Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
NICHOLAS EMILIOU
prednesené 30. januára 2025 [1]

Vec C-759/23

PJ Carroll & Company Ltd,
Nicoventures Trading Ltd
proti
Minister for Health,
Ireland,
Attorney General
za účasti:
Philip Morris Ltd,
Philip Morris Products SA,
Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal High Court (Vyšší súd, Írsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Vnútorný trh – Verejné zdravie – Smernica 2014/40/EÚ – Výroba, prezentácia a predaj tabakových a súvisiacich výrobkov – Články 7 a 12 – Platnosť delegovanej smernice (EÚ) 2022/2100 – Článok 290 ods. 1 ZFEÚ – Delegované právomoci Európskej komisie – Podstatné prvky – Nové kategórie tabakových výrobkov – Zahrievané tabakové výrobky – Zložky – Označovanie“

I. Úvod

1. Prejednávaná vec sa týka výkladu určitých ustanovení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/40/EÚ z 3. apríla 2014 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov a o zrušení smernice 2001/37/ES [2].

2. Cieľom smernice 2014/40 je zlepšiť fungovanie vnútorného trhu s týmito výrobkami a zároveň zabezpečiť vysokú úroveň ochrany verejného zdravia, najmä pokiaľ ide o mladých ľudí. Na tento účel okrem iného stanovuje, že i) členské štáty by mali zakázať uvádzanie na trh v prípade tabakových výrobkov s charakteristickou arómou (ďalej len „zákaz arómy“) a ii) na každom

[1] Jazyk prednesu: angličtina.
[2] Ú. v. EÚ L 127, 2014, s. 1.

jednotkovom balení a každom vonkajšom obale tabakových výrobkov by sa mali uvádzať určité zdravotné varovania a informačné odkazy (ďalej len „povinnosť týkajúca sa označovania“) (spolu ďalej len „predmetné povinnosti“).

3. Z predmetných povinností zároveň stanovuje určité *výnimky*, a to predovšetkým v prípade tabakových výrobkov, ktoré konzumujú najmä starší spotrebitelia a malé skupiny obyvateľstva. Smernica však takisto oprávňuje Európsku komisiu na prijatie *delegovaných aktov*, ktorými sa predmetné výnimky zrušia pre konkrétnu kategóriu výrobkov (ďalej len „zrušenie výnimiek“), ak dôjde k podstatnej zmene okolností, t. j. k významnému zvýšeniu objemu predaja danej kategórie výrobkov alebo miery prevalencie užívania u mladých spotrebiteľov.

4. V prejednávanej veci sa nastoľuje otázka, či Komisia prostredníctvom delegovanej smernice (EÚ) 2022/2100 [3] mohla platne zrušiť výnimky vo vzťahu k novovytvorenej kategórii výrobkov, konkrétne k zahrievaným tabakovým výrobkom. V záujme odpovede na túto otázku by sa malo zistiť, či tým Komisia prekročila právomoci, ktoré na ňu normotvorca Únie delegoval prostredníctvom smernice 2014/40.

5. Táto otázka má, prirodzene, ústavný význam, pretože zo zásady inštitucionálnej rovnováhy, ktorá je kľúčovou charakteristikou inštitucionálnej štruktúry Európskej únie, vyplýva, že každá inštitúcia vykonáva svoje právomoci s náležitým prihliadnutím na právomoci ostatných inštitúcií. [4] Je preto dôležité, aby Súdny dvor v prípade vzniku pochybností, ako sú tie, ktoré uvádza vnútroštátny súd, mohol overiť, či Komisia pri výkone právomocí, ktoré na ňu boli delegované podľa článku 290 ZFEÚ, dodržala hranice delegovania právomocí, ako sú „výslovne vymedzené“ v hlavnom akte. [5]

II. Právny rámec

A. Právo Európskej únie

1. Smernica 2014/40

6. Odôvodnenia 8, 15, 19, 22 až 24, 26, 34, 35, 51 a 52 smernice 2014/40 uvádzajú:

„(8) V súlade s článkom 114 ods. 3 [ZFEÚ] by sa za základ legislatívnych návrhov mala brať vysoká úroveň ochrany zdravia… Tabakové výrobky nie sú bežné komodity a vzhľadom najmä na škodlivé účinky tabaku na ľudské zdravie by sa mal veľký význam pripisovať ochrane zdravia, predovšetkým zníženiu prevalencie fajčenia u mladých ľudí.

…

[3] Delegovaná smernica z 29. júna 2022, ktorou sa mení smernica 2014/40, pokiaľ ide o zrušenie určitých výnimiek týkajúcich sa zahrievaných tabakových výrobkov (Ú. v. EÚ L 283, 2022, s. 4).

[4] Pozri napríklad rozsudok z 22. novembra 2022, Komisia/Rada (Pristúpenie k Ženevskému aktu) (C-24/20, EU:C:2022:911, bod 83).

[5] Pozri napríklad rozsudok z 26. júla 2017, Česká republika/Komisia (C-696/15 P, EU:C:2017:595, body 49 a 51).

(15) Chýbajúci harmonizovaný prístup, pokiaľ ide o reguláciu zložiek tabakových výrobkov, ovplyvňuje hladké fungovanie vnútorného trhu a má nepriaznivý dosah na voľný pohyb tovaru v Únii. … Vzhľadom na vykonávanie [Rámcového dohovoru Svetovej zdravotníckej organizácie o kontrole tabaku (ďalej len ‚RDKT‘)] a príslušných usmernení RDKT [6] v rámci Únie a na skúsenosti získané v iných jurisdikciách mimo Únie sa očakáva, že bez harmonizácie sa prekážky hladkému fungovaniu vnútorného trhu budú v nasledujúcich rokoch zväčšovať. V usmerneniach RDKT týkajúcich sa regulácie obsahov tabakových výrobkov a regulácie zverejňovania informácií vo vzťahu k tabakovým výrobkom sa vyžaduje najmä odstránenie zložiek, ktoré zvýrazňujú chuť, vytvárajú dojem, že tabakové výrobky sú prospešné pre zdravie, spájajú sa s energiou a vitalitou alebo majú farbiace vlastnosti.

…

(19) Vzhľadom na skutočnosť, že táto smernica sa zameriava na mladých ľudí, by sa tabakovým výrobkom s výnimkou cigariet a tabaku na vlastnoručné zhotovenie cigariet mala udeliť výnimka z určitých požiadaviek týkajúcich sa zložiek, ak nedochádza k podstatným zmenám okolností v súvislosti s objemami predaja alebo spotrebiteľským správaním mladých ľudí.

…

(22) Stále pretrvávajú rozdiely medzi vnútroštátnymi právnymi predpismi týkajúcimi sa označovania tabakových výrobkov…

(23) Takéto rozdiely môžu vytvárať bariéru obchodu a prekážať hladkému fungovaniu vnútorného trhu s tabakovými výrobkami, a preto by sa mali odstrániť. …

(24) Je takisto potrebné upraviť ustanovenia o označovaní, aby sa zosúladili pravidlá uplatňované na úrovni Únie s medzinárodným vývojom. Napríklad usmernenia RDKT o balení a označovaní tabakových výrobkov vyžadujú umiestnenie veľkých obrázkových varovaní na obidvoch hlavných zobrazovacích plochách, povinné informácie o odvykaní a prísne pravidlá o zavádzajúcich informáciách. …

…

(26) Na tabakové výrobky na fajčenie, ktoré konzumujú najmä starší spotrebitelia a malé skupiny obyvateľstva, s výnimkou cigariet a tabaku na vlastnoručné zhotovenie cigariet by malo byť možné naďalej udeľovať výnimku, pokiaľ ide o určité požiadavky na označovanie, ak nedochádza k podstatným zmenám okolností v súvislosti s objemami predaja alebo spotrebiteľským správaním mladých ľudí. …

…

(34) Všetky tabakové výrobky majú potenciál spôsobovať úmrtnosť, chorobnosť a zdravotné postihnutie… Je preto potrebné monitorovať vývoj v súvislosti s novými kategóriami tabakových výrobkov. …

(35) S cieľom zabezpečiť rovnaké podmienky by nové kategórie tabakových výrobkov, ktoré sú tabakovými výrobkami podľa tejto smernice, mali spĺňať požiadavky tejto smernice.

[6] Rámcový dohovor Svetovej zdravotníckej organizácie o kontrole tabaku, usmernenia pri implementácii, článok 5.3, články 8, 9 10, 11, 12, 13 a 14.

…

(51) S cieľom zabezpečiť, aby táto smernica bola plne funkčná a aby zodpovedala technickému, vedeckému a medzinárodnému vývoju vo výrobe, v spotrebe a regulácii tabaku, by sa na Komisiu mala delegovať právomoc prijímať akty v súlade s článkom 290 ZFEÚ, pokiaľ ide o… odňatie určitých výnimiek udelených tabakovým výrobkom s výnimkou cigariet a tabaku na vlastnoručné zhotovenie cigariet…

(52) Komisia by mala monitorovať vývoj, pokiaľ ide o implementáciu a dosah tejto smernice, a predložiť správu do 21. mája 2021 a potom podľa potreby, aby sa posúdilo, či sú potrebné zmeny tejto smernice. Správa by mala obsahovať informácie o… vývoji na trhu v súvislosti s novými kategóriami tabakových výrobkov, vývoji na trhu, ktorý predstavuje podstatnú zmenu okolností…“

7. Článok 2 smernice 2014/40 zahŕňa vymedzenie týchto pojmov:

„4. ‚tabakové výrobky‘ sú výrobky, ktoré sa môžu spotrebúvať a pozostávajú, hoci len čiastočne, z tabaku, a to tiež geneticky modifikovaného;

5. ‚bezdymový tabakový výrobok‘ je tabakový výrobok, ktorý sa nespotrebúva počas procesu horenia, vrátane žuvacieho tabaku, šnupavého tabaku a tabaku na orálne použitie;

…

9. ‚tabakové výrobky na fajčenie‘ sú tabakové výrobky s výnimkou bezdymového tabakového výrobku;

…

14. ‚nová kategória tabakových výrobkov‘ je tabakový výrobok, ktorý:

a) nepatrí ani do jednej z týchto kategórií: cigarety, tabak na vlastnoručné zhotovenie cigariet, fajkový tabak, tabak do vodnej fajky, cigary, cigarky, žuvací tabak, šnupavý tabak alebo tabak na orálne použitie a

b) uvedie sa na trh po 19. máji 2014;

…

28. ‚podstatná zmena okolností‘ je zvýšenie objemu predaja určitej kategórie výrobkov najmenej o 10 % minimálne v piatich členských štátoch na základe údajov o predaji predložených v súlade s článkom 5 ods. [6] alebo zvýšenie miery prevalencie užívania v skupine spotrebiteľov do 25 rokov veku najmenej o 5 percentuálnych bodov minimálne v piatich členských štátoch v prípade príslušnej kategórie výrobkov, pričom sa vychádza z osobitnej správy Eurobarometra 385 z mája 2012 alebo z ekvivalentných štúdií o prevalencii; v každom prípade sa za podstatnú zmenu okolností nepovažuje, ak objemy predaja kategórie výrobkov na maloobchodnej úrovni nepresahuj[ú] 2,5 % celkového predaja tabakových výrobkov na úrovni Únie.“

8. Článok 5 ods. 6 smernice 2014/40, ktorý sa týka nahlasovania zložiek a emisií, stanovuje:

„6. Členské štáty od výrobcov a dovozcov vyžadujú, aby predložili interné a externé štúdie, ktoré majú k dispozícii o výskume trhu a preferenciách rôznych skupín spotrebiteľov vrátane mladých ľudí a súčasných fajčiarov v súvislosti so zložkami a emisiami, ako aj prehľadný súhrn akýchkoľvek trhových prieskumov, ktoré vykonávajú pri uvádzaní nových výrobkov. Členské štáty od výrobcov a dovozcov takisto vyžadujú, aby každoročne poskytovali údaje o ich objemoch predaja jednotlivých výrobkov podľa značky a typu, v kusoch alebo v kilogramoch za každý členský štát, a to od 1. januára 2015. Členské štáty poskytnú akékoľvek ďalšie údaje o objeme predaja, ktoré majú k dispozícii.“

9. Článok 7 smernice 2014/40 s názvom „Regulácia zložiek“ predtým, ako bol zmenený delegovanou smernicou 2022/2100, stanovoval:

„1. Členské štáty zakazujú uvádzanie tabakových výrobkov s charakteristickou arómou na trh.

…

7. Členské štáty zakazujú uvádzať na trh tabakové výrobky obsahujúce arómy v akýchkoľvek ich zložkách, ako napríklad vo filtroch, papieroch, baleniach, kapsuliach, alebo akékoľvek technické prvky umožňujúce zmenu vône alebo chuti dotknutých tabakových výrobkov alebo ich intenzity dymu. …

…

12. Na iné tabakové výrobky ako cigarety a tabak na vlastnoručné zhotovenie cigariet sa nevzťahujú zákazy stanovené v odsekoch 1 a 7. Komisia prijme delegované akty v súlade s článkom 27 s cieľom zrušiť uvedenú výnimku pre konkrétnu kategóriu výrobkov, ak dôjde podľa správy Komisie k podstatnej zmene okolností.

…“

10. Články 9 a 10 smernice 2014/40 stanovujú „všeobecné varovania a informačné odkazy na tabakových výrobkoch na fajčenie“ a „kombinované zdravotné varovania pre tabakové výrobky na fajčenie“, ktoré sa majú uvádzať na jednotkových baleniach a vonkajšom obale tabakových výrobkov.

11. Článok 11 smernice 2014/40 (s názvom „Označovanie tabakových výrobkov na fajčenie s výnimkou cigariet, tabaku na vlastnoručné zhotovenie cigariet a tabaku do vodnej fajky“) predtým, ako bol zmenený delegovanou smernicou 2022/2100, stanovoval:

„1. Členské štáty môžu tabakové výrobky na fajčenie s výnimkou cigariet, tabak na vlastnoručné zhotovenie cigariet a tabak do vodnej fajky [tabaku na vlastnoručné zhotovenie cigariet a tabaku do vodnej fajky – *neoficiálny preklad*] vyňať z povinnosti uvádzať informačný odkaz stanovený v článku 9 ods. 2 a kombinované zdravotné varovania stanovené v článku 10. …

…

6. Komisia prijme delegované akty v súlade s článkom 27 s cieľom zrušiť možnosť udeliť výnimky pre akúkoľvek z jednotlivých [konkrétnych – *neoficiálny preklad*] kategórií výrobkov uvedených

v odseku 1, ak v prípade dotknutej kategórie výrobkov dôjde podľa správy Komisie k podstatnej zmene okolností.“

12. Článok 19 (s názvom „Oznamovanie nových kategórií tabakových výrobkov“) smernice 2014/40 uvádza:

„1. Členské štáty vyžadujú, aby výrobcovia a dovozcovia novej kategórie tabakových výrobkov predložili príslušným orgánom členských štátov oznámenie o každom takom výrobku, ktorý chcú uviesť na dotknutý vnútroštátny trh. …

…

2. … Členské štáty sprístupnia Komisii všetky informácie získané podľa tohto článku.

3. Členské štáty môžu zaviesť systém pre povoľovanie nových kategórií tabakových výrobkov. …

4. Nové kategórie tabakových výrobkov uvádzané na trh musia spĺňať požiadavky tejto smernice. Ktoré z ustanovení tejto smernice sa uplatnia na nové kategórie tabakových výrobkov, závisí od toho, či sa na uvedené výrobky vzťahuje vymedzenie bezdymového tabakového výrobku, alebo vymedzenie tabakového výrobku na fajčenie.“

13. Článok 28 (s názvom „Správa“) smernice 2014/40 stanovuje:

„1. Najneskôr päť rokov od 20. mája 2016 a potom vždy podľa potreby Komisia predloží Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov správu o uplatňovaní tejto smernice.

…

2. V správe Komisia uvedie najmä aspekty smernice, ktoré by sa mali preskúmať alebo prispôsobiť vzhľadom na vedecký a technický vývoj vrátane vypracovania medzinárodne schválených pravidiel a noriem pre tabakové a súvisiace výrobky. Komisia venuje zvláštnu pozornosť:

…

c) vývoju trhu, ktorý predstavuje podstatnú zmenu okolností;

…

3. Na správu nadväzujú návrhy na zmeny tejto smernice, ktoré Komisia považuje za potrebné na jej prispôsobenie vývoju v oblasti tabakových a súvisiacich výrobkov v rozsahu nevyhnutnom na hladké fungovanie vnútorného trhu a na zohľadnenie nového vývoja založeného na vedeckých faktoch a vývoji týkajúcom sa medzinárodne uznávaných noriem pre tabakové a súvisiace výrobky.“

2. Delegovaná smernica 2022/2100

14. Článok 1 delegovanej smernice 2022/2100 mení článok 7 ods. 12 a článok 11 smernice 2014/40 takto.

15. Pokiaľ ide o článok 7 ods. 12 smernice 2014/40, do zoznamu kategórií (konkrétne k cigaretám a tabaku na vlastnoručné zhotovenie cigariet), ktoré podľa prvého pododseku daného ustanovenia nie sú vyňaté zo zákazov stanovených v článku 7 ods. 1 a 7, sa doplnili „zahrievané tabakové výrobky“. Do ustanovenia sa navyše doplnil druhý pododsek, ktorý stanovuje:

„Na účely prvého pododseku ‚zahrievaný tabakový výrobok‘ predstavuje novú kategóriu tabakových výrobkov, pričom sa z neho zahrievaním uvoľňujú emisie obsahujúce nikotín a iné chemické látky, ktoré následne používateľ vdychuje, pričom ide v závislosti od ich vlastností o bezdymové tabakové výrobky alebo o tabakové výrobky na fajčenie.“

16. Článok 11 bol zmenený v dvoch smeroch. Po prvé bol názov daného ustanovenia nahradený týmto: „Označovanie tabakových výrobkov na fajčenie s výnimkou cigariet, tabaku na vlastnoručné zhotovenie cigariet, tabaku do vodnej fajky a zahrievaných tabakových výrobkov.“ Po druhé sa do zoznamu kategórií (konkrétne k cigaretám, tabaku na vlastnoručné zhotovenie cigariet a tabaku do vodnej fajky), ktoré nemožno vyňať z povinnosti uvádzať informačný odkaz stanovenej v článku 9 ods. 2 smernice a povinnosti uvádzať varovania stanovenej v jej článku 10, v jeho odseku 1 prvom pododseku doplnili „zahrievan[é] tabakov[é] výrobk[y] vymedzen[é] v článku 7 ods. 12 druhom pododseku“.

B. Írske právo

17. Írsko delegovanú smernicu 2022/2100 prebralo prostredníctvom European Union (Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) (Amendment) Regulations 2023 [nariadenia Únie (o výrobe, prezentácii a predaji tabakových a súvisiacich výrobkov) (zmena) z roku 2023] (ďalej len „nariadenia z roku 2023“).

III. Skutkový stav, vnútroštátne konanie a prejudiciálne otázky

18. PJ Carroll & Company Limited a Nicoventures Trading Limited, ako aj Philip Morris Limited, Philip Morris Products SA a Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA (spolu ďalej len „žalobkyne vo veci samej“) v januári 2023 podali na High Court (Vyšší súd, Írsko) žalobu, ktorou sa domáhali okrem iného vyhlásenia, že nariadenia z roku 2023, ktorými sa do írskeho práva preberá delegovaná smernica 2022/2100, sú neplatné. Žalobkyne zastávali názor, že delegovaná smernica 2022/2100 je neplatná, pretože Komisia prekročila právomoci, ktoré na ňu boli delegované podľa smernice 2014/40. Predovšetkým tvrdia, že Komisia nemala právomoc vytvoriť novú kategóriu výrobkov spomedzi tých, ktoré spadajú do vymedzenia pojmu „nové kategórie tabakových výrobkov“, a že nemohla zrušiť výnimky vo vzťahu k tejto novej kategórii výrobkov. Ustanovenia smernice 2014/40, ktoré na to Komisiu oprávňujú, sa podľa ich názoru na nové kategórie tabakových výrobkov neuplatňujú.

19. High Court (Vyšší súd) vzhľadom na pochybnosti o náležitom výklade príslušných ustanovení práva Únie rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Je [delegovaná smernica 2022/2100] neplatná z dôvodu, že prekračuje právomoci udelené v článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 smernice [2014/40] so zreteľom na článok 290 ZFEÚ a s ohľadom na článok 2 bod 14 a články 19 a 28 smernice [2014/40]?

2. Je [delegovaná smernica 2022/2100] neplatná z dôvodu, že Komisia nebola oprávnená dospieť k záveru, že došlo k podstatnej zmene okolností v zmysle článku 7 ods. 12 a/alebo článku 11 ods. 6, a/alebo článku 2 bodu 28 smernice [2014/40]?“

20. Písomné pripomienky v tomto konaní predložili žalobkyne vo veci samej, Írsko, francúzska a talianska vláda a Komisia. Títo účastníci konania takisto predniesli ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa konalo 28. novembra 2024.

IV. Analýza

21. Vnútroštátny súd svojimi dvoma otázkami žiada Súdny dvor o preskúmanie platnosti delegovanej smernice 2022/2100, ktorou sa rušia výnimky zo zákazu arómy a z povinnosti týkajúcej sa označovania (ďalej len „výnimky“) v prípade zahrievaných tabakových výrobkov, čo je nová kategória výrobkov vytvorená Komisiou.

22. Vnútroštátny súd v tejto súvislosti nastoľuje dve otázky. Prvá otázka má inštitucionálnu a hmotnoprávnu povahu: prekročila Komisia delegovanou smernicou právomoci, ktoré na ňu boli delegované podľa hlavného aktu? Druhá otázka je skôr procesná a súvisí s okolnosťami: bola splnená podmienka týkajúca sa „podstatnej zmeny okolností“?

23. V záujme jasnosti hneď na úvod zdôrazním, že je nesporné, že zahrievané tabakové výrobky predstavujú „novú kategóriu tabakových výrobkov“ na účely smernice 2014/40. Nepatria totiž do žiadnej zo špecifických kategórií vymedzených v jej článku 2 a na trh boli prvýkrát uvedené po 19. máji 2014.

24. Takisto je pomerne zrejmé, že ustanovenia danej smernice, ktoré sa týkajú *predmetných povinností*, sa na nové kategórie tabakových výrobkov v zásade uplatňujú. Podľa článku 7 ods. 1 smernice 2014/40 sa totiž zákaz arómy vzťahuje na „tabakové výrobky“, čo zjavne zahŕňa aj nové kategórie tabakových výrobkov. Podobne podľa článku 9 ods. 2 a článku 10 smernice 2014/40 sa povinnosti týkajúce sa označovania vzťahujú na „tabakové výrobky na fajčenie“, medzi ktoré patria aj nové kategórie tabakových výrobkov, ak ide o výrobky na fajčenie.

25. Nové kategórie tabakových výrobkov takisto boli (alebo by mohli byť) z predmetných povinností *vyňaté*, pretože ide o „iné tabakové výrobky ako cigarety a tabak na vlastnoručné zhotovenie cigariet“ (podľa článku 7 ods. 12 smernice 2014/40) a v prípade, že sú určené na fajčenie, aj o „tabakové výrobky na fajčenie s výnimkou cigariet, [tabaku na vlastnoručné zhotovenie cigariet a tabaku do vodnej fajky]“ (podľa článku 11 ods. 1 smernice 2014/40).

26. Sporná je v podstate právomoc Komisie zrušiť výnimky vo vzťahu k novým kategóriám tabakových výrobkov prostredníctvom delegovaného aktu.

A. Prvá otázka

27. Vnútroštátny súd sa svojou prvou otázkou v podstate pýta, či Komisia vytvorením novej kategórie výrobkov (zahrievané tabakové výrobky) a zrušením výnimiek pre túto kategóriu prekročila právomoci, ktoré na ňu boli delegované normotvorcom Únie v článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 smernice 2014/40.

28. Žalobkyne vo veci samej a talianska vláda tvrdia, že Komisia delegovanou smernicou 2022/2100 prekročila rámec delegovania právomoci, stanoveného v smernici 2014/40, a zmenila niektoré jej podstatné prvky. Írsko, francúzska vláda a Komisia naproti tomu zastávajú opačný názor a uvádzajú, že ustanovenia týkajúce sa zrušenia výnimiek sa uplatňujú aj na nové kategórie tabakových výrobkov.

29. V ďalších častiach vysvetlím, prečo som napriek tomu, že tvrdenia predložené žalobkyňami vo veci samej a talianskou vládou majú istú váhu, nútený dospieť k záveru, že prijatím delegovanej smernice 2022/2100 Komisia právomoci, ktoré na ňu delegoval normotvorca Únie, neprekročila.

1. Článok 290 ods. 1 ZFEÚ a „podstatné prvky“ hlavného aktu

30. Na úvod treba povedať, že účastníci tohto konania, ktorí predložili pripomienky, podrobne diskutovali o tom, či sa delegovanou smernicou 2022/2100 zmenili niektoré „podstatné prvky“ hlavného aktu (smernice 2014/40) v zmysle článku 290 ods. 1 ZFEÚ. Toto ustanovenie stanovuje:

„Legislatívny akt môže na Komisiu delegovať právomoc prijímať všeobecne záväzné nelegislatívne akty, ktorými sa dopĺňajú alebo menia určité nepodstatné prvky legislatívneho aktu.

Ciele, obsah, rozsah a trvanie delegovania právomoci sú výslovne vymedzené v legislatívnych aktoch. Základné otázky určitej oblasti sú vyhradené legislatívnemu aktu, a preto nemôžu byť predmetom delegovania právomoci.“

31. Podľa ustálenej judikatúry sú „podstatné prvky“ legislatívneho aktu v zmysle článku 290 ods. 1 ZFEÚ tie, ktorých prijatie „si vyžaduje vykonať *politické rozhodnutia*, čo spadá do vlastnej zodpovednosti normotvorcu Únie“[7]. Tomuto pojmu nemožno pripisovať príliš široký rozsah, pretože musí byť vyhradený pre „ustanovenia, ktorých účelom je konkretizovať základné zásady [relevantnej] politiky“[8] Únie. Platí to najmä v prípade, že si daný prvok „vyžaduje zváženie protichodných záujmov na základe posúdení z rôznych hľadísk, alebo ak umožňuje významný zásah do základných práv dotknutých osôb, takže si nevyhnutne vyžaduje zásah normotvorcu Únie“[9].

32. So zreteľom na uvedené zastávam názor, že delegovaná smernica 2022/2100 žiadne podstatné prvky smernice 2014/40 *nemení*.

33. Pokiaľ ide o ustanovenia relevantné v tomto konaní, normotvorca Únie podľa môjho názoru v podstate urobil tri kľúčové politické rozhodnutia.[10] Po prvé by sa v zásade z výrobkov mali odstrániť aromatické zložky[11] a jednotkové balenia a vonkajšie obaly výrobkov by mali uvádzať zdravotné varovania a informačné odkazy[12]. Po druhé by sa mali (alebo sa môžu) udeliť isté výnimky z týchto povinností v prípade výrobkov, ktoré „konzumujú najmä starší spotrebitelia

[7] Pozri napríklad rozsudok z 11. mája 2017, Dyson/Komisia (C-44/16 P, EU:C:2017:357, bod 61 a citovaná judikatúra). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[8] Pozri rozsudok z 27. októbra 1992, Nemecko/Komisia (C-240/90, EU:C:1992:408, bod 37).

[9] Pozri okrem iného rozsudok z 26. júla 2017, Česká republika/Komisia (C-696/15 P, EU:C:2017:595, bod 78).

[10] Pozri k tejto otázke podobne návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Philip Morris Brands a i. (C-547/14, EU:C:2015:853, body 253 a 254).

[11] Pozri najmä odôvodnenie 15 smernice 2014/40.

[12] Odôvodnenia 22 až 25 smernice 2014/40.

a malé skupiny obyvateľstva“ [13]. Po tretie by tieto výnimky mali byť zrušené, keď dôjde k „podstatným zmenám okolností“ v súvislosti s objemami predaja alebo so spotrebiteľským správaním mladých ľudí. [14]

34. Zdá sa mi, že žiadne z týchto kľúčových rozhodnutí nie je dotknuté delegovanou smernicou 2022/2100, ktorá slúži len na vykonanie týchto rozhodnutí vo vzťahu k novému typu výrobku. Rozhodnutie zrušiť výnimky v skutočnosti predstavuje pomerne technický postup, v rámci ktorého má Komisia obmedzenú technickú diskrečnú právomoc s cieľom preveriť, či sú splnené podmienky na zrušenie (stanovené v článku 2 bode 28 smernice 2014/40), a nemá žiadnu politickú diskrečnú právomoc (podľa článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 smernice 2014/40) [15], pokiaľ ide o to, či by sa tieto výnimky mali zrušiť. [16]

35. O nič presvedčivejší navyše nie je ani argument, že otázka, akým spôsobom by sa v rámci smernice 2014/40 mali upravovať nové kategórie tabakových výrobkov, si vyžaduje významné politické rozhodnutia. [17] Normotvorca Únie už totiž i) zaujal stanovisko, že „všetky tabakové výrobky majú potenciál spôsobovať úmrtnosť, chorobnosť a zdravotné postihnutie a ich výroba, distribúcia a spotreba by sa mala regulovať“ (odôvodnenie 34 smernice 2014/40); ii) objasnil, že „nové kategórie tabakových výrobkov… sú tabakovými výrobkami podľa [smernice 2014/40]“ (jej odôvodnenie 35), a iii) rozhodol, že nové kategórie tabakových výrobkov by „mali spĺňať požiadavky [smernice 2014/40]“ (takisto jej odôvodnenie 35).

36. Je preto zrejmé, že Komisia neprekročila svoju delegovanú právomoc tým, že by sa dotkla podstatného prvku hlavného aktu v rozpore s článkom 290 ods. 1 ZFEÚ. Teraz sa budem zaoberať otázkou, či Komisia pri prijímaní delegovanej smernice 2022/2100 dodržala „ciele, obsah, rozsah a trvanie delegovania právomoci“ podľa článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 smernice 2014/40. Okrem otázky, či delegovaná smernica rešpektuje obmedzenia stanovené v článku 290 ods. 1 ZFEÚ (ktoré sa vzťahujú na všetky delegované akty), totiž vzniká aj otázka, či dodržiava obmedzenia, ktoré normotvorca Únie stanovil v príslušných ustanoveniach smernice 2014/40.

37. Na tento účel sa teraz budem zaoberať významom a pôsobnosťou článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 smernice 2014/40. Musím povedať, že to nie je ľahká úloha. Znenie niektorých ustanovení smernice 2014/40 je totiž do istej miery nejednoznačné a bez ohľadu na to, ktorý výkladový prístup sa vo vzťahu k týmto ustanoveniam prijme, ich vzájomný vzťah nie je vždy jasný.

38. V ďalších častiach vysvetlím, prečo zastávam názor, že celkovo sú argumenty potvrdzujúce právomoc Komisie zrušiť predmetné výnimky pre nové kategórie tabakových výrobkov presvedčivejšie než argumenty, ktoré ju spochybňujú.

[13] Odôvodnenia 19 a 26 smernice 2014/40.

[14] Tamže. Pozri tiež odôvodnenia 51 a 52 smernice 2014/40.

[15] Obe ustanovenia predovšetkým uvádzajú, že Komisia „*prijme* delegované akty… ak dôjde… k podstatnej zmene okolností“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

[16] Pokiaľ ide o rozdiel medzi technickou diskrečnou právomocou a politickou diskrečnou právomocou, pozri moje návrhy vo veci ECB/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, body 47 až 53).

[17] V tomto kontexte by som rád podotkol, že vyššie som použil pojem „kľúčové“ alebo „významné“ politické rozhodnutia, pretože z judikatúry uvedenej v bode 31 vyššie vyplýva, že článok 290 ods. 1 ZFEÚ normotvorcovi Únie nebráni delegovať právomoci, ktorých výkon si vyžaduje, aby Komisia robila niektoré (prísne vymedzené) rozhodnutia na základe diskrečnej právomoci. Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. júla 2017, Česká republika/Komisia (C-696/15 P, EU:C:2017:595, bod 52).

2. Doslovný výklad článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6.

39. Zdá sa mi logické začať svoju analýzu tým, že preskúmam znenie článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 smernice 2014/40.

40. Pripomínam, že článok 7 ods. 12 smernice 2014/40 stanovuje, že „na iné tabakové výrobky ako cigarety a tabak na vlastnoručné zhotovenie cigariet sa nevzťahujú zákazy stanovené v odsekoch 1 a 7“ a že „Komisia prijme delegované akty… s cieľom zrušiť uvedenú výnimku pre konkrétnu kategóriu výrobkov, ak dôjde… k podstatnej zmene okolností“. Podobne článok 11 ods. 6 smernice 2014/40 stanovuje, že „Komisia prijme delegované akty… s cieľom zrušiť možnosť udeliť výnimky pre akúkoľvek z [konkrétnych] kategórií výrobkov uvedených v odseku 1, ak… dôjde… k podstatnej zmene okolností“.

41. Zdá sa mi, že v tomto kontexte majú osobitný význam dva textové prvky.

42. Po prvé obe ustanovenia vytvárajú jasnú súvislosť medzi kategóriami výrobkov, na ktoré sa *vzťahujú* (alebo môžu vzťahovať) výnimky, a tými, v prípade ktorých možno výnimky *zrušiť*. Súvislosť v článku 7 ods. 12 smernice 2014/40 je štrukturálna: ten istý odsek daného ustanovenia i) stanovuje výnimku a ii) zavádza možnosť túto výnimku zrušiť. Súvislosť v článku 11 ods. 6 smernice 2014/40 je ešte explicitnejšia, pretože sa vytvára prostredníctvom odkazu na dotknuté kategórie výrobkov (rovnaké kategórie v prípade výnimky aj zrušenia výnimky). Podľa môjho názoru je existencia tejto súvislosti prvkom, ktorý pomerne očividne podporuje výklad týchto ustanovení, aký uvádzajú Írsko, francúzska vláda a Komisia.

43. Po druhé obe ustanovenia odkazujú na „*konkrétne* kategórie výrobkov“ [18]. Žalobkyne vo veci samej a talianska vláda tvrdia, že tento výraz by sa mal chápať v tom zmysle, že odkazuje na tabakové výrobky patriace do jednotlivých kategórií vymedzených v článku 2 smernice 2014/40. Uvádzajú, že Komisia preto nemá právomoc vytvárať nové kategórie tabakových výrobkov tak, že spomedzi výrobkov spadajúcich do vymedzenia pojmu „nové kategórie tabakových výrobkov“ vyčlení nejakú ich skupinu (v tomto prípade zahrievané tabakové výrobky).

44. Tieto tvrdenia nepovažujem za presvedčivé.

45. Pojem „konkrétny“ nie je v smernici 2014/40 vymedzený. So zreteľom na celkovú systematiku smernice sa mi napriek tomu zdá primerané vykladať ho ako synonymum pojmov „daný“, „špecifický“ alebo „určitý“. [19] Tieto dve ustanovenia podľa môjho názoru v podstate znamenajú, že akékoľvek zrušenie výnimiek by sa malo týkať iba kategórie výrobkov, v prípade ktorej došlo k podstatnej zmene okolností. Zrušenie sa nemôže týkať iných – podobných alebo súvisiacich – výrobkov. Ako som už vysvetlil, zrušenie výnimiek je pomerne mechanický postup, v ktorom má Komisia istý obmedzený manévrovací priestor.

[18] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[19] Pojem „určitá kategória“ sa v skutočnosti objavuje v článku 24 ods. 3 smernice 2014/40. Toto ustanovenie členským štátom umožňuje „zakázať určitú kategóriu tabakových alebo súvisiacich výrobkov[, ktoré sú v súlade so smernicami,] z dôvodov súvisiacich so špecifickou situáciou v tomto členskom štáte a s podmienkou, že tieto ustanovenia sú odôvodnené potrebou ochrany verejného zdravia“. Keď bola na pojednávaní položená otázka, či je toto ustanovenie uplatniteľné na nové kategórie tabakových výrobkov, žalobkyne vo veci samej nezaujali jednoznačné stanovisko (najprv odpovedali záporne a následne uznali, že by možno uplatniteľné byť mohlo), zatiaľ čo talianska vláda zastávala názor, že sa uplatňuje. Pokiaľ ide o mňa, nevidím žiadny dôvod, na základe ktorého by sa dalo konštatovať, že článok 24 ods. 3 smernice 2014/40 sa na nové kategórie tabakových výrobkov neuplatňuje.

46. V smernici 2014/40 nevidím žiadny textový ani kontextový prvok, ktorý by naznačoval, že pojem „konkrétny“ by sa mal vykladať ako „skôr existujúci“ alebo „už vymedzený“. Takisto to nevyplýva ani z bežného významu tohto pojmu.

47. V smernici rovnako nenachádzam nič, čo by naznačovalo, že pojem „kategórie výrobkov“ v článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 smernice 2014/40 odkazuje na kategórie vymedzené v jej článku 2.

48. V tejto súvislosti by sa nemalo zabúdať na to, že v smernici 2014/40 sa po prvé v záujme vymedzenia výrobkov, ktoré patria do jej pôsobnosti, ale aj v záujme určenia, ktoré súbory pravidiel sa uplatňujú na ktoré výrobky, využívajú rôzne definície na účely kategorizácie príslušných výrobkov. Dotknuté výrobky sú v skutočnosti pospájané do rôznych skupín, podskupín a kategórií. S istým zjednodušením platí, že: i) smernica sa uplatňuje na „tabakové výrobky“ a určité výrobky súvisiace s tabakom (t. j. iné ako tabakové)[20]; ii) tabakové výrobky možno rozdeliť na „bezdymové tabakové výrobky“ a „tabakové výrobky na fajčenie“; iii) tabakové výrobky patriace do týchto dvoch skupín sú potom rozdelené do špecifických kategórií a iv) výrobky, ktoré nepatria do existujúcich špecifických kategórií a ktoré sú uvedené na trh po dátume prebratia smernice, sa považujú za „nové kategórie tabakových výrobkov“[21].

49. Zložitosť tohto systému ešte zväčšujú dva ďalšie prvky. Po prvé sa v smernici 2014/40 uznáva, že niektoré výrobky z dôvodu svojich charakteristík alebo zamýšľaného použitia môžu patriť do dvoch či viacerých špecifických kategórií.[22] Po druhé smernica uvádza, že na „nové kategórie tabakových výrobkov“ sa môže vzťahovať vymedzenie bezdymových tabakových výrobkov alebo tabakových výrobkov na fajčenie.[23]

50. V tomto kontexte súhlasím so žalobkyňami vo veci samej, že Komisia nemá právomoc meniť skupiny a kategórie stanovené v smernici 2014/40 ani hmotnoprávne ustanovenia, ktoré sa na ne uplatňujú. Z uvedeného však nevyplýva, že zoznam „konkrétnych“ kategórií je uzavretý a vyčerpávajúci. Keby to tak bolo, článok 2 bod 14 písm. a) smernice 2014/40 – podľa ktorého sú nové kategórie tabakových výrobkov tie, ktoré okrem iného „nepatr[ia] ani do jednej z *týchto* kategórií: cigarety, tabak na vlastnoručné zhotovenie cigariet, fajkový tabak, tabak do vodnej fajky, cigary, cigarky, žuvací tabak, šnupavý tabak alebo tabak na orálne použitie“[24] – by bol formulovaný zvláštne, pretože tieto kategórie v podstate plne pokrývajú tie, ktoré sa stanovujú v článku 2. Z tohto znenia v skutočnosti vyplýva, že aspoň potenciálne môžu existovať *iné* kategórie tabakových výrobkov. Ak navyše kategórie v zozname zodpovedajú tým, ktoré podľa žalobkýň vo veci samej a talianskej vlády predstavujú „konkrétne kategórie“ uvedené v článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 smernice 2014/40, prečo sa tento výraz nepoužil aj v jej článku 2 bode 14 písm. a)?

51. Rozsudok Súdneho dvora Planta Tabak[25], na ktorý odkazujú žalobkyne vo veci samej, to nespochybňuje. Súdny dvor v tomto rozsudku len potvrdil, že i) určité kategórie výrobkov vymedzené v článku 2 smernice 2014/40 sú skutočne „kategórie výrobkov“ v zmysle jej článku 7

[20] Výrobky, ako sú „bylinné výrobky na fajčenie“, „elektronické cigarety“ a „plniace fľaštičky“.

[21] Článok 2 bod 14 smernice 2014/40.

[22] Pozri odôvodnenie 9 a článok 2 bod 13 smernice 2014/40.

[23] Článok 19 ods. 4 smernice 2014/40.

[24] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[25] Rozsudok z 30. januára 2019 (C-220/17, EU:C:2019:76, body 60 až 67).

a ii) pojem „kategórie výrobkov“ by sa mal v celej smernici vykladať jednotne. Nevidím žiadnu časť tohto rozsudku, ktorá by podporovala názor, že kategóriami výrobkov môžu byť len tie, ktoré sa vymedzujú v článku 2 smernice.

52. Ako zdôrazňovali žalobkyne vo veci samej, skutočne platí, že neexistuje žiadne ustanovenie, ktoré by Komisii výslovne povoľovalo vytvárať nové kategórie výrobkov. Rovnako je však pravda, že žiadne ustanovenie jej to ani výslovne nezakazuje. Preto by som povedal, že to, či tak Komisia môže platne urobiť, závisí od otázky, či to možno považovať za *nevyhnutné* na zabezpečenie riadneho výkonu právomocí, ktoré na ňu boli delegované podľa článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 smernice 2014/40.

53. Ak sú tieto ustanovenia uplatniteľné aj na nové kategórie tabakových výrobkov, Komisia potom *musí* byť schopná vytvoriť novú kategóriu výrobkov. Ako som už totiž vysvetlil, tieto ustanovenia Komisiu oprávňujú konať iba vo vzťahu ku konkrétnym kategóriám výrobkov a bolo by absurdné považovať „nové kategórie tabakových výrobkov“ za jednu z týchto kategórií. Takýto prístup by znamenal, že významný nárast predaja nejakého nového výrobku by si vyžadoval, aby Komisia zrušila výnimky vo vzťahu ku *všetkým* novým kategóriám tabakových výrobkov vrátane tých, ktoré majú s týmto výrobkom (z hľadiska zloženia, spôsobu spotreby, organoleptických vlastností atď.) spoločné len málo a pri ktorých navyše môže byť predaj veľmi obmedzený. Takýto výklad smernice by bol absurdný.

54. So zreteľom na uvedené je podľa môjho názoru kľúčovou otázkou to, či sa v smernici 2014/40 nachádzajú iné prvky, z ktorých by nad rámec toho, čo som uviedol v bode 42 vyššie, vyplývalo, že delegovanie právomoci zrušiť výnimky na Komisiu sa vzťahuje aj na nové kategórie tabakových výrobkov.

55. Podľa môjho názoru sa tam také prvky nachádzajú.

3. Kontextový výklad článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 – prvá časť

56. Po prvé zastávam názor, že z kontextového výkladu článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 smernice 2014/40 celkovo vyplýva, že Komisia môže výnimky zrušiť aj vo vzťahu k niektorým novým kategóriám tabakových výrobkov. Hoci totiž existujú prvky, z ktorých môže vyplývať iný výklad týchto ustanovení, prvky poukazujúce na širší manévrovací priestor Komisie pri vykonávaní predmetných povinností sú presvedčivejšie než prvky, ktoré naznačujú opak.

57. V prvom rade je nesporné, že pravidlá stanovené v smernici 2014/40 sa *vo všeobecnosti* na nové kategórie tabakových výrobkov uplatňujú. Článok 19 ods. 4 smernice v tejto súvislosti stanovuje, že „nové kategórie tabakových výrobkov uvádzané na trh musia spĺňať požiadavky tejto smernice“ a že konkrétne ustanovenia smernice, ktoré sa uplatňujú na nové kategórie tabakových výrobkov, „závis[ia] od toho, či sa na uvedené výrobky vzťahuje vymedzenie bezdymového tabakového výrobku, alebo vymedzenie tabakového výrobku na fajčenie“. Toto pravidlo sa opakuje v odôvodnení 35 smernice, v ktorom sa uvádza, že „s cieľom zabezpečiť rovnaké podmienky by nové kategórie tabakových výrobkov, ktoré sú tabakovými výrobkami podľa tejto smernice, mali spĺňať požiadavky tejto smernice“.

58. So zreteľom na uvedené a vzhľadom na to, že i) pravidlá týkajúce sa predmetných povinností a predmetných výnimiek sa na nové kategórie tabakových výrobkov zjavne uplatňujú [26] a ii) pravidlá týkajúce sa zrušenia „nové kategórie tabakových výrobkov“ výslovne nevylučujú [27], sa zdá odôvodnené predpokladať, že nové kategórie tabakových výrobkov takisto musia patriť do pôsobnosti pravidiel týkajúcich sa *zrušenia* výnimiek.

59. Veď predsa keby normotvorca Únie chcel, aby sa predmetné povinnosti na nové kategórie tabakových výrobkov neuplatňovali, bolo by priamočiarejšie tieto výrobky priamo vylúčiť z pôsobnosti príslušných ustanovení namiesto toho, aby si zvolil kombináciu povinnosti ako pravidla a nezrušiteľnej výnimky z tejto povinnosti.

60. Tento názor zrejme potvrdzuje aj skutočnosť, že smernica 2014/40 vo vzťahu k predmetným povinnostiam zahŕňa určité osobitné pravidlá v prípade určitých skupín alebo kategórií výrobkov, ako sú napríklad „výrobky s charakteristickou arómou s vyšším objemom predaja“ [28] alebo „elektronické cigarety a plniace fľaštičky“ [29]. Všeobecnejšie platí, že ak sa na určité výrobky vzťahujú osobitné pravidlá, teda že sa odchyľujú od všeobecného alebo sektorového režimu, v ustanoveniach smernice sa to uvádza výslovne. [30]

61. Moje konštatovania sú okrem toho zrejme vo väčšom súlade aj s právnym rámcom stanoveným v RDKT a usmerneniach k nemu. Ako sa uvádza v odôvodnení 7 smernice 2014/40, Únia a jej členské štáty sú rámcovým dohovorom viazané a pri stanovovaní pravidiel týkajúcich sa otázok, ako sú tie, ktoré upravuje smernica 2014/40, by sa preto mal tento dohovor uplatňovať. Pokiaľ ide o usmernenia RDKT, hoci nie sú záväzné, v súlade s článkami 7 a 9 RDKT je ich cieľom pomáhať zmluvným stranám s uplatňovaním ustanovení daného dohovoru. [31] Z tohto dôvodu sa normotvorca Únie rozhodol, že ich náležite zohľadní v smernici 2014/40. [32]

62. Hoci usmernenia RDKT na nové kategórie tabakových výrobkov odkazujú na viacerých miestach [33], nevyplýva z nich o nič miernejší prístup k týmto výrobkom v porovnaní s existujúcimi výrobkami, obzvlášť pokiaľ ide o opatrenia týkajúce sa zložiek a označovania. [34] To isté platí v prípade RDKT: zo žiadneho ustanovenia v tomto dohovore nevyplýva, že by tieto výrobky mohli byť dočasne vyňaté z pôsobnosti všeobecných pravidiel, kým sa posudzuje ich vplyv na trh a verejné zdravie. [35]

63. V rámci relevantných kontextových prvkov preto nenachádzam nič, čo by bolo v rozpore s konštatovaním, že Komisia pokojne môže rozhodnúť, že výnimky vo vzťahu k niektorým novým kategóriám tabakových výrobkov zruší. Žalobkyne vo veci samej a talianska vláda však poukazujú na iné kontextové prvky, ktoré podľa ich názoru podporujú ich stanovisko. Tieto argumenty posúdim nižšie.

[26] Pozri body 24 a 25 vyššie.

[27] Pozri body 40 a 42 vyššie.

[28] Pozri odôvodnenie 16 smernice 2014/40.

[29] Pozri odôvodnenie 47 smernice 2014/40.

[30] Pozri napríklad článok 6, článok 16 ods. 3 a článok 30 smernice 2014/40.

[31] Pozri rozsudok zo 4. mája 2016, Philip Morris Brands a i. (C-547/14, EU:C:2016:325, bod 111).

[32] Pozri odôvodnenia 15 a 24 smernice 2014/40.

[33] Pozri s. 70, 78 a 85 usmernení RDKT.

[34] Pozri najmä s. 33 – 41, 61 a 62 usmernení RDKT.

[35] Pozri najmä články 9 a 11 dohovoru.

4. Kontextový (a historický) výklad článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 – druhá časť

64. Žalobkyne vo veci samej v prvom rade tvrdia, že „široký“ výklad článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 smernice 2014/40, pri ktorom by sa tieto články uplatňovali aj na nové kategórie tabakových výrobkov, nie je zlučiteľný s pravidlami stanovenými v jej článku 19 ods. 1 a článku 28. Z týchto ustanovení podľa týchto účastníčok konania vyplýva, že normotvorca Únie stanovil pre nové kategórie tabakových výrobkov osobitný režim.

65. V článku 19 ods. 1 sa zavádza systém oznamovania nových kategórií tabakových výrobkov vnútroštátnym orgánom pred ich uvedením na trh. Predložené informácie by okrem iného mali zahŕňať „podrobný opis dotknutej novej kategórie tabakového výrobku, ako aj pokyny na jeho používanie a informácie o zložkách a emisiách“. Článok 28 rovnakej smernice vyžaduje, aby Komisia „podľa potreby“ predkladala správu o uplatňovaní smernice. Komisia má v tejto správe venovať zvláštnu pozornosť okrem iného „vývoju trhu týkajúce[mu] sa nových kategórií tabakových výrobkov“ a „vývoju trhu, ktorý predstavuje podstatnú zmenu okolností“. Na túto správu by mali nadväzovať „návrhy na zmeny… smernice, ktoré Komisia považuje za potrebné“.

66. Treba uznať, že tieto dve ustanovenia na prvý pohľad možno chápať v tom zmysle, že normotvorca Únie v prípade nových kategórií tabakových výrobkov zvolil vyčkávací prístup a vyhradil si, že o tom, ako by sa mali regulovať, rozhodne až v budúcnosti. [36]

67. Po bližšom preskúmaní však zastávam názor, že tieto ustanovenia by sa mali vykladať inak.

68. Po prvé platí, že vyčkávací prístup je zrejme nezlučiteľný s jasným znením odôvodnenia 35 a článku 19 ods. 4 smernice 2014/40, ktoré sa pripomína v bode 57 vyššie a vyžaduje, aby tieto výrobky spĺňali požiadavky smernice. Keby navyše boli jedinými relevantnými požiadavkami tie, ktoré vyplývajú z článku 19 smernice, ako tvrdia žalobkyne vo veci samej, druhá veta v článku 19 ods. 4 („ktoré z ustanovení tejto smernice sa uplatnia na nové kategórie tabakových výrobkov, závisí od toho, či sa na uvedené výrobky vzťahuje vymedzenie bezdymového tabakového výrobku, alebo vymedzenie tabakového výrobku na fajčenie“) by nemala žiadny význam. Je totiž zrejmé, že oznamovacie povinnosti stanovené v článku 19 ods. 1 a 2 sa týkajú oboch skupín výrobkov. Formulácia „ktoré z ustanovení tejto smernice sa uplatnia“ uvedená v článku 19 ods. 4 jednoznačne musí odkazovať na *hmotnoprávne* ustanovenia smernice vrátane tých, ktoré sa týkajú zložiek a označovania.

69. Po druhé z prípravných prác nevyplýva, že by sa normotvorca pri nových kategóriách tabakových výrobkov rozhodol v prípade pochybností postupovať v ich prospech, ale presný opak: kým sa skúmajú účinky nových kategórií tabakových výrobkov na zdravie a konzumné návyky, na tieto výrobky by sa mali naďalej v plnej miere vzťahovať *všeobecné pravidlá* smernice. V prípade potreby by sa potom v budúcnosti mohli prijať prísnejšie pravidlá.

70. Uvedené potvrdzuje aj posúdenie vplyvu Komisie uverejnené v roku 2012. Uprednostňovaná regulačná možnosť Komisie pre nové kategórie tabakových výrobkov bola táto: „V prípade nových kategórií tabakových výrobkov sa zavádza oznamovacia povinnosť… a Komisia päť rokov po prebratí [novej smernice o tabaku] vydá správu o vývoji trhu s týmito výrobkami. Nové kategórie tabakových výrobkov uvedené na trh musia dodržiavať pravidlá týkajúce sa označovania

[36] Pozri tiež odôvodnenie 34 („je… potrebné monitorovať vývoj v súvislosti s novými kategóriami tabakových výrobkov“) a odôvodnenie 52 („správa by mala obsahovať informácie o… vývoji na trhu v súvislosti s novými kategóriami tabakových výrobkov[a] vývoji na trhu, ktorý predstavuje podstatnú zmenu okolností“) smernice 2014/40.

(zdravotné varovania na oboch stranách) a regulácie zložiek (zákaz výrobkov s charakteristickými arómami).“ Je zaujímavé, že argumenty predložené žalobkyňami vo veci samej nepodporuje žiadna z regulačných možností hodnotených v posúdení vplyvu.[37]

71. Tento prístup (súčasná existencia oznamovacieho postupu a štandardného uplatňovania všeobecných pravidiel) sa v plnej miere odzrkadľuje v dôvodovej správe k návrhu smernice, ktorý Komisia predložila v roku 2012. V jej oddiele 3.6 (s názvom „Nové kategórie tabakových výrobkov“) totiž Komisia uviedla:

„Nové kategórie tabakových výrobkov… budú musieť spĺňať požiadavky smernice (napr. pokiaľ ide o označovanie a zložky), aby sa zabezpečili rovnaké podmienky, a uplatniteľné pravidlá budú závisieť od toho, či výrobok zahŕňa alebo nezahŕňa proces horenia.

V návrhu sa *takisto* stanovuje povinnosť oznamovania nových kategórií tabakových výrobkov a päť rokov po termíne transpozície smernice Komisia vydá správu o vývoji trhu s týmito výrobkami. …“[38]

72. Po tretie uvedené konštatovania zrejme potvrdzuje existujúca judikatúra. Súdny dvor vo svojom rozsudku Philip Morris Brands a i. uviedol, že normotvorca Únie sa v rámci smernice 2014/40 „rozhodol prijať *jednotné pravidlá pre všetky tabakové výrobky* s charakteristickou arómou“[39]. Bod 32 rozsudku Swedish Match[40] to nespochybňuje. Žalobkyne vo veci samej tvrdia, že Súdny dvor v danej pasáži konštatoval, že nové kategórie tabakových výrobkov boli z dôvodu, že ich účinky na zdravie a konzumné návyky ešte nemohli byť zistené, do pôsobnosti smernice 2014/40 zaradené len preto, aby sa na ne vzťahoval oznamovací postup.

73. S tým nesúhlasím. Súdny dvor chcel v uvedenej pasáži zdôrazniť, že predaj nových kategórií tabakových výrobkov na rozdiel od tabaku na orálne použitie *nie je zakázaný*, pretože ich vplyv na verejné zdravie a dynamiku trhu nie je známy. Uvedené je zrejmé, ak sa táto pasáž rozsudku vykladá v príslušnom kontexte. Súdny dvor posudzoval, či je smernica 2014/40 v rozpore so zásadou rovnosti zaobchádzania v rozsahu, v akom zakazuje uvádzanie tabakových výrobkov na orálne použitie na trh, pričom povoľuje obchodovanie s inými tabakovými výrobkami vrátane nových kategórií tabakových výrobkov. V tejto súvislosti netreba zabúdať, že jednou z regulačných možností zvažovaných v rámci procesu, ktorý napokon viedol k prijatiu smernice 2014/40, bolo zavedenie úplného zákazu predaja nových kategórií tabakových výrobkov, ktorý už platil v prípade tabaku na orálne použitie.[41]

74. Po štvrté výklad článkov 19 a 28 smernice 2014/40 uvádzaný žalobkyňami vo veci samej nie je podporený znením ani cieľom týchto ustanovení, ktoré majú širokú pôsobnosť a netýkajú sa špecificky predmetných povinností.

[37] Pracovný dokument útvarov Komisie – Posúdenie vplyvu – Sprievodný dokument k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov, SWD(2012) 452 final, s. 50 – 52, 74 – 76 a 117.

[38] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[39] Rozsudok zo 4. mája 2016 (C-547/14, EU:C:2016:325, bod 108). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[40] Rozsudok z 22. novembra 2018 (C-151/17, EU:C:2018:938).

[41] Pozri posúdenie vplyvu Komisie, s. 50 – 52.

75. Systém oznamovania stanovený v článku 19 a článku 28 ods. 2 písm. b) smernice 2014/40 plní viaceré ciele, predovšetkým: i) umožniť členským štátom povoliť uvedenie týchto výrobkov na trh (ak majú takýto systém zavedený)[42]; ii) určiť, ktoré súbory ustanovení smernice 2014/40 sa uplatňujú[43], a iii) zabezpečiť, aby mali orgány Únie a vnútroštátne orgány prehľad o relevantnom trhovom a vedeckom vývoji na účely možných zmien smernice.[44] Článok 19 smernice 2014/40 dotknuté oznamovanie výslovne ani implicitne neprepája s potrebou normotvorcu Únie určiť, či by sa mala zabezpečiť uplatniteľnosť predmetných povinností prostredníctvom zrušenia výnimiek.

76. Pokiaľ ide o článok 28 smernice 2014/40, zdá sa mi pomerne zrejmé, že právny predpis, ktorým sa aproximujú právne predpisy členských štátov v oblasti výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov, si postupom času môže vyžadovať pravidelné revízie, pretože trh sa neustále vyvíja (existujúce výrobky sa môžu zmeniť, na trh sa uvádzajú nové výrobky a preferencie spotrebiteľov sa menia) a k dispozícii sú nové vedecké štúdie. Rovnako zrejmé je to, že normotvorca Únie môže chcieť zmeniť právny rámec, pokiaľ ide o všeobecné zásady a vymedzenie pojmov, ako aj špecifickejšie pravidlá týkajúce sa povinností, výnimiek a zrušenia výnimiek, aby tieto pravidlá prispôsobil okrem iného osobitostiam tabakových výrobkov, ktoré boli uvedené na trh po prijatí smernice 2014/40.

77. V súlade s maximou *a maiori ad minus* (kto môže robiť viac, môže robiť aj menej)[45] prirodzene platí, že normotvorca Únie by pritom mohol rozhodnúť aj o otázkach, vo vzťahu ku ktorým delegoval právomoci na Komisiu. Preto si nemyslím, že by odkazy na nové kategórie tabakových výrobkov a na možnú zmenu okolností uvedené v článku 28 smernice 2014/40 bránili výkladu jej článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6, ktorý obhajujú Írsko, francúzska vláda a Komisia.

78. Po piate by vyčkávací prístup nebol v súlade so zásadou predbežnej opatrnosti, ktorá je zakotvená najmä v článku 35 Charty základných práv Európskej únie, článku 9 ZFEÚ, článku 114 ods. 3 ZFEÚ a článku 168 ods. 1 ZFEÚ[46] a ktorá je podľa ustálenej judikatúry uplatniteľná, keď inštitúcie Únie prijímajú opatrenia na ochranu ľudského zdravia v rámci politiky vnútorného trhu.[47] Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora platí, že ak pretrváva neistota týkajúca sa existencie alebo rozsahu rizík pre ľudské zdravie, normotvorca Únie môže so zreteľom na túto zásadu prijať ochranné opatrenia aj bez nutnosti čakať na to, kým sa existencia a závažnosť týchto rizík preukážu v plnom rozsahu.[48]

79. Trojúrovňový režim stanovený smernicou 2014/40 vo vzťahu k predmetným povinnostiam (hlavné pravidlo/výnimka/zrušenie výnimky) by koniec-koncov pôsobil do istej miery nevyvážene, keby sa jeho tretia časť mala v prípade niektorých výrobkov odstrániť. K tomuto bodu sa vrátim v časti 6 nižšie.

[42] Článok 19 ods. 3 smernice 2014/40.

[43] Článok 19 ods. 4 smernice 2014/40.

[44] Článok 28 ods. 2 písm. b) smernice 2014/40.

[45] Pozri napríklad rozsudok z 13. mája 2003, Komisia/Španielsko (C-463/00, EU:C:2003:272, bod 41).

[46] Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 4. mája 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 116).

[47] Pozri okrem iného rozsudok z 1. októbra 2019, Blaise a i. (C-616/17, EU:C:2019:800, bod 41 a citovaná judikatúra).

[48] Pozri napríklad rozsudok z 22. novembra 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, bod 38 a citovaná judikatúra).

5. Kontextový výklad článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 – tretia časť

80. Žalobkyne vo veci samej okrem toho poukazujú na článok 2 bod 28 smernice 2014/40, podľa ktorého si „podstatná zmena okolností“ vyžaduje zvýšenie objemu predaja alebo miery prevalencie užívania v skupine spotrebiteľov do 25 rokov veku o určité percento (v prvom prípade 10 % a v druhom 5 %). Tieto účastníčky konania uvažujú, či tieto hranice v prípade nových kategórií tabakových výrobkov nie sú až príliš ľahko dosiahnuteľné, a to vzhľadom na to, že tieto výrobky po svojom uvedení na trh pravdepodobne dosiahnu len minimálny predaj. V podstate poukazujú na skutočnosť, že hranica zvýšenia predaja na úrovni 10 % by sa mohla poľahky dosiahnuť akoukoľvek zmysluplnou expanziou na trhu, čo by viedlo k zrušeniu výnimiek.

81. Pochybnosti vyjadrené žalobkyňami vo veci samej sú do istej miery pochopiteľné. Nemyslím si však, že by podmienky stanovené v článku 2 bode 28 smernice 2014/40 nespravodlivo znevýhodňovali nové kategórie tabakových výrobkov.

82. Na to, aby došlo k takejto zmene okolností, po prvé kategória výrobkov (existujúca alebo nová) musí splniť pomerne prísnu požiadavku: objemy predaja danej kategórie na maloobchodnej úrovni musia presiahnuť 2,5 % celkového predaja tabakových výrobkov na úrovni Únie. Ak sa táto hranica 2,5 % nedosiahne, k zrušeniu výnimiek dôjsť nemôže bez ohľadu na mieru nárastu predaja alebo zvýšenia užívania u mladých ľudí. Na trhu, ktorého rozsah sa v roku 2020 odhadoval na približne 600 miliónov jednotiek [49], hranica 2,5 % podľa môjho názoru zaručuje, že k zrušeniu výnimiek môže dôjsť iba v prípade výrobkov s významným zastúpením v Európskej únii.

83. Zvýšenie predaja dotknutých výrobkov alebo miery prevalencie ich užívania u mladých ľudí sa navyše musí zaznamenať minimálne v piatich členských štátoch. Nevyhnutným dôsledkom tejto požiadavky je vylúčenie výrobkov, ktoré sa na trhu Únie vyskytujú hlavne lokálne alebo len okrajovo.

84. V neposlednom rade treba uviesť, že na posúdenie možnej zmeny okolností sa používajú údaje o predaji, ktoré *každoročne* poskytujú samotní výrobcovia a dovozcovia. Nezabezpečuje sa tým len kvalita údajov, ale aj to, aby sporadické alebo prechodné zvýšenia predaja nemohli viesť k zrušeniu výnimiek, pretože zvýšenie predaja možno určiť iba porovnaním ročných údajov. Podobne, pokiaľ ide o mieru prevalencie užívania u mladých ľudí, smernica vyžaduje, aby Komisia pri svojom posúdení vychádzala z „osobitnej správy Eurobarometra 385 z mája 2012 alebo z ekvivalentných štúdií o prevalencii“. Podľa môjho názoru sú „ekvivalentnými“ štúdiami štúdie, ktoré sú z hľadiska presnosti a miery podrobností porovnateľné s osobitnou správou Eurobarometra 385 z mája 2012, čo je pomerne hĺbková štúdia týkajúca sa situácie na vnútroštátnych trhoch. [50]

85. Argumenty založené na článku 2 bode 28 smernice 2014/40, ktoré predložili žalobkyne vo veci samej, preto nepovažujem za presvedčivé.

[49] Správa Komisie týkajúca sa stanovenia podstatnej zmeny okolností v prípade zahrievaných tabakových výrobkov v súlade so smernicou 2014/40 [COM(2022) 279 final], s. 4.

[50] K dispozícii online na webovom sídle Komisie.

6. Teleologický výklad článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6.

86. Po druhé, ak sa prijme, že trojúrovňový režim „hlavné pravidlo/výnimka/zrušenie výnimky“ sa na nové kategórie tabakových výrobkov uplatňuje v plnej miere, je to v súlade s dvoma hlavnými cieľmi smernice 2014/40. [51]

87. Na jednej strane to posilňuje vnútorný trh, pretože to vedie k jednotnejším pravidlám pre nové tabakové výrobky. [52] Je pravda, že regulácia týchto výrobkov do značnej miery prináleží členským štátom. Vplyv rozhodnutia o zrušení je však v tomto smere pomerne obmedzený: jednoducho vyžaduje, aby určité nové kategórie tabakových výrobkov dodržiavali všeobecné pravidlá týkajúce sa zložiek a označovania. To v žiadnom prípade nevedie k neúčinnosti právomoci členských štátov, pokiaľ ide o povoľovanie týchto výrobkov, ako tvrdí PJ Carroll.

88. Rozhodnutie zvýšiť úroveň harmonizácie v tomto smere by v skutočnosti bolo v súlade s názorom normotvorcu, že chýbajúci harmonizovaný prístup k zložkám a označovaniu ovplyvňuje hladké fungovanie vnútorného trhu [53] a rozdiely medzi vnútroštátnymi právnymi úpravami sa v budúcnosti pravdepodobne zväčšia. [54]

89. Uvedený prístup je v súlade s judikatúrou Súdneho dvora, podľa ktorej platí, že „hoci odkaz na článok 114 ZFEÚ ako na právny základ je možný vzhľadom na predchádzanie budúcim prekážkam v obchodovaní vyplývajúcim z odlišného vývoja vnútroštátnych právnych úprav, výskyt takýchto prekážok musí byť pravdepodobný a cieľom predmetného opatrenia musí byť ich zamedzenie“ [55]. Podľa judikatúry je takisto jasné, že ak sú podmienky na použitie článku 114 ZFEÚ ako právneho základu splnené, normotvorcovi Únie nemožno zabrániť v tom, aby sa opieral o tento právny základ, vzhľadom na to, že ochrana verejného zdravia je rozhodujúcim činiteľom pri rozhodovaní. [56]

90. Platí to vo vzťahu k pôvodnému aktu aj ku všetkým jeho následným zmenám. Ako totiž konštatoval Súdny dvor, normotvorca Únie nemôže byť zbavený možnosti prispôsobiť akt aproximujúci právne predpisy členských štátov každej zmene okolností alebo vývoju poznatkov s ohľadom na jeho úlohu dbať na ochranu všeobecných záujmov uznaných Zmluvou. Normotvorca Únie v takejto situácii môže riadne splniť svoju úlohu dbať na ochranu všeobecných záujmov uznaných Zmluvou len vtedy, ak mu je dovolené prispôsobiť príslušnú právnu úpravu Únie takýmto zmenám. [57] Tvrdenie spoločnosti PJ Carroll, ktoré sa týka potenciálneho problému podľa článku 168 ods. 5 ZFEÚ, ktorý vylučuje akúkoľvek harmonizáciu v oblasti ochrany ľudského zdravia, je preto jasne nedôvodné.

91. Na druhej strane by mnou navrhovaný výklad článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 smernice 2014/40 takisto zvýšil účinnosť daného nástroja, pokiaľ ide o snahu o dosiahnutie vysokej úrovne ochrany zdravia, pretože spotrebitelia by boli účinnejšie chránení pred rizikami vyplývajúcimi z nových kategórií tabakových výrobkov. [58] Netreba zabúdať, že ak by sa zrušenie výnimiek vo vzťahu k týmto výrobkom vyhradilo normotvorcovi Únie, predtým, ako by sa mohlo vykonať, by

[51] Pozri najmä odôvodnenie 21 a článok 1 smernice 2014/40.

[52] Pozri tiež odôvodnenia 4 až 6, 22 a 23 smernice 2014/40.

[53] Pozri odôvodnenie 15 smernice 2014/40.

[54] Pozri odôvodnenie 16 smernice 2014/40.

[55] Pozri rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 35 a citovaná judikatúra).

[56] Pozri napríklad rozsudok zo 4. mája 2016, Philip Morris Brands a i. (C-547/14, EU:C:2016:325, bod 60 a citovaná judikatúra).

[57] Pozri rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, body 38 a 39 a citovaná judikatúra).

[58] Pozri odôvodnenia 18, 21, 36, 43, 54 a 59, ako aj článok 1 smernice 2014/40.

nevyhnutne uplynul značný čas. K zmene smernice by totiž muselo dôjsť v rámci riadneho legislatívneho postupu a v smernici by sa musel stanoviť primeraný dátum, do ktorého sa má prebrať. Postup prijatia delegovaného aktu Komisiou je naopak za normálnych okolností oveľa rýchlejší.

92. Ak sa vezme do úvahy zameranie smernice na mladých ľudí,[59] uvedené úvahy sa zdajú ešte presvedčivejšie. Účelom zákazu arómy je napríklad predchádzanie tomu, aby sa na trh uvádzali výrobky, ktoré môžu byť obzvlášť príťažlivé pre mladých ľudí, takže môžu uľahčiť začatie spotrebúvania tabaku.[60] V tomto kontexte sa zdá pomerne logické, že výnimku z tohto zákazu, ktorá sa udeľuje novým kategóriám tabakových výrobkov, možno rýchlo zrušiť, ak by sa nový tabakový výrobok presadil za pomerne krátky čas. Predstava, že nové tabakové výrobky často nemusia byť vytvárané a uvádzané na trh na to, aby nabádali existujúcich zákazníkov k zmene preferovaného výrobku, ale aby rozšírili zákaznícku základňu tabakových výrobkov, vôbec nie je absurdná.

93. Ako zdôrazňujú žalobkyne vo veci samej, je pravda, že pojem „nové kategórie tabakových výrobkov“ je široký a heterogénny, pričom zahŕňa okrem iného výrobky obsahujúce obmedzené množstvá tabaku. Zastávajú názor, že vzhľadom na to, že tieto výrobky môžu byť pre ľudské zdravie menej nebezpečné a ich skutočný vplyv na ľudské zdravie sa pri jednotlivých typoch výrobkov môže líšiť, je logické, že rozhodnutie o tom, či by sa mali predmetné výnimky zrušiť, by sa malo ponechať na normotvorcu Únie.

94. V tejto súvislosti sa však zdá, že normotvorca Únie už jasné stanovisko zaujal. Ako sa totiž pripomína vyššie, odôvodnenie 34 uvádza, že „všetky tabakové výrobky majú potenciál spôsobovať úmrtnosť, chorobnosť a zdravotné postihnutie a ich výroba, distribúcia a spotreba by sa mala regulovať“. Je významné, že po tomto odôvodnení nasleduje odôvodnenie 35, v ktorom sa uvádza, že „s cieľom zabezpečiť rovnaké podmienky by nové kategórie tabakových výrobkov, ktoré sú tabakovými výrobkami podľa tejto smernice, mali spĺňať požiadavky tejto smernice“.

95. Normotvorca Únie teda zastáva názor, že i) *všetky* tabakové výrobky sú nebezpečné pre ľudské zdravie a ii) s cieľom zabezpečiť *rovnaké podmienky* by mali nové kategórie tabakových výrobkov vo všeobecnosti dodržiavať rovnaké pravidlá ako existujúce tabakové výrobky.

7. Záverečné úvahy

96. Niektorí účastníci konania, ktorí predložili pripomienky, napokon odkazovali na určité pasáže z rôznych dokumentov vydaných inštitúciami Únie alebo niektorými členskými štátmi, ktoré údajne podporujú ich argumenty.

97. Žiadny z týchto odkazov nepokladám za obzvlášť presvedčivý, hoci celkovo zrejme podporujú skôr moje stanovisko.

98. V prvom rade podotýkam, že dôvodová správa k návrhu smernice vypracovanému Komisiou[61], ktorá sa už uvádza v bode 71 vyššie, zahŕňa aj iné úvahy, ktoré obzvlášť v prípade, že sa posudzujú spoločne, zrejme potvrdzujú výklad článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6, ktorý

[59] Pozri najmä odôvodnenia 8, 19, 21, 26, 27 a 47, ako aj článok 1 smernice 2014/40.

[60] Pozri odôvodnenie 16, ako aj článok 19 ods. 1 písm. c) a článok 28 ods. 2 písm. g) smernice 2014/40. Pozri v tomto zmysle tiež rozsudok zo 4. mája 2016, Philip Morris Brands a i. (C-547/14, EU:C:2016:325, body 114 a 173).

[61] COM(2012) 788 final.

navrhujú Írsko, francúzska vláda a Komisia. Tento dokument predovšetkým i) vo vzťahu k predmetným povinnostiam zrejme pripisuje výnimkám a ich zrušeniu rovnaký rozsah [62]; ii) uvádza, že nové tabakové výrobky musia spĺňať požiadavky smerníc a že uplatniteľné pravidlá, pokiaľ ide o označovanie a zložky, závisia (iba) od toho, či výrobok zahŕňa alebo nezahŕňa proces horenia [63], a iii) podotýka, že pokiaľ ide o označovanie a zložky, „v dôsledku rozdielov… v jednotlivých členských štátoch vznikla situácia, keď priemyselné odvetvie musí vyrábať rôzne rady výrobkov pre rôzne trhy“, a teda že „*len harmonizovaný prístup* na úrovni EÚ v týchto oblastiach môže odstrániť prekážky v cezhraničnom obchode a zabrániť fragmentácii, pričom zabezpečí porovnateľne vysokú úroveň ochrany zdravia“ [64].

99. V rozsahu, v akom dôvodová správa odráža štruktúru a znenie návrhu, by sa však jej hermeneutická pridaná hodnota nemala preceňovať.

100. Žalobkyne vo veci samej poukazujú na správu Komisie z roku 2021 o uplatňovaní smernice 2014/40 o výrobe, prezentácii a predaji tabakových a súvisiacich výrobkov [65]. Komisia v tejto správe uviedla, že „bez flexibility pri *vymedzovaní nových kategórií výrobkov* [je] náročné uplatňovať pravidlá vypracované pre existujúce kategórie na nové kategórie tabakových výrobkov, pretože nemusia nevyhnutne zodpovedať špecifickým vlastnostiam nových výrobkov“ [66]. Žalobkyne so zreteľom na toto tvrdenie uvádzajú, že Komisia výslovne uznala, že nemá právomoc na vytváranie nových kategórií výrobkov.

101. Treba uznať, že táto pasáž v správe z roku 2021 je nejednoznačná. Napriek tomu pochybujem, že ju žalobkyne vo veci samej vykladajú správne. Chýbajúca flexibilita, na ktorú sa sťažuje Komisia, sa podľa môjho názoru týka toho, že nemôže vytvárať nové kategórie (alebo podkategórie), vo vzťahu ku ktorým by bolo možné zmeniť alebo upraviť uplatňovanie hmotnoprávnych pravidiel smernice. Tvrdenie Komisie chápem v tom zmysle, že sa netýka (rozsahovo oveľa užšej) otázky, či možno vytvárať nové kategórie na účely článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 smernice 2014/40. Z iných pasáží tejto správy totiž vyplýva, že Komisia považovala zrušenie výnimiek vo vzťahu k novým kategóriám tabakových výrobkov za možné, pričom výslovne odkazuje na zahrievané tabakové výrobky. [67]

102. V každom prípade si nemyslím, že keď sa na Súdnom dvore nastolí otázka výkladu práva Únie, výkladu smernice vyslovenému Komisiou po prijatí daného právneho nástroja by sa mala pripisovať prílišná váha. [68] To isté *mutatis mutandis* platí v prípade tvrdení troch členských štátov, ktoré počas komitologického postupu vyjadrili názor, že Komisia prijatím delegovanej smernice 2022/2100 prekračuje rámec delegovania právomocí zo strany normotvorcu Únie.

103. Keď bola žalobkyniam vo veci samej na pojednávaní položená otázka, či vedia o nejakom prípravnom dokumente, predovšetkým dokumente Parlamentu alebo Rady, ktorý podporuje ich argumenty (napríklad vyjadruje názor, že na rozdiel od návrhu Komisie musia nové kategórie tabakových výrobkov podliehať osobitnému alebo v každom prípade miernejšiemu režimu), v podstate odpovedali záporne.

62 Pozri oddiely 3.1 a 3.2 dôvodovej správy.

63 Oddiel 3.6 dôvodovej správy.

64 Oddiel 3.9.2 dôvodovej správy. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

65 COM(2021) 249 final.

66 Oddiel 7 (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

67 Pozri najmä s. 11 a 16 správy.

68 Pozri v tejto súvislosti moje návrhy v spojených veciach Illumina a Grail/Komisia (C-611/22 P a C-625/22 P, EU:C:2024:264, body 74, 77 a 78).

104. Okrem toho ma nepresvedčil ani argument talianskej vlády, že Komisia tým, že vytvorila novú kategóriu výrobkov, ktorá môže zahŕňať tabakové výrobky na fajčenie aj bezdymové tabakové výrobky, vlastne vytvorila „*tertium genus*“, ktorý do systematiky smernice 2014/40 nezapadá, lebo tabakový výrobok *nevyhnutne* musí byť buď bezdymový, alebo na fajčenie.

105. Ako sa uvádza v bode 49 vyššie, samotná smernica spomína možnosť, že určité výrobky môžu spadať do vymedzenia dvoch alebo viacerých kategórií, pričom v takom prípade sa budú uplatňovať prísnejšie pravidlá. Žiadne ustanovenie smernice 2014/40 nestanovuje všeobecné a bezpodmienečné pravidlo, že každý výrobok v určitej kategórii sa musí riadiť rovnakými pravidlami. Rovnako nevidím dôvod, prečo by nová kategória výrobkov (v tomto prípade zahrievané tabakové výrobky) vytvorená iba na účely predmetných povinností zo zásady nemohla zahŕňať tabakové výrobky na fajčenie aj bezdymové tabakové výrobky.

106. Napokon nedochádza ani k žiadnemu obchádzaniu všeobecných pravidiel stanovených normotvorcom Únie v hlavnom akte, pretože – a to považujem za celkom jasné – povinnosti týkajúce sa označovania, ktoré sa podľa článkov 9 a 10 smernice 2014/40 uplatňujú iba na tabakové výrobky na fajčenie, sa nebudú uplatňovať na zahrievané tabakové výrobky, ktoré nezahŕňajú proces horenia.

107. Vzhľadom na uvedené konštatujem, že Komisia vytvorením novej kategórie výrobkov (zahrievané tabakové výrobky) a zrušením výnimiek pre túto kategóriu neprekročila právomoci, ktoré na ňu boli delegované normotvorcom Únie v článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 smernice 2014/40. Z preskúmania prvej prejudiciálnej otázky teda nevyplynula žiadna skutočnosť, ktorá by mohla ovplyvniť platnosť delegovanej smernice 2022/2100.

B. Druhá otázka

108. Vnútroštátny súd sa svojou druhou otázkou v podstate pýta Súdneho dvora, či je delegovaná smernica 2022/2100 neplatná z dôvodu, že Komisia vo vzťahu k zahrievaným tabakovým výrobkom nebola oprávnená dospieť k záveru, že došlo k podstatnej zmene okolností v zmysle článku 2 bodu 28, článku 7 ods. 12 a článku 11 ods. 6 smernice 2014/40, na základe predaja jednotiek výrobku (na základe „kusov“). Žalobkyne vo veci samej tvrdia, že Komisia mala namiesto toho použiť objem predaja na základe „hmotnosti“, v rámci ktorého by sa zohľadnilo množstvo tabaku obsiahnuté vo výrobkoch.

109. So žalobkyňami vo veci samej nesúhlasím.

110. Článok 2 bod 28 smernice 2014/40, ktorý vymedzuje, čo predstavuje „podstatnú zmenu okolností“, uvádza „zvýšenie *objemu predaja* určitej kategórie výrobkov… *na základe údajov o predaji predložených* v súlade s článkom 5 ods. [6]“ [69]. Toto ustanovenie teda nestanovuje spôsob, akým sa má objem predaja určiť, iba odkazuje na údaje o predaji, ktoré musia výrobcovia a dovozcovia oznamovať členským štátom. Článok 5 ods. 6 smernice 2014/40 v tejto súvislosti stanovuje, že „výrobcov[ia] a dovozcov[ia by mali] každoročne poskytova[ť] údaje o ich objemoch predaja jednotlivých výrobkov podľa značky a typu, *v kusoch alebo v kilogramoch* za každý členský štát“ [70].

[69] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[70] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

111. Tieto dve možnosti (podľa hmotnosti a podľa kusov) sa stanovujú aj vo vykonávacom rozhodnutí Komisie (EÚ) 2015/2186, ktorým sa stanovuje formát odosielania a sprístupňovania informácií o tabakových výrobkoch[71]. V článku 2 ods. 1 tohto rozhodnutia sa predovšetkým vyžaduje, aby výrobcovia a dovozcovia odosielali informácie okrem iného o objemoch predaja v súlade s formátom uvedeným v prílohe k nemu. Oddiel 3 prílohy („Odosielanie a opis informácií o výrobku – časť B“) zahŕňa položku „Výrobok_objemy_predaja“, v ktorej sa uvádza: „informácie o ročných objemoch predaja výrobku za každý členský štát, ktoré sú nahlasované každoročne a uvádzané v *jednotlivých kusoch* alebo v *kg sypaného tabaku*“[72].

112. Rozumiem tomu tak, že samotné žalobkyne vo veci samej v skutočnosti v predchádzajúcich rokoch oznamovali svoj objem predaja zahrievaných tabakových výrobkov v kusoch, čo platí pre drvivú väčšinu tabakových výrobkov uvádzaných na trh v Európskej únii.[73]

113. Nikde v uplatniteľných ustanoveniach sa nestanovuje, že by Komisia mala údaje o jednotkách prepočítať na údaje o hmotnosti. V tejto súvislosti je zrejme takisto relevantné, že – ako podotýka Írsko – článok 2 bod 28 smernice 2014/40 vyžaduje, aby Komisia overila, či „objemy predaja *kategórie výrobkov* na maloobchodnej úrovni [presahujú] 2,5 % *celkového predaja tabakových výrobkov* na úrovni Únie“. Zdá sa teda, že kľúčovými údajmi, ktoré má Komisia v tomto kontexte preskúmať, sú podľa normotvorcu Únie údaje, ktoré sa týkajú predaných jednotiek výrobku a nie množstva tabaku použitého v týchto výrobkoch.

114. Tento prístup je podľa môjho názoru v súlade s jedným z hlavných cieľov sledovaných smernicou, ktorým je zníženie spotreby tabakových výrobkov u mladých ľudí, a to najmä tým, že sa budú odrádzať od začatia spotrebúvania. Treba pamätať na skutočnosť, že – ako sa uvádza vyššie – normotvorca Únie zaujal stanovisko, že tabakovými výrobkami sú na účely smernice 2014/40 všetky výrobky, ktoré pozostávajú, „hoci len čiastočne, z tabaku“, a že „všetky tabakové výrobky majú potenciál spôsobovať úmrtnosť, chorobnosť a zdravotné postihnutie“[74].

115. Preto konštatujem, že Komisia pri hodnotení možnej podstatnej zmeny okolností v prípade zahrievaných tabakových výrobkov na základe predaných jednotiek výrobku nepochybila. Z preskúmania druhej prejudiciálnej otázky teda takisto nevyplynula žiadna skutočnosť, ktorá by mohla ovplyvniť platnosť delegovanej smernice 2022/2100.

V. Návrh

116. So zreteľom na uvedené z preskúmania prejudiciálnych otázok, ktoré položil High Court (Vyšší súd, Írsko), nevyplynula žiadna skutočnosť, ktorá by mohla ovplyvniť platnosť delegovanej smernice Komisie (EÚ) 2022/2100 z 29. júna 2022, ktorou sa mení smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/40/EÚ, pokiaľ ide o zrušenie určitých výnimiek týkajúcich sa zahrievaných tabakových výrobkov.

[71] Rozhodnutie z 25. novembra 2015 (Ú. v. EÚ L 312, 2015, s. 5).

[72] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[73] Rozumiem tomu tak, že na základe hmotnosti sa oznamujú v podstate len údaje o predaji tabaku na vlastnoručné zhotovenie cigariet, fajkového tabaku a žuvacieho tabaku.

[74] Článok 2 ods. 4 a odôvodnenie 34 smernice 2014/40.