odůvodnit i značné negativní hospodářské dopady pro určité hospodářské subjekty (v tomto smyslu viz rozsudek Lucembursko v. Parlament a Rada, C-176/09, EU:C:2011:290, bod 63 a citovaná judikatura).

98 Podle článku 5 protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který je přílohou Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU, přihlížejí návrhy legislativních aktů k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž dopadající na hospodářské subjekty byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo.

99 V projednávané věci je třeba uvést, že unijní normotvůrce zajistil, aby byly zmírněny negativní hospodářské a sociální dopady zákazu uvádění tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť na trh.

100 Zaprvé čl. 7 odst. 14 směrnice 2014/40, jehož účelem je poskytnout tabákovému průmyslu i spotřebitelům určitou dobu pro přizpůsobení, stanoví, že pokud jde o tabákové výrobky s charakteristickou příchutí, jejichž objemy prodeje v celé Unii představují v určité kategorii výrobků 3 % nebo více, uplatní se zákaz těchto výrobků až od 20. května 2020.

101 Zadruhé z posouzení dopadu (část 1, s. 114 a část 6, s. 2), které v tomto bodě není zpochybňováno, vyplývá, že v důsledku dotčeného zákazu poklesne během pěti let spotřeba cigaret o 0,5 % až 0,8 %.

102 Tyto skutečnosti prokazují, že unijní normotvůrce vážil mezi hospodářskými dopady uvedeného zákazu a povinností zajistit v souladu s čl. 114 odst. 3 SFEU vysokou úroveň ochrany zdraví ve vztahu k výrobku, který se vyznačuje karcinogenními, mutagenními a toxickými vlastnostmi pro reprodukci.

103 Je ostatně třeba upřesnit, že samotná skutečnost, že by se legislativní akt Unie mohl více dotýkat jednoho členského státu než jiných, nemůže ohrožovat zásadu proporcionality, pokud byly splněny podmínky připomenuté v bodě 78 tohoto rozsudku. Směrnice 2014/40 má totiž dopad ve všech

členských státech a předpokládá, že bude zajištěna rovnováha mezi jednotlivými dotčenými zájmy s ohledem na cíle sledované touto směrnicí. Nelze tudíž mít za to, že hledání takové rovnováhy, které zohledňuje nikoli zvláštní situaci jednoho členského státu, ale situaci všech členských států Unie, je v rozporu se zásadou proporcionality (obdobně viz rozsudek Estonsko v. Parlament a Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, bod 39).

104 Z výše uvedeného vyplývá, že druhý žalobní důvod, vycházející z porušení zásady proporcionality, musí být zamítnut.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady subsidiarity

– Argumentace účastníků řízení

105 Polská republika a Rumunsko tvrdí, že zásada subsidiarity musí být posouzena pouze s ohledem na cíl ochrany veřejného zdraví, neboť v důsledku neexistence rozdílů vnitrostátních právních úprav, pokud jde o mentolové tabákové výrobky, jak je prokázána v rámci prvního žalobního důvodu, se stává cíl zlepšení podmínek fungování vnitřního trhu bezpředmětným.

106 S ohledem na podstatné rozdíly ve spotřebě těchto výrobků mezi členskými státy mají sociální a hospodářské dopady a dopady na veřejné zdraví v důsledku jejich zákazu především místní povahu, takže opatření přijaté na úrovni členských států, v nichž je spotřeba uvedených výrobků na významné úrovni, by bylo efektivnější.

107 Kromě toho má Polská republika za to, že znění uvedené v 60. bodu odůvodnění směrnice 2014/40 je s ohledem na zásadu subsidiarity typickou formulací bez konkrétního dosahu.

108 Parlament, Rada, Spojené království a Komise tvrdí, že argumentace v rámci třetího žalobního důvodu je v celém rozsahu irelevantní, neboť na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, není cílem uvedené směrnice ochrana veřejného zdraví, ale zlepšení fungování vnitřního trhu, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví.

109 Jak přitom bylo právně dostačujícím způsobem prokázáno zejména v posouzení dopadu, uvedeném v bodě 27 tohoto rozsudku, rozdíly mezi vnitrostátními právními úpravami odůvodňovaly přijetí opatření na úrovni Unie s cílem zlepšit podmínky fungování vnitřního trhu. Okolnost, že dopady takové právní úpravy budou více pociťovány v určitých členských státech oproti jiným, nestačí k tomu, aby bylo prokázáno porušení zásady subsidiarity.

110 Pokud jde o důvody pro dodržení zásady subsidiarity, Parlament, Rada, Spojené království a Komise tvrdí, že je třeba zohlednit nejen 60. bod odůvodnění směrnice 2014/40, ale i 4., 7., 15. a 16. bod odůvodnění této směrnice, které sice neodkazují na zásadu subsidiarity, ale prokazují nutnost přijetí opatření na úrovni Unie.

– Závěry Soudního dvora

111 Zásada subsidiarity je zakotvena v čl. 5 odst. 3 SEU, podle kterého Unie jedná v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto jich z důvodu jejich rozsahu či účinků může být lépe dosaženo na úrovni Unie. Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který je přílohou Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU, stanoví kromě toho v článku 5 pokyny k určení, zda jsou tyto podmínky splněny (rozsudek Estonsko v. Parlament a Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, bod 44).

112 Kontrola dodržování zásady subsidiarity je vykonávána nejprve na politické úrovni, a to vnitrostátními parlamenty podle postupů, které jsou stanoveny v tomto protokolu.

113 Dále přísluší výkon této kontroly unijnímu soudu, který musí ověřit jak dodržení hmotněprávních podmínek stanovených v čl. 5 odst. 3 SEU, tak i dodržení procesních záruk stanovených v uvedeném protokolu.

114 Pokud jde zaprvé o soudní kontrolu dodržení hmotněprávních podmínek stanovenou v čl. 5 odst. 3 SEU, Soudní dvůr musí ověřit, zda unijní normotvůrce na základě podrobných údajů mohl dojít k závěru, že cíle sledovaného navrhovaným opatřením lze lépe dosáhnout na úrovni Unie.

115 V projednávané věci platí, že pokud jde o takovou oblast, jako je zlepšení fungování vnitřního trhu, která nespadá mezi oblasti, v nichž má Unie výlučnou pravomoc, je třeba ověřit, zda by mohlo být cíle sledovaného směrnicí 2014/40 lépe dosaženo na úrovni Unie [v tomto smyslu viz rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, body 179 a 180].

116 V této souvislosti a jak bylo uvedeno v bodě 80 tohoto rozsudku, uvedená směrnice sleduje dvojí cíl, kterým je usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu s tabákovými výrobky a výrobky s nimi souvisejícími, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví, zejména pro mladé lidi.

117 I kdyby přitom – jak tvrdí Polská republika – mohlo být druhé složky tohoto cíle lépe dosaženo na úrovni členských států, nic to nemění na tom, že sledování takového cíle na takové úrovni by mohlo zakonzervovat, ne-li vyvolat situace, v nichž by některé členské státy povolily uvádění tabákových výrobků obsahujících určité charakteristické příchuti na trh, zatímco jiné členské státy by je zakázaly, což by bylo v přímém rozporu s prvním cílem uvedené směrnice, a sice se zlepšením fungování vnitřního trhu s tabákovými výrobky a výrobky s nimi souvisejícími.

118 Ze vzájemné závislosti mezi oběma cíli sledovanými směrnicí 2014/40 vyplývá, že unijní normotvůrce mohl mít legitimně za to, že jeho opatření mělo zahrnovat zavedení režimu pro uvádění tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť na unijní trh a z důvodu této vzájemné závislosti mohlo být tohoto dvojího cíle lépe dosaženo na úrovni Unie (viz obdobně rozsudky Vodafone a další, C-58/08, EU:C:2010:321, bod 78, jakož i Estonsko v. Parlament a Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, bod 48).

119 Je třeba rovněž uvést, že cílem zásady subsidiarity není omezit pravomoc Unie v závislosti na situaci určitého členského státu posuzovaného individuálně, nýbrž tato zásada vyžaduje jen to, aby zamýšlené opatření mohlo být z důvodu jeho rozměrů a účinků lépe provedeno na úrovni Unie s ohledem na její cíle uvedené v článku 3 SEU a zvláštní ustanovení v jednotlivých oblastech, zejména v oblasti vnitřního trhu, zakotvených ve Smlouvách (v tomto smyslu viz rozsudek Estonsko v. Parlament a Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, bod 53).

120 V každém případě je třeba uvést, že okolnosti, které jsou Soudnímu dvoru známy, neprokazují – na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika – že by spotřeba mentolových tabákových výrobků byla zásadním způsobem omezena na Polsko, Slovensko a Finsko, kdežto v ostatních členských státech by byla zanedbatelná. Podle údajů, které Polská republika uvádí ve své žalobě, převyšuje minimálně v osmi ostatních členských státech velikost podílů vnitrostátního trhu s těmito výrobky jejich podíl na trhu na úrovni Unie.

121 Z toho vyplývá, že argumenty Polské republiky směřující k prokázání toho, že cíle ochrany lidského zdraví by bylo možné lépe dosáhnout na vnitrostátní úrovni, pokud jde konkrétně o zákaz uvádění tabákových výrobků obsahujících mentol na trh, s ohledem na skutečnost, že dopady těchto výrobků budou omezeny jen na velmi malý počet členských států, je třeba zamítnout.

122 Pokud jde zadruhé o dodržení formálních podmínek, a konkrétně o odůvodnění směrnice 2014/40 z hlediska zásady subsidiarity, je třeba zdůraznit, že v souladu s judikaturou Soudního dvora splnění povinnosti uvést odůvodnění musí být posuzováno nejen s ohledem na znění napadeného aktu, ale rovněž s ohledem na jeho kontext a okolnosti daného případu (v tomto smyslu viz rozsudek Estonsko v. Parlament a Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, bod 61).

123 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že návrh směrnice 2014/40 předložený Komisí, jakož i posouzení dopadu, které Komise vypracovala, obsahují dostatečné údaje prokazující jasně a jednoznačně výhody vyplývající z opatření přijatého na unijní úrovni místo na úrovni členských států.

124 Za těchto okolností je tedy právně dostačujícím způsobem prokázáno, že na základě těchto údajů mohl jak unijní normotvůrce, tak i vnitrostátní parlamenty posoudit, zda je uvedený návrh v souladu se zásadou subsidiarity, a tyto údaje umožňují, aby se jednotlivci seznámili s odůvodněním týkajícím se této zásady a Soudní dvůr vykonával příslušnou kontrolu.

125 V každém případě je třeba zdůraznit, že Polská republika se za podmínek stanovených ve Smlouvě o FEU účastnila legislativního postupu, jenž vedl k přijetí směrnice 2014/40, která je jí určena stejně jako ostatním členským státům zastoupeným v Radě. Nemůže se tudíž v žádném případě s úspěchem dovolávat skutečnosti, že Parlament a Rada, jež tuto směrnici přijaly, jí neumožnily seznámit se s důvody, které vedly k volbám opatření, které zamýšlely provést (v tomto smyslu viz rozsudek Estonsko v. Parlament a Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, bod 62).

126 Z toho vyplývá, že třetí žalobní důvod, vycházející z porušení zásady subsidiarity, musí být zamítnut.

127 Z výše uvedených úvah vyplývá, že nelze vyhovět žádnému z důvodů uplatňovaných Polskou republikou na podporu žaloby, a proto musí být tato žaloba zamítnuta.

**K nákladům řízení**

128 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Parlament a Rada požadovaly po Polské republice náhradu nákladů řízení a Polská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné jí uložit náhradu nákladů řízení. Podle čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu, podle kterého členské státy a orgány, které do řízení vstoupily jako vedlejší účastníci, ponesou vlastní náklady řízení, je třeba rozhodnout, že Irsko, Francouzská republika, Rumunsko, Spojené království a Komise ponesou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

**1) Žaloba se zamítá.**

**2) Polské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

**3) Irsko, Francouzská republika, Rumunsko, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, jakož i Evropská komise ponesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.