Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 23. prosince 2015 [1]

Věc C-358/14

Polská republika
proti
Evropskému parlamentu
a

Radě Evropské unie

„Žaloba na neplatnost — Sbližování právních předpisů — Směrnice 2014/40/EU — Výroba, obchodní úprava a prodej tabákových a souvisejících výrobků — Mentolové cigarety — Volba článku 114 SFEU jako právního základu — Zásada proporcionality — Zásada subsidiarity“

I – Úvod

1. Byl unijní normotvůrce oprávněn zakázat od 20. května 2020 prodej mentolových cigaret na evropském vnitřním trhu? Tato v každém případě emocionálně nabitá otázka [2] v podstatě představuje právní problém, který Polská republika v projednávaném případě prostřednictvím žaloby na neplatnost podané proti směrnici 2014/40/EU [3] předkládá Soudnímu dvoru. Tato žaloba zapadá do série právních sporů, které na úrovni Unie v průběhu let vzplály v souvislosti s různými právními úpravami týkajícími se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků na evropském vnitřním trhu [4].

2. Na rozdíl od dřívějších řízení není v projednávaném případě v zásadě zpochybňována způsobilost článku 114 SFEU (dříve článek 95 ES nebo článek 100a Smlouvy o EHS) jakožto právního základu pro novou směrnici, nýbrž je dotčena jen v souvislosti s některými podrobnostmi. Tomu odpovídajícím způsobem nehraje normotvorná pravomoc v projednávaném případě tak ústřední roli jako dříve. Do popředí zájmu se nyní naopak dostává otázka, zda je celounijní zákaz mentolových cigaret slučitelný se zásadou proporcionality. Kromě toho jde v projednávané věci o požadavky, které pro takovou právní úpravu, jako je ta, která je předmětem tohoto sporu, vyplývají ze zásady subsidiarity.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Media například informovala o tom, jak mezitím zemřelý bývalý německý spolkový kancléř učinil vzhledem k hrozícímu konci mentolových cigaret preventivní opatření: „Drohendes EU-Verbot: Helmut Schmidt hortet angeblich 200 Stangen Mentholzigaretten (Hrozící zákaz Evropské unie: Helmut Schmidt si do zásoby údajně nakoupil 200 kartonů mentolových cigaret“ (*Spiegel Online*– Politik – 9. července 2013).

3 — 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, dále jen „směrnice“).

4 — Viz zejména rozsudky Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544), British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), Německo v. Parlament a Rada (C-380/03, EU:C:2006:772) a Komise v. Dánsko (C-468/14, EU:C:2015:504).

3. Za těmito právními otázkami, které podle všeho jsou zejména v Polsku zatíženy obrovskými hospodářskými zájmy a kromě toho každodenně dopadají na život milionů občanů Unie, se konečně skrývá velmi podstatná problematika: Jaký prostor má unijní normotvůrce k zajištění toho, aby mohly být výrobky v celé Unii uváděny na trh za jednotných podmínek, aniž by se přitom mimo zorný úhel ocitl cíl vysoké úrovně ochrany zdraví, který je v primárním právu zakotven na předním místě (článek 9 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU, čl. 168 odst. 1 SFEU a čl. 35 druhá věta Listiny základních práv Evropské unie)?

4. Kromě projednávané žaloby Polska na neplatnost v současnosti probíhají i dvě řízení o rozhodnutí o předběžné otázce, v nichž se jeden britský soud Soudního dvora dotazuje na platnost směrnice 2014/40. Jedno z těchto řízení[5] se zabývá výlučně novou právní úpravou týkající se elektronických cigaret, která je uvedena v článku 20 směrnice; zabývá se právními otázkami souvisejícími se zásadou proporcionality, zásadou subsidiarity a základními právy Unie. Druhé řízení[6] se týká řady konkrétních ustanovení směrnice a zabývá se přitom zejména otázkou volby článku 114 SFEU jakožto právního základu, zásadou subsidiarity, zásadami proporcionality a právní jistoty, otázkami týkajícími se základních práv Unie a problémy v souvislosti s články 290 SFEU a 291 SFEU, pokud jde o přenesení legislativních a prováděcích pravomocí na Komisi. V obou věcech dnes rovněž předkládám své stanovisko.

II – **Sporná ustanovení směrnice 2014/40**

5. Výrazem „charakteristická příchuť“ se podle definice uvedené v čl. 2 bodě 25 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, jež je rozeznatelná před nebo při užití tabákového výrobku“.

6. V článku 6 směrnice, nadepsaném „Prioritní seznam přísad a zpřísněné oznamovací povinnosti“, se stanoví, že na určité přísady obsažené v cigaretách a tabáku k ručnímu balení cigaret, které jsou uvedeny na prioritním seznamu stanoveném a aktualizovaném Komisí, se vztahuje zpřísněná oznamovací povinnost. V této souvislosti stanoví čl. 6 odst. 2 směrnice následující:

„(2) Členské státy vyžadují po výrobcích nebo dovozcích cigaret a tabáku k ručnímu balení cigaret obsahujících přísadu, která je uvedena v prioritním seznamu […], provedení komplexních studií, jež pro každou dotčenou přísadu posoudí, zda:

[…]

b) způsobuje charakteristickou chuť;

[…]“

7. Článek 7 směrnice obsahuje ustanovení o „regulaci složek“ a má ve výňatcích následující znění:

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

Členské státy nezakáží užívání přísad, které jsou zásadní pro výrobu tabákových výrobků, […]

[…]

5 — Věc C-477/14 (Pillbox 38).

6 — Věc C-547/14 (Philip Morris Brands a další).

(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 […]

(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.

[…]“

8. Pokud jde o „prezentaci výrobků“, obsahuje článek 13 směrnice mimo jiné toto ustanovení:

„(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;

[…]“

III – **Řízení a návrhová žádání účastníků řízení**

9. Podáním ze dne 22. července 2014 Polsko podalo na základě článku 263 SFEU projednávanou žalobu na neplatnost proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie.

10. Jako vedlejší účastníci řízení byli připuštěni na podporu návrhových žádání žalobkyně Rumunsko a na podporu návrhových žádání žalovaných Francouzská republika, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, jakož i Evropská komise.

11. Polsko navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zrušil čl. 2 bod 25, čl. 6 odst. 2 písm. b), čl. 7 odst. 1 až 5, čl. 7 odst. 7 první větu a čl. 7 odst. 17 až 14, jakož i čl. 13 odst. 1 písm. c) směrnice 2014/40;

— uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.

12. Rumunsko navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil čl. 7 odst. 1 až 5, čl. 7 odst. 7 první větu a čl. 7 odst. 12 až 14 směrnice 2014/40.

13. Parlament a Rada navrhují, aby Soudní dvůr:

— žalobu zamítl a

— uložil Polsku náhradu nákladů řízení.

14. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

— žalobu zamítl jako neopodstatněnou a

— uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

15. Irsko, Francie a Spojené království navrhují žalobu zamítnout. Irsko kromě toho navrhuje, aby byla Polsku uložena náhrada nákladů řízení.

16. Pro případ, že by Soudní dvůr žalobě Polska vyhověl, Parlament, Rada a Francie kromě toho podpůrně navrhují, aby byla účinnost případně zrušených ustanovení směrnice 2014/40 zachována do té doby, dokud v rámci přiměřené lhůty nevstoupí v platnost nová směrnice.

17. Před Soudním dvorem byla žaloba Polska projednána písemně a dne 30. září 2015 se o ní konalo jednání.

IV – **Posouzení**

A – *Přípustnost žaloby*

18. Dříve, než se budu meritorně zabývat námitkami vznesenými Polskem, je nutno se krátce zabývat přípustností této žaloby na neplatnost. Zaprvé je otázkou, zda je možné ustanovení týkající se charakteristických příchutí napadnout samostatně. Zadruhé je nutno přezkoumat, zda je argumentace žalobkyně týkající se jednotlivých sporných ustanovení směrnice dostatečně podložená. A zatřetí je nutno se zabývat kritikou Rady, že argumentace Polska týkající se zásady rovného zacházení uvedená v rámci druhého kola písemných vyjádření – přesněji: v replice Polska – představuje z důvodu opožděnosti nový nepřípustný žalobní důvod.

1. Ke skutečnosti, že se žaloba na neplatnost omezuje na jednotlivé články směrnice

19. Polsko navrhuje – s podporou Rumunska – zrušit směrnici 2014/40 ne jako celek, nýbrž napadá pouze jednotlivá ustanovení této směrnice, konkrétně všechna ustanovení, jejichž předmětem jsou charakteristické příchutě nebo zkrátka příchutě.

20. Podle ustálené judikatury je částečné zrušení unijního aktu možné pouze tehdy, pokud jsou části, jejichž zrušení je navrhováno, oddělitelné od zbývající části aktu (takzvaný požadavek oddělitelnosti) [7]. Tento požadavek oddělitelnosti není splněn, pokud by částečné zrušení napadeného aktu způsobilo změnu jeho podstaty [8].

21. V projednávané věci napadená ustanovení směrnice 2014/40 obsahují zvláštní ustanovení týkající se tabákových výrobků s charakteristickými příchutěmi, která existují nezávisle na ostatních ustanoveních směrnice. Zdejší soud nebyl seznámen s ničím, co by naznačovalo, že by ustanovení týkající se takovýchto příchutí obsažená v této směrnici a ostatní ustanovení směrnice měla stát a padat společně. I pokud by Soudní dvůr v projednávané věci jednotlivá ustanovení týkající se příchutí zrušil, zbývající ustanovení obsažená ve směrnici by si nadále zachovala existenční opodstatněnost a jejich dosah by se nezměnil.

22. V této souvislosti je nutno vycházet z toho, že ustanovení týkající se charakteristických příchutí představují oddělitelnou část směrnice 2014/40 a jejich případné zrušení by podstatu této směrnice nezměnilo.

23. Ze stejných důvodů by – na rozdíl od výroků Polska uvedených na jednání – čistě teoreticky nic nebránilo tomu zrušit ustanovení směrnice 2014/40 týkající se charakteristických příchutí jen z části, a to v té části, v níž z těchto ustanovení vyplývá zákaz mentolových cigaret.

2. K otázce dostatečné podloženosti žalobní argumentace

24. Pozornost vzbuzuje skutečnost, že Polsko sice navrhuje, aby byla celá řada jednotlivých ustanovení směrnice zrušena, nicméně v souvislosti s některými z nich, a to konkrétně v souvislosti s čl. 6 odst. 2 písm. b), čl. 7 odst. 12 a 14, jakož i s čl. 13 odst. 1 písm. c) nic bližšího neuvádí.

25. Je třeba připomenout, že argumentace žalobce uvedená v žalobě musí být dostatečně podložená. Podle čl. 120 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora a v souvislosti s ním vydané judikatury musí žaloba obsahovat předmět sporu, dovolávané žalobní důvody a argumenty, jakož i stručný popis uvedených žalobních důvodů. Tyto údaje musí být natolik jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si obranu a Soudnímu dvoru provést přezkum. Z toho vyplývá, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je žaloba založena, musí uceleně a srozumitelně vyplývat z textu samotné žaloby a návrhová žádaní žaloby musí být formulována jasně, aby se předešlo tomu, že Soudní dvůr rozhodne nad rámec návrhových žádání nebo opomene rozhodnout o některém z žalobních důvodů [9].

26. V projednávaném případě text žaloby neobsahuje žádné vysvětlení, proč se Polsko domáhá zrušení právě čl. 6 odst. 2 písm. b), čl. 7 odst. 12 a 14, jakož i čl. 13 odst. 1 písm. c) směrnice. Žádné vysvětlení v této souvislosti neposkytuje ani celkový kontext Polskem podané žaloby na neplatnost.

7 — Rozsudky Jamet v. Komise (37/71, EU:C:1972:57, bod 11), Komise v. Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, bod 38), Komise v. Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, bod 16) a Komise v. Rada (C-425/13, EU:C:2015:483, bod 94).

8 — Rozsudky Francie v. Parlament a Rada (C-244/03, EU:C:2005:299, bod 13), Komise v. Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, bod 38), Komise v. Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, bod 16) a Komise v. Rada (C-425/13, EU:C:2015:483, bod 94); ve stejném smyslu již rozsudek Francie a další v. Komise (C-68/94 a C-30/95, EU:C:1998:148, body 257 až 259).

9 — Ustálená judikatura, viz mimo jiné rozsudky Komise v. Parlament a Rada (C-411/06, EU:C:2009:518, bod 27), Spojené království v. Rada (C-209/13, EU:C:2014:283, bod 30) a Parlament v. Rada (C-540/13, EU:C:2015:224, bod 9).

27. Naopak: žalobní návrh Polska směřuje – jak vyplývá z důvodů uvedených v žalobě a z ústního vysvětlení Polska před Soudním dvorem – pouze proti unijně právnímu zákazu mentolových cigaret. V uvedených ustanoveních směrnice však tento zákaz jako takový není vůbec obsažen.

28. Samozřejmě, je možné argumentovat, že se případné zrušení zákazu mentolových cigaret Soudním dvorem musí nutně vztahovat i na taková ustanovení směrnice, která jsou s oním zákazem neoddělitelně spojena. Z uvedených ustanovení to však platí nanejvýš pro čl. 13 odst. 1 písm. c) směrnice, který na baleních cigaret zakazuje uvádět chuť, vůni a jakékoli aroma: pokud by mentolové cigarety – jak si to přeje Polsko a Rumunsko – mohly být i v budoucnu prodávány, muselo by být dovoleno uvádět na baleních těchto cigaret mentol jako obsahovou složku. Jak jinak by měl spotřebitel provést volbu mezi mentolovými cigaretami a cigaretami bez příchutí?

29. Ostatní uvedená ustanovení směrnice však takto úzkou souvislost se zákazem mentolových cigaret nevykazují, aby musela stát a padat s tímto zákazem. Podle čl. 6 odst. 2 písm. b) směrnice má být výrobcům a dovozcům cigaret a tabáku k ručnímu balení cigaret uložena povinnost provést určité studie; toto se zákazem metolových cigaret přímo nesouvisí. Totéž platí pro čl. 7 odst. 12 směrnice, který upravuje *výjimky* ze zákazu uvádění tabákových výrobků s charakteristickou příchutí na trh. Pokud jde konečně o čl. 7 odst. 14 směrnice, neobsahuje rovněž žádný zákaz mentolových cigaret, nýbrž pouze odsouvá začátek určitých zákazů, včetně zákazu mentolu, až do 20. května 2020.

30. Z toho důvodu je žaloba Polska z důvodu nedostatečné podloženosti nepřípustná v části, v níž směřuje proti čl. 6 odst. 2 písm. b), jakož i proti čl. 7 odst. 12 a 14 směrnice.

3. K tvrzené existenci nového opožděného žalobního důvodu týkajícího se zásady rovného zacházení

31. Rada, opírajíce se o čl. 127 odst. 1 jednacího řádu, namítá, že Polsko v rámci druhého kola písemných vyjádření – přesněji: v replice – uvedlo nový opožděný žalobní důvod, kterým uplatňuje porušení zásady rovného zacházení, které má spočívat v tom, že směrnice i přes objektivně existující rozdíly zachází s metolovými cigaretami stejně jako s jinými ochucenými tabákovými výrobky.

32. Tato námitka Rady zjevně vychází z nesprávného pochopení žalobní argumentace v rámci písemné části řízení. Polsko skutečně na různých místech své písemné argumentace zdůrazňuje domnělé rozdíly mezi mentolovými cigaretami a jinými ochucenými tabákovými výrobky. V případě této argumentace se však *nejedná* – jak také ukázala ústní část řízení – o oddělený žalobní důvod, nýbrž naopak o argumenty, které jsou uplatňovány na podporu třech vlastních žalobních důvodů, jež žalobkyně uvedla. Argumenty tohoto druhu byly poprvé uvedeny již v žalobním podání. Jak kromě toho jasně vyplývá z repliky, Polsko ve druhém kole písemných vyjádření podrobnější verzí této argumentace pouze odpovídá na konkrétní argumentaci Parlamentu a Rady a snaží se předmět sporu definovaný žalobou blíže objasnit. Takovýto postup je plně přípustný.

33. Tuto námitku je tedy nutno zamítnout.

4. Dílčí závěr

34. Žaloba Polska je z důvodu nedostatečné podloženosti nepřípustná v části, v níž směřuje proti čl. 6 odst. 2 písm. b), jakož i proti čl. 7 odst. 12 a 14 směrnice. Ve zbývající části je žaloba přípustná.

B – *Opodstatněnost žaloby*

35. Žaloba Polské republiky na neplatnost směřuje proti řadě jednotlivých ustanovení směrnice 2014/40, z nichž všechna souvisí s používáním charakteristických příchutí v tabákových výrobcích. Cílem této žaloby Polska je dosáhnout zrušení zákazu uvádět na evropský vnitřní trh mentolové cigarety, který má podle čl. 7 odst. 14 směrnice platit od 20. května 2020 [10].

36. Za tímto účelem jsou uplatňovány tři žalobní důvody: Polsko má zaprvé za to, že zákaz mentolových cigaret nebylo možné opřít o článek 114 SFEU. Zadruhé Polsko namítá porušení zásady proporcionality. A zatřetí má Polsko za to, že došlo k porušení zásady subsidiarity.

1. K volbě článku 114 SFEU jakožto právního základu (první žalobní důvod)

37. Prvním žalobním důvodem Polsko tvrdí, že článek 114 SFEU nepřipadá v úvahu jako právní základ pro zákaz mentolových cigaret v celé Unii.

38. V této souvislosti je nutno poznamenat, že legislativní akt přijatý na základě tohoto ustanovení musí obsahovat opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států a jejich účelem musí být vytvoření a fungování vnitřního trhu [11]. Takováto harmonizační opatření na vnitřním trhu přijatá na základě článku 114 SFEU musí kromě toho skutečně sledovat cíl zlepšení podmínek pro vytvoření a fungování vnitřního trhu [12].

39. Za tímto účelem článek 114 SFEU podle ustálené judikatury dovoluje unijnímu normotvůrci zakázat na celém evropském vnitřním trhu uvádět určitý výrobek na trh, pokud to slouží odbourávání překážek obchodu pro určitou skupinu výrobků nebo také, pokud to má jen zabránit vzniku takovýchto překážek obchodu [13].

40. Na příkladu zde předmětných tabákových výrobků to lze názorně vysvětlit takto: unijně právní zákaz určitých forem nabízení tabáku slouží vytvoření jednotných obchodních podmínek pro všechny tabákové výrobky v celé Evropské unii. Z toho důsvodu je celounijní zákaz tabákových výrobků, do nichž je přidána charakteristická příchuť, do určité míry cenou za volnou oběhuschopnost „normálních“ tabákových výrobků, které splňují podmínky směrnice, na evropském vnitřním trhu za současného zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví [14]. Řečeno jinak, tabákové výrobky sice do budoucna mohou být v Evropské unii v zásadě uváděny na trh, ale jen bez charakteristických příchutí.

41. Tomu odpovídajícím způsobem se zdá, že Polsko v projednávaném případě také vůbec nezpochybňuje, že článek 114 SFEU v zásadě může být vhodným právním základem pro harmonizační opatření na vnitřním trhu v souvislosti s tabákovými výrobky, a to až po zákaz uvádět na trh některé výrobky z větší skupiny tabákových výrobků.

10 — Datum 20. května 2020 vyplývá z čl. 7 odst. 14 směrnice, protože objemy prodeje mentolových cigaret v celé Unii podle shodných údajů účastníků řízení překračují 3 %.

11 — Rozsudek Spojené království v. Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, bod 100).

12 — Rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 60), Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 32) a Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 26).

13 — Rozsudky Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 34 a 35) a Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 33 a 34). Také nedávno vydaný rozsudek Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise (C-398/13 P, EU:C:2015:535) vycházel ze skutkového stavu, v němž článek 95 ES (nyní článek 114 SFEU) sloužil jako právní základ pro zákaz uvádět výrobky na evropský vnitřní trh.

14 — Viz také čl. 24 odst. 1 směrnice.

42. Zvlášť pokud jde o mentolové cigarety, neexistovaly ale podle názoru Polska v okamžiku vydání směrnice ani rozdíly mezi vnitrostátními právními a správními předpisy [první část prvního žalobního důvodu, v této souvislosti viz následující oddíl a)], ani nebylo možné očekávat rozdílný vývoj těchto předpisů [druhá část prvního žalobního důvodu, v této souvislosti viz níže oddíl b)]. Polsko z toho vyvozuje, že zákaz mentolových cigaret, který je předmětem sporu, nebylo možné opřít o článek 114 SFEU [15].

a) K odbourávání existujících překážek obchodu (první část prvního žalobního důvodu)

43. První část prvního žalobního důvodu se ve své podstatě opírá o námitku, že právní předpisy uvedené ve směrnici, které jsou předmětem sporu, nejsou způsobilé odbourat existující překážky obchodu, nýbrž naopak, že by tyto předpisy vedly k vytvoření nových překážek obchodu.

i) K rozdílům mezi vnitrostátními právními a správními předpisy

44. Podle ustálené judikatury může unijní normotvůrce použít článek 114 SFEU zejména v případech rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami, pokud tyto rozdíly mohou omezit základní svobody, a tudíž mít přímý dopad na fungování vnitřního trhu [16] nebo výrazně narušit hospodářskou soutěž [17].

45. Polsko, podporované Rumunskem, tvrdí, že v době vydání směrnice žádné rozdíly mezi právními a správními předpisy členských států *týkajících se mentolových cigaret* neexistovaly.

46. Tento argument není přesvědčivý. Zjevně totiž vychází z mylného předpokladu, že unijní normotvůrce by byl podle článku 114 SFEU oprávněn vydat právní úpravu o používání mentolu jako charakteristické příchutě v tabákových výrobcích pouze tehdy, kdyby právě v souvislosti s mentolovými cigaretami existovaly rozdíly mezi právními úpravami členských států.

47. Takovouto „salámovou taktiku“, která se zaměřuje zvlášť na každý segment trhu a možná dokonce na jednotlivé složky produktu, které spoluupravuje harmonizační opatření na vnitřním trhu, je nutno odmítnout. Rozhodující je naopak to, zda je směrnici jako celek možné opřít o článek 114 SFEU.

– Pro oddělené posuzování mentolových cigaret neexistoval žádný důvod

48. Oddělené posuzování mentolových cigaret, jež má na mysli Polsko a Rumunsko, by připadalo v úvahu nanejvýš tehdy, kdyby mentolovým cigaretám ve srovnání s ostatními ochucenými tabákovými výrobky příslušelo zvláštní postavení.

49. Je nutno přiznat, že se Polsko v řízení před Soudním dvorem snažilo právě takovéto zvláštní postavení pro mentolové cigarety uplatňovat. Takováto argumentace ale není přesvědčivá. Naopak mezi mentolovými cigaretami na straně jedné a ostatními ochucenými cigaretami na straně druhé existuje dostatek společných rysů, aby unijnímu normotvůrci umožnily postupovat v rámci směrnice jednotně.

15 — V rozsahu, v němž Polsko uplatňuje stejné argumenty i v rámci druhého žalobního důvodu v souvislosti se zásadou proporcionality, se budu těmito argumenty zabývat v této části a v následujících částech se jimi již dále zabývat nebudu.

16 — Rozsudky Německo v. Parlament a Rada (C-380/03, EU:C:2006:772, bod 37), Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 32) a Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 26).

17 — Rozsudky Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, bod 84 a 106), Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 32) a Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 26).

50. Toto vyplývá ze srovnání obou těchto druhů cigaret s ohledem na všechny relevantní okolnosti. Přitom je nutno zohlednit jak to, že oba tyto výrobky jsou ve svých objektivních vlastnostech podobné [18], tak i to, že se s ohledem na cíle předmětné právní úpravy nachází ve srovnatelné situaci [19].

51. Jsou-li nejprve posuzovány fyzické vlastnosti různých druhů cigaret, nelze mezi mentolovými cigaretami a ostatními ochucenými cigaretami zjistit žádné podstatné rozdíly. Způsob jejich užívání je rovněž stejný: ve všech případech je spalován tabák a kouř je kouřen nebo inhalován [20].

52. Podstatné rozdíly nevyplynou ani tehdy, pokud se porovnají mentolové cigarety a ostatní ochucené cigarety s ohledem na celkový cíl směrnice 2014/40, který spočívá v zajištění oběhuschopnosti tabákových výrobků na evropském vnitřním trhu a současně v zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví [21]. Neboť všechny charakteristické příchutě – jedno zda se jedná o mentol nebo jiné příchutě – mohou v zásadě vést k tomu, že zpravidla docela trpkou, ba dokonce štiplavou chuť tabákového kouře zjemní nebo překryjí. Tím vzniká vážné nebezpečí, že ochucené cigarety usnadní zahájení užívání tabáku nekuřáky [22], jakož i, že návykovým kuřákům – v každém případě některým z nich – ztíží ukončení závislosti na nikotinu [23].

53. Polsko v této souvislosti neúspěšně namítá, že mentolové cigarety jsou „tradičním“ výrobkem, který může prokázat dlouholetou přítomnost na trhu a pro mladistvé, jakož i mladé dospělé je méně atraktivní, než jiné ochucené cigarety [24].

54. Neexistuje totiž jednak žádný věcný důvod, aby pro zdánlivě „tradiční“ a na trhu zavedené výrobky platily nižší požadavky, pokud jde o ochranu zdraví, než pro nové druhy výrobků. Může sice být případně opodstatněné, aby s určitými výrobky bylo zvláště kvůli jejich novosti zacházeno přísněji než s jinými, nebo aby pro ně byla stanovena zvláštní právní úprava [25]. Z toho ale nelze *a contrario* vyvodit, že pro výrobky, které již jsou na trhu zavedeny, musí v normálním případě platit volnější předpisy než pro nové druhy výrobků.

55. Argumentace Polska dále zcela přehlíží skutečnost, že směrnicí sledovaný cíl vysoké úrovně ochrany zdraví na evropském vnitřním trhu není v žádném případě vyčerpán ochranou mladistvých a mladých dospělých, i když těžiště směrnice může spočívat v této skupině osob [26]. Jak bylo uvedeno výše [27], cílem směrnice je totiž také zcela obecně vysoká úroveň ochrany lidského zdraví (viz například článek 1 směrnice), což v každém případě zahrnuje podporu ukončení závislosti na nikotinu u návykových kuřáků.

18 — Rozsudky Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels (45/75, EU:C:1976:22, bod 12), John Walker (243/84, EU:C:1986:100, bod 11), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 69) a Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 71).

19 — Rozsudky Arcelor Atlantique a Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 25 a 26), Association belge des Consommateurs Test-Achats a další (C-236/09, EU:C:2011:100, bod 29), Ziegler v. Komise (C-439/11 P, EU:C:2013:513, bod 167) a Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, bod 51).

20 — V tomto se projednávaný případ zásadně liší od věci Pillbox 38 (C-477/14; viz mé stanovisko z dnešního dne v uvedené věci, body 47 až 49), v níž není nutno mezi sebou srovnávat různé typy tradičních tabákových výrobků, nýbrž ve které je nutno provést srovnání mezi tradičními tabákovými výrobky na straně jedné a elektronickými cigaretami na straně druhé, což v uvedené věci vede k tomu, že vychází najevo značné rozdíly.

21 — Viz zejména článek 1 *in fine* a body 5, 6, 8 a 36 odůvodnění směrnice.

22 — V této souvislosti viz také bod 16 odůvodnění směrnice.

23 — V této souvislosti viz odkaz na formy užívání uvedený v bodě 16 odůvodnění směrnice.

24 — Polsko z toho vyvozuje, že mladí lidé nejsou mentolovými cigaretami v míře, která by stála za zmínku, sváděni k zahájení užívání tabáku.

25 — Rozsudky Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 69) a Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 71).

26 — Článek 1 *in fine*, jakož i body 8 a 19 odůvodnění směrnice.

27 — Viz výše, body 40 a 52 tohoto stanoviska.

56. S ohledem na tuto skutečnost tedy není rozhodující, zda má sporný zákaz mentolových cigaret pozitivní dopad zvláště na zdraví mladých lidí. Neboť i pokud by tomu tak v rozsahu, který by stál za zmínku, být nemělo, zákaz mentolových cigaret by mohl být účinný u jiných skupin spotřebitelů [28] a tímto způsobem by mohl celkově přispět ke zlepšení úrovně ochrany zdraví na evropském vnitřním trhu. Již tato pouhá skutečnost odůvodňuje vydání jednotného zákazu uvádět mentolové a jiné ochucené cigarety na trh, který je uveden ve směrnici.

57. Celkově je proto nutno názor Polska a Rumunska, že mentolové cigarety zaujímají zvláštní postavení, které je odlišuje od jiných cigaret s charakteristickými příchutěmi a vyžaduje výjimku z celounijního zákazu uvádět tuto skupinu tabákových výrobků na trh [29], zamítnout.

– Existoval dostatek rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami

58. Pro použití článku 114 SFEU je tedy rozhodující pouze a jedině to, zda v době vydání směrnice bylo nutno, pokud jde o používání charakteristických příchutí v tabákových výrobcích – a je jedno zda mentolu nebo jiných příchutí – odstranit rozdíly mezi právními a správními předpisy členských států, které se mohly na evropském vnitřním trhu projevovat jako překážky obchodu.

59. Jak v řízení před Soudním dvorem podrobně, aniž by to bylo zpochybněno, vysvětlila zejména Rada a Spojené království, řada členských států tehdy používání charakteristických příchutí již regulovala, jiné naproti tomu ne. Tam, kde existovaly vnitrostátní předpisy, se tyto obsahově značně rozcházely a nevztahovaly se nutně na stejné příchutě [30]. Na základě této pestré směsice vnitrostátních právních úprav mohlo na vnitřním trhu tabákových výrobků, který je charakteristický čilým přeshraničním obchodováním, docházet ke značným překážkám obchodu [31].

60. I pokud by konkrétně v souvislosti s mentolovými cigaretami neměly existovat žádné podstatné překážky obchodu, nepředstavovalo by to překážku pro použití článku 114 SFEU. Použití článku 114 SFEU totiž nevyžaduje, aby každá podrobnost právní úpravy obsažené v harmonizačním opatření na vnitřním trhu, které se opírá o tento právní základ, musela obsahovat odpověď na konkrétní rozdíly mezi vnitrostátními právními a správními předpisy. Rozhodující je naopak posouzení celé právní úpravy [32].

61. Jak správně uvádí žalované unijní orgány a někteří vedlejší účastníci řízení podporující jejich návrhová žádání, unijní normotvůrce mohl v projednávaném případě také zohlednit, že zákaz cigaret s charakteristickou příchutí by k dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví přispěl mnohem méně, pokud by pro současné nebo potenciální spotřebitele ochucených tabákových výrobků i nadále na vnitřním trhu zůstaly k dispozici jako alternativa mentolové cigarety [33].

28 — V této souvislosti viz posouzení dopadů („Impact Assessment“), předložené útvary Komise dne 19. prosince 2012, SWD (2012) 452 final, zejména část 1, s. 101. Zde se v souvislosti s plánovaným zákazem charakteristických příchutí uvádí: „[…] a certain impact is also expected for established smokers“.

29 — Ve stejném smyslu viz zpráva stálého odvolacího orgánu WTO ze dne 4. dubna 2012 (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes“, dostupná na internetové stránce WTO www.wto.org), ve které se vychází ze srovnatelnosti cigaret s příchutí hřebíčku a cigaret s mentolovou příchutí (viz zejména závěry uvedené v bodě 298 této zprávy).

30 — Například Německo zakazovalo používání všech ochucených kapslí v cigaretách, Belgie naproti tomu jen používání mentolových kapslí, Francie stanovila mezní hodnoty pro používání přísad vytvářejících nasládlou nebo nakyslou chuť. Litva zase určité příchutě zcela zakázala, jako například všehny ty, které vytvářejí vanilkovou nebo hřebíčkovou chuť. Celkový přehled týkající se této tématiky se nachází v posouzení dopadů („Impact Assessment“), předloženém útvary Komise dne 19. prosince 2012, SWD (2012) 452 final, zejména v části 1, s. 34 a části 4, s. 6.

31 — Bod 6 odůvodnění směrnice; ve stejném smyslu již rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 64), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 39) a Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 38).

32 — Řečeno slovy Soudního dvora, použití článku 114 SFEU jako právního základu nepředpokládá existenci skutečné vazby na volný pohyb mezi členskými státy v každé ze situací, na něž se vztahuje akt založený na takovémto základě. Rozhodující je naopak, aby účelem právního aktu přijatého na základě článku 114 SFEU celkově bylo skutečně zlepšení podmínek vytváření a fungování vnitřního trhu (viz rozsudek Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 80).

33 — V této souvislosti viz také bod 16 odůvodnění směrnice, ze kterého je možné vyvodit, že zvláštní znepokojení unijního normotvůrce se týká charakteristických příchutí, které jsou způsobilé ovlivnit formy užívání.

62. Nehledě na to, v době vydání směrnice již minimálně ve dvou členských státech – Belgie a Německo – dokonce existoval zákaz určitých mentolových kapslí v cigaretách, takže v těchto státech nesměla být přinejmenším tato konkrétní varianta mentolových cigaret uváděna na trh [34]. Naproti tomu v jiných členských státech srovnatelné zákazy tehdy patrně neexistovaly. Námitka Polska, že pokud jde konkrétně o mentolové cigarety, neexistovaly mezi vnitrostátními právními úpravami rozdíly, je tedy nejen obecně v souvislosti s fungováním článku 114 SFEU irelevantní, nýbrž i v konkrétním případě věcně nesprávná.

63. V této souvislosti je ještě možné poukázat na to, že počet členských států, které v dotčené oblasti přijaly nebo zamýšlely přijmout legislativní opatření k datu předložení návrhu Komisí, není sám o sobě rozhodující pro posouzení legality použití článku 114 SFEU unijním normotvůrcem, jestliže podmínky použití tohoto článku byly splněny ke dni přijetí dotčeného legislativního aktu [35].

64. Předpoklady pro činnost unijního normotvůrce podle článku 114 SFEU totiž nejsou kvantitativní, nýbrž kvalitativní povahy. U přijetí harmonizačního opatření příliš nezáleží na tom, zda a v kolika členských státech určitý výrobek podléhá právní úpravě nebo dokonce zákazům. Jakékoli existující či konkrétně očekávané narušení obchodu na vnitřním trhu může opodstatnit přijetí harmonizačního opatření za předpokladu, že jsou dodrženy obecné zásady výkonu harmonizačních pravomocí, a to zejména zásady subsidiarity a proporcionality (čl. 5 odst. 3 a odst. 4 SEU) [36] [37].

65. V důsledku toho je nutno první námitku Polska v rámci této první části prvního žalobního důvodu zamítnout.

ii) K tvrzenému vytvoření nových překážek obchodu

66. Polsko podporované Rumunskem dále v rámci této první části prvního žalobního důvodu namítá, že věcný rozsah působnosti zákazu uvádět tabákové výrobky s charakteristickou příchutí na trh není v čl. 7 odst. 1 směrnice stanoven dostatečně přesně, protože zde není uveden žádný seznam dovolených nebo zakázaných chuťově relevantních látek. Podle Polska to nevede k odbourávání existujících překážek obchodu, nýbrž naopak k vytváření nových překážek obchodu, protože je nutno se obávat toho, že členské státy prostor, který mají k dispozici pro provedení směrnice, využijí v tomto bodě různým způsobem.

67. I tato námitka však není přesvědčivá.

68. Vyplývá jednak z podstaty věci, že v právních předpisech jsou použity neurčité právní pojmy. Platí to tím spíše pro ustanovení směrnice, u nichž je vždy vyžadováno provedení do vnitrostátního práva (viz čl. 288 odst. 3 SFEU). Unijní normotvůrce přitom disponuje určitým prostorem pro uvážení, pokud jde o techniku sbližování, která je nejvhodnější pro dosažení požadovaného výsledku [38].

69. Dále je každopádně jen těžko představitelné, do jaké míry by zákaz *všech* tabákových výrobků s charakteristickou příchutí, tak jak je stanoven v čl. 7 odst. 1 směrnice, měl při provedení v členských státech vést k nesrovnalostem, které by byly natolik významné, že by bylo nutno se vážně obávat nových překážek obchodu.

34 — V této souvislosti viz posouzení dopadů („Impact Assessment“), předložené útvary Komise dne 19. prosince 2012, SWD (2012) 452 final, zejména část 1, s. 34.

35 — Rozsudek Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 24). Ve stejném smyslu rozsudky Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 38) a Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 37).

36 — K tomu viz moje argumentace v souvislosti s druhým a třetím žalobním důvodem.

37 — Viz moje stanovisko ve věci Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise (C-398/13 P, EU:C:2015:190, bod 51).

38 — Rozsudky Spojené království v. Parlament a Rada (C-66/04, EU:C:2005:743, bod 45), Spojené království v. Parlament a Rada (C-217/04, EU:C:2006:279, bod 43) a Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 35).

70. I pokud by ale v této souvislosti měly vzniknout nesrovnalosti, unijní normotvůrce ve směrnici učinil dostatečná opatření k jejich zabránění. Článek 7 odst. 2 až 5 směrnice tak Evropské komisi umožňuje, za zde blíže popsaných podmínek, vydávat za účelem odstranění například nadále přetrvávajících nejasností prováděcí akty a akty v přenesené pravomoci.

71. Vydání seznamu dovolených či zakázaných chuťově relevantních látek na úrovni Unie (svého druhu „pozitivní seznam“ resp. „negativní seznam“), které do hry jako alternativu článku 7 směrnice uvádí Polsko, by mělo tu rozhodující nevýhodu, že takováto normativní technika by byla těžkopádná a náchylná k obcházení a seznam by kromě toho vzhledem k rychlému vývoji tohoto sektoru vyžadoval neustálou aktualizaci. Takovýto postup by rovněž v rozporu se zásadou proporcionality (čl. 5 odst. 4 SEU) nepřiměřeně omezoval prostor, který vnitrostátním orgánům zbývá pro jejich jednání.

72. První část prvního žalobního důvodu je proto jako celek neopodstatněná.

b) K nebezpečí budoucího rozdílného vývoje vnitrostátních právních a správních předpisů (druhá část prvního žalobního důvodu)

73. Druhou částí prvního žalobního důvodu Polsko tvrdí, že je „vysoce nepravděpodobné“, že v budoucnu na evropském vnitřním trhu vzniknou překážky obchodu v důsledku zákazů mentolových cigaret vydaných jednotlivými státy.

74. Touto problematikou se budu v následující části zabývat jen podpůrně. Z mého přezkumu první části prvního žalobního důvodu totiž vyplývá, že již v době vydání směrnice existovaly vzhledem k tehdy existujícím rozdílům mezi právními a správními předpisy členských států týkajících se tabákových výrobků s charakteristickou příchutí podstatné překážky obchodu. V důsledku toho je otázka týkající se vzniku *budoucích* obchodních překážek ve skutečnosti překonaná.

75. Kromě toho se domnívám, že si Polsko protiřečí. Jeho tvrzení v rámci této druhé části prvního žalobního důvodu, že rozdílný vývoj vnitrostátních právních a správních předpisů nelze očekávat, je jen stěží slučitelné s obavou vyjádřenou předtím v první části prvního žalobního důvodu, že při provádění zákazu charakteristických příchutí bude docházet k různým vnitrostátním postupům [39].

76. V každém případě platí, že podle ustálené judikatury je použití článku 114 SFEU jako právního základu možné za tím účelem, aby se předešlo budoucím překážkám obchodu vyplývajícím z nestejnorodého vývoje vnitrostátních právních úprav, je-li vznik takovýchto překážek pravděpodobný a je-li cílem přijatého harmonizačního opatření jejich předcházení [40].

77. Přesně tak je tomu v projednávané věci, zejména pokud jako mezinárodní kontext vezmeme v úvahu práce Světové zdravotnické organizace (WHO).

39 — K tomu viz výše bod 66 tohoto stanoviska.

40 — Rozsudky Alliance for Natural Health a další (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 29), Německo v. Parlament a Rada (C-380/03, EU:C:2006:772, bod 38 a 41) a Irsko v. Parlament a Rada (C-301/06, EU:C:2009:68, bod 64).

78. Žalované unijní orgány a někteří vedlejší účastníci řízení podporující jejich návrhová žádání přesvědčivě doložili, že Unie a její členské státy byly podle Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku [41] vyzvány, aby omezily nebo zakázaly používání takových složek v tabákových výrobcích, které by mohly zlepšovat jejich chuť, včetně používání mentolu. Je třeba přiznat, že to sice nevyplývá ze znění samotné Rámcové úmluvy, nýbrž z pokynů k plnění jejích článků 9 a 10, které byly před několika lety přijaty Konferencí smluvních stran [42].

79. I když tyto pokyny nejsou jako takové právně závazné, celosvětově přesto mají doporučující povahu pro provádění Rámcové úmluvy WHO jejími smluvními stranami [43]. Slouží proto také členským státům Evropské unie, které spoluuzavřely tuto Rámcovou úmluvu, jako vodítko.

80. S ohledem na tyto skutečnosti mohl unijní normotvůrce předpokládat, že by na vnitrostátní úrovni krátce na to došlo k vydání právních úprav o používání mentolu a jiných charakteristických příchutí v tabákových výrobcích, pokud by na úrovni Unie nebyla přijata žádná jednotná právní úprava. Irsko a Francie to v řízení před Soudním dvorem, pokud jde o jejich příslušnou vnitrostátní praxi, působivě potvrdily. Skutečnost zdůrazněná Polskem, že ve skutečnosti v této souvislosti po dlouhou dobu nebyly v členských státech Evropské unie vydány téměř žádné vnitrostátní právní úpravy, mohla být způsobena pouze okolností, že Komise [44] v rámci Unie již více méně současně s vydáním pokynů WHO připravovala a iniciovala legislativní proces k vydání napadené směrnice [45].

81. Unijní normotvůrce kromě toho mohl důvodně vycházet z předpokladu, že by případné vnitrostátní právní úpravy přijaté za účelem provedení Rámcové úmluvy WHO byly členský stát od členského státu odlišné a tím by vedly ke vzniku nových překážek obchodu, pokud by na úrovni Unie nebylo vydáno harmonizační opatření. Uvedené pokyny totiž smluvním stranám úmluvy neukládají žádná konkrétní opatření, nýbrž jim poskytují velmi široký prostor; zejména jim ponechávají volbu mezi zákazy a pouhými omezeními, pokud jde o používání chuťových přísad v tabákových výrobcích, a obsahují jen příklady takovýchto složek.

82. Za těchto okolností je i druhá část prvního žalobního důvodu neopodstatněná.

c) Dílčí závěr

83. V důsledku toho musí být první žalobní důvod zamítnut v celém rozsahu.

2. K zásadě proporcionality (druhý žalobní důvod)

84. Druhý žalobní důvod je věnován zásadě proporcionality. Polsko tvrdí, že ustanovení směrnice, která jsou předmětem sporu, jsou neslučitelná se zásadou proporcionality, která je zakotvena v čl. 5 odst. 4 SEU.

41 — Schválena rozhodnutím Rady 2004/513/ES ze dne 2. června 2004 (Úř. věst. L 213, s. 8).

42 — K tomu viz „Dílčí pokyny k plnění článků 9 a 10“ přijaté Konferencí smluvních stran Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku na jejím čtvrtém zasedání v Punta del Este (2010), FCTC/COP/4(10) a pozměněných na jejím pátém zasedání v Soulu (2012), FCTC/COP/5(6), dále také jen: „pokyny“ nebo „pokyny WHO“. V bodě 3.1.2.2 těchto pokynů, který se výslovně vztahuje na mentol jako na chuťovou přísadu, se uvádí: „Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products“.

43 — Tamtéž bod 1.1.

44 — Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků, COM(2012) 788 final, byl Komisí předložen dne 19. prosince 2012. Interní přípravy a konzultace organizované Komisí se tedy uskutečnily již dříve.

45 — Ve stejném smyslu viz mé stanovisko ve věci Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise (C-398/13 P, EU:C:2015:190, bod 34, poslední věta).

a) Obecné úvahy k zásadě proporcionality

85. Zásada proporcionality patří podle ustálené judikatury k obecným zásadám unijního práva a je zakotvena v čl. 5 odst. 4 SEU zejména v souvislosti s výkonem pravomocí unijních orgánů. Vyžaduje, aby akty unijních orgánů byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné [46]. Pokud se přitom nabízí volba mezi více přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření; uložená omezení musí být dále přiměřená vzhledem ke sledovaným cílům [47].

86. Při soudním přezkumu proporcionality unijních právních aktů je nutno vzít v úvahu, že jedná-li se o zásahy do základních práv, může být rozsah posuzovací pravomoci unijního normotvůrce omezený v závislosti na řadě skutečností. K těmto skutečnostem patří mimo jiné dotyčná oblast, povaha dotčeného základního práva, povaha a závažnost zásahu a jeho účel [48].

87. V projednávané věci je dotčeno základní právo na svobodu podnikání (článek 16 Listiny základních práv). Svoboda podnikání může být podle ustálené judikatury předmětem široké škály zásahů ze strany veřejné moci, jimiž lze ve veřejném zájmu stanovit hranice pro výkon hospodářské činnosti [49], přičemž unijní normotvůrce má širokou posuzovací pravomoc, pokud se jedná o oblast, která předpokládá volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy a v nichž má provést komplexní posouzení a hodnocení [50].

88. Skutečnost, že unijní normotvůrce byl při přijímání směrnice 2014/40 s takto komplexními otázkami hospodářské, sociální a politické povahy konfrontován, je nepochybná a žádný z účastníků řízení ji ostatně ani vážně nezpochybnil. Unijnímu normotvůrci tak bylo nutno ohledně úvah, na nichž je založena směrnice, přiznat širokou posuzovací pravomoc, a to v neposlední řadě s ohledem na opatření, jimiž lze co nejlépe dosáhnout vysoké úrovně ochrany zdraví, která je na evropském vnitřním trhu stanovena (článek 9, čl. 114 odst. 3 a čl. 168 odst. 1 SFEU a čl. 35 odst. 2 druhá věta Listiny základních práv). Platí to i z toho důvodu, že prognózy týkající se budoucího dění na trhu mohou být zkoumány nanejvýš potud, zda mají reálný základ.

89. Taková posuzovací pravomoc má za následek, že na porušení zásady proporcionality ze strany unijního normotvůrce lze usuzovat pouze tehdy, když je dotčený unijní právní akt *zjevně nepřiměřený*, tj. zjevně není vhodný k dosažení legitimních cílů, zjevně jde nad rámec toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné, nebo s sebou nese nepříznivé důsledky, jež jsou zjevně nepřiměřené v porovnání s jeho cíli [51]. Naproti tomu nehraje roli, zda opatření přijaté v právním aktu přichází jako jediné v úvahu, ani zda je pouze nejúčelnější.

90. Na základě výše uvedených kritérií je následně nutno podrobit soudnímu přezkumu proporcionalitu sporné právní úpravy.

46 — Rozsudky Maizena a další (137/85, EU:C:1987:493, bod 15), Spojené království v. Rada (C-84/94, EU:C:1996:431, bod 57), British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 122), Digital Rights Ireland (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 46) a Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 67).

47 — Rozsudky Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, bod 21), Jippes a další (C-189/01, EU:C:2001:420, bod 81) a ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 86); ve stejném smyslu také rozsudek Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 91).

48 — Rozsudek Digital Rights Ireland (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 47).

49 — Rozsudek Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 46).

50 — Rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 123), S. P. C. M. a další (C-558/07, EU:C:2009:430, bod 42), Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 52) a Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 67).

51 — Rozsudek Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 74, 81 a 91); ve stejném smyslu již rozsudky Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 52), S. P. C. M. a další (C-558/07, EU:C:2009:430, bod 42) a Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, bod 46).

b) Vhodnost a nezbytnost zákazu prodeje (první a druhá část druhého žalobního důvodu)

91. Prvními dvěma částmi tohoto druhého žalobního důvodu Polsko namítá, že zákaz mentolových cigaret není ani vhodný ani nezbytný k tomu, aby unijní normotvůrce touto směrnicí dosáhl sledované vysoké úrovně ochrany zdraví.

i) Úvodní poznámka k zásadě obezřetnosti

92. Nejprve je třeba poznamenat, že žádný z účastníků řízení nepopírá zdravotní rizika spojená s kouřením [52]. Rovněž poznatek, že charakteristické příchutě kouření ulehčují nebo podporují, a mohou proto přinášet zdravotní rizika [53], v zásadě sdílí všichni účastníci řízení.

93. Předmětem intenzivních rozepří mezi účastníky řízení je ale otázka, jak se zákaz mentolových cigaret projeví na spotřebních návycích současných a potenciálních kuřáků. Obě strany se se svými názory opírají o vědecké studie a protistraně vytýkají, že její argumentace není dostatečně vědecky podložená.

94. Při posuzování legality směrnice 2014/14 a zejména proporcionality sporných ustanovení však vůbec nezáleží na tom, zda úvahy, které se v souvislosti s mentolovými cigaretami týkají zdraví, na které poukazuje unijní normotvůrce, a které se mně osobně jeví jako velmi logické, lze za současného stavu vědeckých poznatků s dostatečnou přesností doložit.

95. Unijní normotvůrce totiž měl při přijímání směrnice povinnost dbát zásady obezřetnosti [54]. Právě tehdy, pokud se ukáže, že je nemožné s jistotou určit existenci nebo rozsah údajného rizika z důvodu nedostatečných, neprůkazných nebo nepřesných výsledků provedených studií, ale že přetrvává pravděpodobnost skutečné škody pro veřejné zdraví za předpokladu, že se dané riziko projeví, odůvodňuje zásada obezřetnosti přijetí omezujících opatření, pokud tato opatření nejsou diskriminační a jsou objektivní [55].

96. Rovněž výzva vypracovaná v rámci WHO celosvětově omezit nebo zakázat užívání takových složek v tabákových výrobcích, které mohou zlepšovat jejich chuť, mezi nimi i používání mentolu [56], není ničím jiným než vyjádřením zásady obezřetnosti.

97. Zásada obezřetnosti bezpochyby vyžaduje, aby unijní normotvůrce přijímal rozhodnutí vždy s ohledem na nejspolehlivější dostupné vědecké poznatky a nejnovější výsledky mezinárodního výzkumu [57] (v tomto smyslu viz také čl. 114 odst. 3 SFEU). Ani Polsko, ani Rumunsko však vážně nezpochybnilo, že unijní normotvůrce tuto povinnost v projednávaném případě splnil [58]. Účastníci řízení pouze nejsou zajedno v tom, jaké závěry bylo nutno z předložených vědeckých poznatků vyvodit. Unijní normotvůrce však v této souvislosti měl širokou posuzovací pravomoc, jejíž meze v projednávaném případě nijak nepřekročil.

52 — Soudní dvůr uznává, že nikotin obsažený v tabákových výrobcích způsobuje závislost a že o jeho škodlivosti není pochyb (rozsudky Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 50, a Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 52).

53 — K tomu viz výše bod 52 tohoto stanoviska.

54 — V tomto smyslu viz rozsudek Alliance for Natural Health a další (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 68), v němž Soudní dvůr zdůrazňuje, že unijní normotvůrce „musí v rámci politiky společného vnitřního trhu nezbytně vzít v úvahu při přijímání opatření k ochraně lidského zdraví zásadu obezřetnosti“.

55 — Rozsudky Spojené království v. Komise (C-180/96, EU:C:1998:192, bod 99), Komise v. Dánsko (C-192/01, EU:C:2003:492, body 52 a 53), Komise v. Francie (C-333/08, EU:C:2010:44, bod 93), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, body 60 až 62) a Acino v. Komise (C-269/13 P, EU:C:2014:255, bod 57).

56 — K tomu viz výše body 77 až 79 tohoto stanoviska.

57 — Rozsudky Komise v. Dánsko (C-192/01, EU:C:2003:492, bod 51), Komise v. Francie (C-333/08, EU:C:2010:44, bod 92) a Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, bod 60); viz také rozsudek Monsanto Agricoltura Italia a další (C-236/01, EU:C:2003:431, bod 113).

58 — Rovněž pokyny WHO (uvedeny výše v poznámce pod čarou 42), kterými se unijní normotvůrce, jak vyplývá z článku 1 a bodu 7 odůvodnění směrnice, řídil, se opírají o „nejlepší dostupné vědecké poznatky a zkušenosti smluvních stran“ (V této souvislosti viz bod 1.1 těchto pokynů).

98. Z těchto důvodů bylo na základě zásady obezřetnosti obhajitelné, a možná dokonce žádoucí stanovit pro používání charakteristických příchutí v tabákových výrobcích obecně přísnější pravidla, zejména s ohledem na požadavky *vysoké* úrovně ochrany zdraví, stanovené v primárním právu (článek 9 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU a čl. 168 odst. 1 SFEU a čl. 35 druhá věta Listiny základních práv).

ii) Vhodnost zákazu prodeje (první část druhého žalobního důvodu)

99. Vhodnost zákazu uvádět mentolové cigarety na trh k dosažení zvýšení ochrany zdraví sledovaného směrnicí Polsko – zejména pokud jde o mladé lidi – popírá třemi argumenty: Zaprvé u mentolových cigaret se jedná o „tradiční“ výrobek, který je pro mladé lidi méně atraktivní než jiné ochucené tabákové výrobky. Zadruhé není objektivně prokázáno, že by zákaz mentolových cigaret byl vůbec vhodný k tomu, aby méně mladých lidí sváděl ke kouření nebo aby obecně snížil počet kuřáků. A zatřetí v Evropě začne kvést černý trh s mentolovými cigaretami.

– K zdravotnímu účinku zákazu mentolových cigaret

100. Pokud jde o první dva argumenty Polska, již výše v souvislosti s článkem 114 SFEU jsem uvedla, že neexistuje žádný věcný důvod, aby pro zdánlivě „tradiční“ a na trhu zavedené výrobky platily nižší požadavky, pokud jde o ochranu zdraví, než pro nové druhy výrobků [59]. Jak velmi správně uvádí Francie, tradiční povaha výrobku neodůvodňuje zachování jeho přítomnosti na trhu, pokud tím je ztíženo dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví.

101. Kromě toho se mi zdá nesprávná argumentace Polska, že unijní orgány musí objektivně prokázat, že v případě zákazu mentolových cigaret bude kouřit méně mladých lidí, nebo že celkově klesne počet kuřáků.

102. Jak již bylo uvedeno, při posuzování vhodnosti sporných ustanovení nezáleží ani tak na tom, zda se dopady zákazu charakteristických příchutí na spotřební návyky (současných nebo potenciálních) kuřáků, z nichž vycházel unijní normotvůrce, dají s dostatečnou přesností vědecky prokázat. Prognózy budoucího vývoje situace na trhu z povahy věci žádné důkazy ve vlastním smyslu slova neumožňují, nýbrž mohou být nanejvýš přezkoumány, pokud jde o jejich logičnost.

103. Logickým se v každém případě jeví, že zákaz mentolových cigaret a jiných ochucených cigaret, jak předpokládá unijní normotvůrce, učiní zahájení užívání tabáku mladistvými a mladými dospělými méně atraktivním a současně návykovým kuřákům – v každém případě některým z nich – ulehčí ukončení závislosti na nikotinu. Stručně řečeno, platí, že pokud charakteristické příchutě kouření ulehčují nebo podporují, protože mohou zpravidla docela trpkou, ba dokonce štiplavou, chuť tabákového kouře zjemnit nebo překrýt, nabízí se domněnka, že zřeknutí se takovýchto příchutí může mít obrácený účinek, a tím přispět ke zlepšené ochraně zdraví.

104. Zákaz charakteristických příchutí v tabákových výrobcích v žádném případě nelze považovat za *zjevně nevhodný* k dosažení uvedeného cíle a tím k přispění k vyšší úrovni ochrany zdraví na evropském vnitřním trhu. Toto platí tím spíše, pokud vezmeme v úvahu zásadu obezřetnosti, jakož i široký prostor pro uvážení, kterým unijní normotvůrce disponuje v souvislosti s volbou opatření, kterými může být vysoké úrovně ochrany zdraví požadované na vnitřním trhu nejlépe dosaženo.

59 — Viz výše bod 53 tohoto stanoviska.

– K tvrzenému rozkvětu černého trhu mentolových cigaret

105. Pokud jde o Polskem předpovídaný rozkvět černého trhu mentolových cigaret, nejedná se o nic víc, než o pouhé tvrzení, které je kromě toho učiněno málo podloženou formou.

106. Žalované unijní orgány a někteří vedlejší účastníci řízení podporující jejich návrhová žádání se pokouší tomuto tvrzení čelit odkazem na nová ustanovení uvedená v článku 15 a článku 16 směrnice, v nichž jsou stanoveny podrobné požadavky kladené na sledovatelnost cigaretových balení a na bezpečnostní prvky, které musí být na těchto baleních umístěny.

107. Polsku je sice nutno dát za pravdu v tom, že takováto opatření jako taková nejsou způsobilá spolehlivě znemožnit případné pašování mentolových cigaret ze třetích států, jakož i prodej ilegálně dovezených nebo ilegálně na trh uvedených mentolových cigaret na černém trhu v Evropské unii.

108. Podle mého názoru ale nemůže být vůbec rozhodující, zda je možné pašování a obchodu na černém trhu tímto způsobem účinně zabránit [60]. Rozhodující jsou naopak dvě věci: Na straně jedné jsou ilegální činnosti prostřednictvím článku 15 a článku 16 směrnice ztíženy a jejich odhalení je ulehčeno. Na straně druhé – a především – bude pro konzumenty po vstupu v platnost zákazu uvádět tabákové výrobky s charakteristickou příchutí na trh obtížnější si ještě mentolové cigarety a jiné ochucené cigarety pořídit. Již sama tato okolnost odůvodňuje předpoklad, že takovýto zákaz přispěje k zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví. Skutečnost, že zákazy pravděpodobně jsou v jednotlivých případech obcházeny, v zásadě nezpochybňuje jejich vhodnost k dosažení sledovaného cíle.

109. V důsledku toho je první část druhého žalobního důvodu neopodstatněná.

iii) Nezbytnost zákazu prodeje (druhá část druhého žalobního důvodu)

110. Polsko dále zpochybňuje, že by zákaz uvádět mentolové cigarety na trh byl nezbytný pro dosažení směrnicí sledované vysoké úrovně ochrany zdraví na evropském vnitřním trhu.

111. Argumenty, které Polsko v této souvislosti uvádí, je možné zařadit do dvou tematických okruhů: na straně jedné jde o otázku, zda byl obecný zákaz všech charakteristických příchutí, včetně mentolu, nezbytný, a na straně druhé o otázku, zda unijní normotvůrce neměl k dispozici mírnější, méně omezující prostředky, než zákaz.

– K nezbytnosti obecného zákazu všech charakteristických příchutí

112. Pokud jde o první z těchto tematických okruhů, již výše – v souvislosti s článkem 114 SFEU – jsem vysvětlila, že argumenty Polska týkající se domnělého zvláštního postavení mentolových cigaret v rámci tržního segmentu ochucených cigaret jsou málo přesvědčivé [61].

113. Polskem tvrzená „tradiční“ povaha mentolových cigaret ve srovnání s ostatními ochucenými cigaretami, i pokud by se vycházelo z toho, že skutečně existuje, není zejména způsobilá odůvodnit jakékoli snížení vysoké úrovně ochrany zdraví na vnitřním trhu tabákových výrobků, o kterou je nutno usilovat.

60 — Ve stejném smyslu viz rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 129). Podobná myšlenka se kromě toho nachází v mých stanoviscích ve věcech ČEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:170, bod 123) a Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, body 107 a 108).

61 — V této souvislosti viz výše body 48 až 57 tohoto stanoviska.

114. Zákazem všech charakteristických příchutí směrnice sleduje, jak v neposlední řadě vyplývá z jejího článku 1 a z její preambule [62], požadavky vypracované v rámci WHO [63].

115. Pokud by unijní normotvůrce rezignoval na zahrnutí mentolu do zákazu charakteristických příchutí, směrnice by k dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví mohla přispět mnohem méně. Pro současné nebo potenciální spotřebitele ochucených tabákových výrobků by totiž pak i nadále na vnitřním trhu zůstaly k dispozici jako alternativa mentolové cigarety, což by mladistvým a mladým dospělým mohlo usnadnit zahájení užívání tabáku a návykovým kuřákům současně ztížit ukončení závislosti na nikotinu [64].

116. Evropská unie by se kromě toho pravděpodobně vystavila riziku sporů v rámci Světové obchodní organizace (WTO), pokud by mentolové cigarety nezakázala stejným způsobem jako ostatní ochucené cigarety. Orgán pro řešení sporů WTO ve zprávě vydané v roce 2012 považoval za porušení pravidel WTO, že Spojené státy americké zakázaly prodej cigaret s příchutí hřebíčku, zatímco mentolové cigarety v nich nadále mohly být uváděny na trh [65]. Na rozdíl od názoru Polska se v žádném případě nezdá být vyloučeno, naopak se dokonce nabízí, aby tato zpráva WTO byla analogicky použita na zde předmětnou problematiku, zejména když se v této zprávě výslovně vychází ze srovnatelnosti cigaret s příchutí hřebíčku s cigaretami s mentolovou příchutí (jako takzvaných „obdobných výrobků“ ve smyslu Dohody WTO o technických překážkách obchodu).

117. Zohlední-li se tyto okolnosti, nelze nezbytnost zákazu *všech* charakteristických příchutí, včetně mentolu, vážně zpochybnit [66]. V každém případě takovýto obecný zákaz *zjevně* nepřekračuje meze toho, co je k dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví na evropském vnitřním trhu nezbytné.

– K domnělým mírnějším prostředkům, na které se Polsko odvolává

118. Pokud jde o druhý z uvedených tematických okruhů, Polsko v podstatě uvádí tři alternativy, které podle jeho názoru měly být zohledněny jako mírnější prostředky ve srovnání s kompletním zákazem mentolových cigaret: zavedení věkových hranic pro prodej takovýchto cigaret, umístění zvláštních varování na baleních těchto cigaret, jakož i cíleně vedené informační kampaně.

119. K tomu je nutno poznamenat, že při přezkumu proporcionality mohou být mírnější prostředky v rámci opatření přijatých unijním normotvůrcem zohledněny pouze tehdy, pokud jsou stejně způsobilé dosáhnout cíle sledovaného unijním právním aktem [67].

120. Tak tomu v případě zmíněných věkových hranic není. Jak totiž unijní orgány a některé členské státy zúčastněné na řízení přesvědčivě doložily, lze věkové hranice v oblasti obchodu snadno obcházet a jejich dodržování je velmi těžko kontrolovatelné.

62 — Bod 7 odůvodnění směrnice.

63 — V této souvislosti viz výše body 77 až 79, jakož i bod 96 tohoto stanoviska.

64 — S tím není v rozporu skutečnost, že mentol má být – podle jedné, Polskem citované studie – nejméně často uváděným důvodem, proč lidé začínají kouřit. Neboť eliminace každé, jakkoli malé příčiny je způsobilá přispět k uskutečnění vysoké úrovně ochrany zdraví na vnitřním trhu tabákových výrobků.

65 — Zpráva stálého odvolacího orgánu WTO ze dne 4. dubna 2012 (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes“, dostupná na internetové stránce WTO www.wto.org), v ní zejména bod 298.

66 — Ve stejném smyslu viz – v souvislosti se zákazem uvádět na trh tabákové výrobky k orálnímu užití – rozsudky Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 47) a Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 49).

67 — Rozsudky Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 55) a Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802,bod 56).

121. Zaprvé existuje možnost, že si nezletilí opatří ochucené cigarety od plnoletých osob ze své rodiny nebo z okruhu přátel a známých. Zadruhé nelze samotným požadavkem na plnoletost při nákupu ochucených cigaret zajistit, aby mladí spotřebitelé, kteří teprve nedávno překročili příslušnou věkovou hranici, byli před riziky užívání nikotinu přiměřeně chráněni. Jak již však bylo přesvědčivě předneseno v řízení před Soudním dvorem, jsou zvlášť ohroženi nejen nezletilí, ale také mladí dospělí nad hranicí plnoletosti (zejména věková skupina 18 až 25 let), neboť často k zahájení užívání produktů s obsahem nikotinu může dojít – a v praxi je pozorováno – i v období do 25. roku života.

122. Povinnost výrobců a dovozců uvádět na baleních mentolových cigaret varování rovněž nelze s ohledem na cíl vysoké úrovně ochrany zdraví považovat za stejně vhodnou jako zákaz uvádět jakékoli tabákové výrobky s charakteristickou příchutí na trh. Neboť i kdyby byla navržena zvláštní varovná upozornění se zprávou, že ochucené cigarety nejsou méně nebezpečné než neochucené cigarety, nic by to nezměnilo na trvající dostupnosti těchto výrobků pro spotřebitele. Prodej cigaret s charakteristickou příchutí by se tedy nadále mohl projevovat jako překážka dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví na evropském vnitřním trhu. Víc než to: jak správně uvádí Irsko, zvláštní varování týkající se chutí by dokonce mohlo být kontraproduktivní, protože by možná způsobem, který není nepodobný reklamnímu sdělení, obzvláště a více než pouhá informace o obsahu poutalo pozornost spotřebitelů na přítomnost charakteristických příchutí.

123. Totéž platí pro myšlenku uvedenou Polskem týkající se informačních kampaní o nebezpečnosti tabákových výrobků s charakteristickou příchutí. Takovéto informační kampaně by každopádně, jak správně uvádí Komise, nebyly vůbec způsobilé ve smyslu článku 114 SFEU odstraňovat existující překážky obchodu vzniklé na základě rozdílných vnitrostátních právních úprav týkajících se používání charakteristických příchutí nebo bránit jejich vzniku.

124. První dvě části tohoto druhého žalobního důvodu proto nemají žádné vyhlídky na úspěch.

c) Proporcionalita v úzkém slova smyslu (třetí část druhého žalobního důvodu)

125. Ve třetí části tohoto druhého žalobního důvodu se Polsko zaměřuje na proporcionalitu v úzkém slova smyslu. Namítá hospodářské a sociální těžkosti, s nimiž bude podle názoru Polska z důvodu zákazu mentolových cigaret tento členský stát konfrontován, a to v daleko větší míře než ostatní členské státy. V této souvislosti Polsko namítá, že unijní normotvůrce neprovedl analýzu poměru mezi náklady a přínosy, v každém případě ne takovou, která by byla zaměřena zvlášť na mentolové cigarety.

126. Na rozdíl od názoru Spojeného království je přezkum proporcionality v úzkém slova smyslu samostatným třetím stupněm v rámci zásady proporcionality. Tato zásada říká, jak již bylo uvedeno úvodem, že omezení spojená s unijním právním aktem musí být přiměřená vzhledem ke sledovaným cílům [68]. Unijní normotvůrce je proto vždy povinen přesvědčit se o tom, zda cíle sledované zvoleným opatřením mohou odůvodnit i značné negativní hospodářské důsledky pro určité hospodářské subjekty [69] (viz také – pokud jde o návrhy legislativních aktů – článek 5 poslední věta protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality [70]).

68 — Rozsudky Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, bod 21), Jippes a další (C-189/01, EU:C:2001:420, bod 81) a ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 86); ve stejném smyslu také rozsudek Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 91).

69 — Rozsudky Arcelor Atlantique a Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 59), Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 53) a Lucembursko v. Parlament a Rada (C-176/09, EU:C:2011:290, bod 63).

70 — Protokol č. 2 ke Smlouvě o EU a Smlouvě o FEU (dále jen „protokol č. 2“).

127. V projednávaném případě se Parlament a Rada mohly jako zákonodárné orgány Unie opřít zejména o posouzení dopadů [71], které provedla Komise a které se zabývá i hospodářskými a sociálnímu dopady opatření zavedených směrnicí [72].

128. Vzhledem k tomu, že mentolové cigarety nemají v rámci tržního segmentu ochucených cigaret *žádné* zvláštní postavení [73], nebylo na rozdíl od názoru Polska posouzení dopadů zaměřené zvlášť na tento specifický výrobek nutné.

129. Je možné, že zmizení mentolových cigaret z trhu jako důsledek unijně právního zákazu uvádět tabákové výrobky s charakteristickou příchutí na trh bude mít přechodně negativní dopady na hospodářskou situaci některých zemědělců činných v oblasti pěstování tabáku a na některé podniky činné v oblasti výroby a prodeje tabákových výrobků, a že v nejhorším případě dokonce může vést ke ztrátě některých pracovních míst.

130. Nicméně je nutno vzít v úvahu, že ochraně lidského zdraví přísluší v hodnotovém žebříčku unijního práva mnohem vyšší příčka než takovýmto v podstatě hospodářským zájmům (v této souvislosti viz článek 9 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU, čl. 168 odst. 1 SFEU, jakož i čl. 35 druhá věta Listiny základních práv), ochrana zdraví proto tedy může odůvodnit i značné negativní hospodářské důsledky pro určité hospodářské subjekty [74].

131. Skutečnost, že polské hospodářství pravděpodobně bude zákazem mentolových cigaret dotčeno více než hospodářství v jiných členských státech, nicméně nečiní zákaz charakteristických příchutí uvedený ve směrnici nepřiměřeným. Vzhledem k rozdílům v hospodářských strukturách členských států je jen stěží možné si představit případ, v němž by se určitý unijní legislativní akt projevil na všechny členské státy naprosto stejným způsobem [75]. Jak správně zdůrazňují unijní orgány, které se účastní řízení, sbližování práva na evropském vnitřním trhu by bylo z velké části zbaveno smyslu, pokud by mohlo být použito jen v takových případech, v nichž již existují z velké části podobné poměry ve všech členských státech.

132. Kromě toho se ztráty, které Polsko předpovídá, v zemědělství a odvětví obchodu s tabákem tohoto členského státu [76], jeví – za předpokladu jejich správnosti – jako relativně mírné a překonatelné, protože se zjevně jedná o pouhé poklesy obratu, a ne například o poklesy čistého zisku.

133. Nehledě na to budou případné hospodářské a sociální těžkosti, které mohou být spojeny se zákazem mentolových cigaret, zmírněny velkorysým přechodným obdobím, které bylo stanoveno až do 20. května 2020, to znamená obdobím čtyř let po lhůtě pro provedení směrnice. Pokud jde zejména o dotčené zemědělce, tito kromě toho případně mohou v rámci společné zemědělské politiky získat podpory příjmů.

134. Celkově tedy bylo ze strany unijního normotvůrce dobře obhajitelné – a v každém případě *ne zjevně nepřiměřené* – dát při vydávání směrnice přednost vysoké úrovni ochrany zdraví, která je jejím cílem, před hospodářskými a sociálními úvahami, tak jak tyto byly v tomto řízení uplatněny Polskem.

71 — „Impact Assessment“, předložené útvary Komise dne 19. prosince 2012, SWD (2012) 452 final, zejména část 1, s. 98 a násl. a s. 120 a násl.

72 — Také Soudní dvůr někdy při přezkumu platnosti unijně právních aktů věnuje pozornost takovýmto posouzením dopadů provedeným Komisí (viz například rozsudek Vodafone a další, C-58/08, EU:C:2010:321, body 55 a 65).

73 — Viz výše body 48 až 57 tohoto stanoviska.

74 — Ve stejném smyslu viz rozsudek Nelson a další (C-581/10 a C-629/10, EU:C:2012:657, bod 81) v souvislosti s ochranou spotřebitele.

75 — Požadavky unijního práva na automobily, pokud jde o ochranu životního prostředí, se tak více projevují v těch členských státech, v nichž hraje automobilový průmysl důležitou roli. Stejně tak unijní právní akty týkající se výroby a uvádění piva na trh se více projevují v těch členských státech, které mají významnou produkci tohoto nápoje, a v těch, v nichž je spotřeba tohoto nápoje nejvyšší.

76 — V žalobě se poukazuje na skutečnost, že Polsko patří k těm členským státům, v nichž na mentolové cigarety – ve výrobě i ve spotřebě – připadá relativně vysoký podíl. V případě zákazu mentolových cigaret Polsko vychází z poklesu obratu připadajícího na jednoho zemědělce produkujícího tabák ve výši 400 eur až 500 eur ročně. Polsko kromě toho považuje za pravděpodobný pokles obratu u zpravidla malých a středních tabákových prodejních míst, avšak nevyčíslilo ho.

135. V důsledku toho je i třetí část tohoto druhého žalobního důvodu neopodstatněná.

d) Dílčí závěr

136. Druhý žalobní důvod proto celkově nemá vyhlídky na úspěch.

3. K zásadě subsidiarity (třetí žalobní důvod)

137. Třetí a poslední žalobní důvod Polska se opírá o zásadu subsidiarity, která je zakotvena v čl. 5 odst. 1 druhé větě SEU ve spojení s čl. 5 odst. 3 SEU.

138. Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie (čl. 5 odst. 3 SEU).

139. Vzhledem k tomu, že Unie nedisponuje obecnou pravomocí k regulaci vnitřního trhu [77] a že vnitřní trh spadá do oblasti pravomocí sdílených Unií a jejími členskými státy [čl. 4 odst. 2 písm. a) SFEU], použije se zásada subsidiarity na harmonizační opatření podle článku 114 SFEU, a tedy i na předmětnou směrnici [78].

140. Dodržování zásady subsidiarity podléhá právní kontrole unijních soudů [79]. Tato kontrola zahrnuje zejména dvě hlediska: jednak slučitelnost obsahu unijních právních aktů se zásadou subsidiarity [k tomu viz hned následující část a)] a jednak jejich odůvodnění s ohledem na zásadu subsidiarity [K tomu viz níže část b)]. Polsko se v rámci svého třetího žalobního důvodu zabývá oběma hledisky.

a) Slučitelnost obsahu směrnice se zásadou subsidiarity

141. Polsko, podporované Rumunskem, jako první namítá, že unijní normotvůrce před vydáním směrnice neprovedl „srovnávací test účinnosti“.

142. Polsko tím naráží na dvoustupňový test, který je podle čl. 5 odst. 3 SEU pro provedení zásady subsidiarity rozhodující:

— Zaprvé se unijní orgány musí ujistit, že konají pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy (*negativní složka* testu).

— Zadruhé je jednání Unie přípustné pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti může být z důvodu jejího rozsahu či účinků lépe dosaženo na úrovni Unie (*pozitivní složka* testu).

Těmito dvěma složkami testu subsidiarity je nakonec ze dvou různých úhlů pohledu zkoumána jedna a tatáž otázka, totiž zda má být k uskutečnění zamýšlených cílů konáno na úrovni Unie či členských států.

77 — Rozsudek Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, bod 83).

78 — V tomto smyslu viz také již dosavadní judikaturu týkající se období před tím, než vstoupila v platnost Lisabonská smlouva; viz rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 179) a Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 75).

79 — Viz zejména rozsudky Německo v. Parlament a Rada (C-233/94, EU:C:1997:231, body 23 až 29), Nizozemsko v. Parlament a Rada (C-377/98, EU:C:2001:523, body 30 až 34), British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, body 177 až 185), Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, body 72 až 79) a Estonsko v. Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, body 44 až 55).

143. Na rozdíl od názoru unijních orgánů zúčastněných na řízení není tento test v žádném případě splněn již tehdy, pokud jsou splněny podmínky pro použití článku 114 SFEU jako právního základu pro vydání harmonizačních opatření na vnitřním trhu. Je sice pravda, že se velká část úvah relevantních v rámci čl. 5 odst. 3 SEU podobá těm, které hrají roli rovněž v rámci článku 114 SFEU. K úplnému překryvu zde však nedochází.

144. V článku 114 SFEU je totiž obsažena informace o tom, zda Unie vůbec má pravomoc k přijímání opatření pro harmonizaci na vnitřním trhu. Na základě zásady subsidiarity se naproti tomu podle čl. 5 odst. 3 SEU určí, zda a jakým způsobem Unie tuto pravomoc v konkrétním případě uplatní. *Rozdělení pravomoci* mezi Unii a členské státy se jinými slovy řídí článkem 114 SFEU, zatímco zásada subsidiarity ukládá unijním orgánům závazné pokyny k *výkonu* jejich *pravomoci* (čl. 5 odst. 1 SEU).

145. Přezkum dodržení zásady subsidiarity je nutno v zásadě provést ve vztahu k celé směrnici, a ne samostatně u každého z jejích ustanovení[80]. Přitom je nutno, jak vyjadřuje již znění čl. 5 odst. 3 SEU, posoudit ve směrnici obsažená *opatření* s ohledem na *cíle*, které tato směrnice sleduje. V projednávaném případě je proto nutno se otázkou subsidiarity zabývat nejen s ohledem na *mentolové cigarety*, protože zákaz tohoto specifického druhu cigaret nemůže být – jak již bylo podrobně vysvětleno výše[81] – v souvislosti se zákazem všech tabákových výrobků s charakteristickou příchutí považován za samostatné a oddělené opatření.

146. Je-li před unijními soudy sporné, zda při použití článku 114 SFEU byly splněny obsahové požadavky zásady subsidiarity, je třeba vzít v úvahu, že výkon pravomocí unijních orgánů při vydávání harmonizačních opatření na vnitřním trhu vyžaduje jak politická, tak i hospodářská nebo sociální rozhodnutí, v jejichž rámci je nutno provést komplexní přezkum a posouzení. Jejich kontrola se odehrává v první řadě na politické úrovni za účasti vnitrostátních parlamentů, přičemž Lisabonská smlouva pro to v protokolu č. 2 zavedla příslušný postup. Naproti tomu soudně je takovéto úvahy, jak jsem již uvedla v rámci zásady proporcionality[82], možné ověřit jen omezeně.

147. Soudní dvůr může smysluplně pouze zkontrolovat, zda se politické orgány Unie při výkonu svých pravomocí držely s ohledem na zásadu subsidiarity hranic jim poskytnutého prostoru pro uvážení. Unijní soud v této souvislosti zkoumá, zda tyto orgány mohly posouzení týkající se otázky subsidiarity v konkrétním případě opřít o dostatečný skutkový základ a zda se přitom nedopustily zjevně nesprávného posouzení[83].

148. Přísnější soudní kontrola subsidiarity by mohla být nezbytná, pokud by se unijní právní akt měl výjimečně dotýkat otázek národní identity členských států (čl. 4 odst. 2 SEU)[84]. V projednávaném případě však neexistuje nic, co by tomu nasvědčovalo, lze tedy zůstat u zjevně nesprávného posouzení jako kritéria přezkumu.

i) Negativní složka testu subsidiarity: opatření, která na vnitrostátní úrovni nelze uspokojivě uskutečnit

149. Pokud jde nejprve o negativní složku testu subsidiarity, je nejprve nutno objasnit, zda by cílů opatření, jež měla být přijata, týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků mohlo být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států.

80 — V tomto smyslu také rozsudek Estonsko v. Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, bod 51).

81 — Viz výše, body 48 až 57 tohoto stanoviska.

82 — V této souvislosti viz výše, body 89 a 90 tohoto stanoviska.

83 — V tomto smyslu viz několik formulací použitých v novější judikatuře; viz jednak rozsudek Estonsko v. Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, bod 54: „[…] pokud [unijní normotvůrce] měl na základě podrobných údajů, aniž se dopustil nesprávného posouzení, za to, že obecnému zájmu Unie může lépe sloužit opatření na její úrovni“) a dále rozsudek Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 78, kde se projednává, zda unijní normotvůrce „mohl mít legitimně za to“, že vydání určité právní úpravy na unijní úrovni bylo nezbytné).

84 — V této souvislosti se vyplatí pohled na judikaturu týkající se zásady proporcionality, která v závislosti na dotčené oblasti nebo základním právu vychází z více či méně přísnějšího kritéria soudního přezkumu (viz například rozsudek Digital Rights Ireland, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 47 a dále rozsudek Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, bod 46).

150. Obecně je možné v rámci této negativní složky testu subsidiarity zohlednit zejména tři následující hlediska.

151. Zaprvé, rozhodující jsou technické a finanční možnosti členských států. Existují-li členské státy, které vůbec nejsou schopny přijmout opatření nezbytná k řešení určitého problému, je to příznak toho, že je negativní složka testu subsidiarity splněna.

152. Zadruhé je třeba si položit otázku, zda jsou ústředním předmětem národní, regionální nebo místní zvláštnosti. Je-li tomu tak, svědčí to spíše pro jednání na úrovni členských států a pro to, aby se věcí zabývaly orgány, které se vyznačují větší blízkostí a znalostí věci, pokud jde o opatření, jež má být přijato.

153. Zatřetí je nutno ověřit, zda problém, jež má být řešen, má čistě místní resp. regionální rozměr, nebo zda naopak nabírá přeshraniční rozměry, které z povahy věci na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni účinně řešit nelze. Existence přeshraničních problémů je jednou z nejdůležitějších indicií pro to, že je negativní složka testu subsidiarity splněna [85].

154. Odbourávání překážek přeshraničního obchodu na evropském vnitřním trhu, které stojí ve středu zájmu článku 114 SFEU, je vzorovým příkladem opatření, která na úrovni členských států zpravidla nelze uspokojivě uskutečnit [86]. Kromě velmi nepravděpodobného případu, v němž by všechny dotčené členské státy v přiměřené době souběžně vydaly zákonodárné akty s v podstatě stejným obsahem totiž postup na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni velmi často vede k pestré směsici různorodých předpisů, kterými se překážky obchodu neodstraní, nýbrž nanejvýš prohloubí [87].

155. V projednávaném případě se Polsko nicméně snaží existenci problému s přeshraničním rozměrem zpochybnit odkazem na rozdílné návyky spotřebitelů a na rozdílné hospodářské struktury v 28 členských státech Evropské unie. Vzhledem k tomu, že mentolové cigarety dosahují relativně vysokých podílů na trhu jen ve třech členských státech Evropské unie, – jmenovitě v Polsku, na Slovensku a ve Finsku – mohou být opatření na ochranu veřejného zdraví v souvislosti s používáním mentolu jako charakteristické příchutě v tabákových výrobcích – podle názoru Polska – přijata na vnitrostátní úrovni.

156. Tento argument není opodstatněný ze dvou důvodů.

157. Polsko jednak pomíjí vlastní účel přijatých opatření. Ani směrnice obecně, ani sporný zákaz mentolových cigaret zvlášť nemá povahu opatření čistě na ochranu veřejného zdraví. Účelem je naopak odbourání překážek obchodu s tabákovými výrobky za současného zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví. Jak již bylo uvedeno [88], zákaz všech charakteristických příchutí je cenou za oběhuschopnost tabákových výrobků na vnitřním trhu za současného zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví. Sleduje-li však směrnice, tak jako zde, dva cíle současně, mezi nimiž kromě toho existuje vzájemná závislost, nelze tyto cíle v rámci testu subsidiarity posuzovat odděleně, nýbrž musí být posuzovány společně [89].

85 — V tomto smyslu viz již „obecný přístup k používání zásady subsidiarity“, dohodnutý na zasedání Evropské rady v Edinburghu ve dnech 11. a 12. prosince 1992 (k tomu viz závěry předsednictví, část A příloha 1 oddíl II písm. ii), otištěny v *Bull. ES* č. 12/1992), kde se hovoří o „nadnárodních aspektech“.

86 — Rozsudek Nizozemsko v. Parlament a Rada (C-377/98, EU:C:2001:523, bod 32).

87 — V tomto smyslu také rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, body 182 a 183), jakož i Alliance for Natural Health a další (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, body 106 a 107).

88 — Viz výše, bod 40 tohoto stanoviska.

89 — V tomto smyslu rozsudek Estonsko v. Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, body 46 až 48).

158. Dále samotná okolnost, že se situace na trhu členský stát od členského státu liší, není způsobilá vyloučit existenci problému s přeshraničním rozměrem. Před vydáním harmonizačního opatření na vnitřním trhu bude jen ve velmi vzácných případech situace na trhu ve všech členských státech stejná. Na tom kromě toho také vůbec nezáleží. Rozhodující je naopak, zda je v příslušném sektoru zaznamenán přeshraniční obchod, který by stál za zmínku, nebo zda je takovýto obchod nutno očekávat a zda existující nebo očekávané překážky tohoto obchodu mohou být účinně vyřešeny samotnými členskými státy.

159. V projednávaném případě je nesporné, že se trh tabákových výrobků vyznačuje čilým přeshraničním obchodem [90], že se právní úpravy týkající se používání charakteristických příchutí platné v členských státech velmi liší, a že další rozdíly je nutno očekávat [91].

160. Za těchto okolností nelze vůči unijnímu normotvůrci namítat žádné zjevně nesprávné posouzení, když má za to, že existuje problém přeshraničního rozměru, který nelze vyřešit pouze opatřeními členských států [92].

ii) Pozitivní složka testu subsidiarity: opatření, která lze z důvodu jejich rozsahu či účinků lépe uskutečnit na úrovni Unie

161. Pokud jde dále o pozitivní složku testu subsidiarity, je třeba přezkoumat, zda cíle zamýšleného opatření týkajícího se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků bylo možné z důvodu rozsahu či účinků zamýšleného opatření lépe dosáhnout na úrovni Unie.

162. V této druhé etapě testu subsidiarity jde tedy o otázku, zda jednání unijních orgánů přináší *přidanou hodnotu* v tom smyslu, že obecnému zájmu Unie může lépe sloužit opatření přijaté na její úrovni než opatření, které je přijato na úrovni členských států [93].

163. V konečném důsledku tím jsou politické orgány Unie před vydáním jakéhokoli právního aktu, který nespadá do výlučné pravomoci Unie, vyzvány, aby se omezily na úpravu důležitých otázek, které mají společný evropský význam.

164. Existuje sice silná domněnka přidané hodnoty jednání na úrovni Unie, má-li předmětný unijní právní akt za cíl řešení problémů s přeshraničním rozměrem, zejména odstranění překážek obchodu, a tím zlepšení fungování evropského vnitřního trhu (čl. 26 odst. 1 SFEU). Souvislost s vnitřním trhem nicméně nesmí automaticky svádět k předpokladu, že pozitivní složka testu subsidiarity bude nutně považována za splněnou. Zásada subsidiarity by jinak v záležitostech týkajících se vnitřního trhu byla zbavena velké části užitečného účinku.

165. Zda má jednání unijních orgánů přidanou hodnotu v popsaném slova smyslu, by naopak – v neposlední řadě v záležitostech týkajících se vnitřního trhu – mělo být posuzováno jak kvantitativně, tak i kvalitativně. Z kvantitativního pohledu je přidaná hodnota jednání na úrovni Unie tím zjevnější, čím více občanů Unie nebo hospodářských subjektů je jednáním dotčeno a čím větší je dotčený objem obchodu. Z kvalitativního pohledu musí být hospodářský, společenský a politický význam materie, jež má být předmětem úpravy, posuzován s ohledem na cíle Unie, které jsou stanoveny v článku 3 SEU a s přihlédnutím k základním hodnotám, na kterých je Unie podle článku 2 SEU založena. Také novost určitého výrobku, pro který z důvodu neexistence jednotných právních rámcových podmínek ještě vůbec žádný trh neexistuje, může hovořit pro jednání na úrovni Unie [94].

90 — Bod 6 odůvodnění směrnice; ve stejném smyslu již rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 64), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 39) a Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 38).

91 — Viz výše, body 59 a 62 tohoto stanoviska.

92 — V této souvislosti viz zejména bod 60 odůvodnění směrnice.

93 — Rozsudek Estonsko v. Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, bod 54).

94 — K tomu viz mé stanovisko ve věci Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise (C-398/13 P, EU:C:2015:190, bod 52).

166. Všechny tyto úvahy musí být vždy prováděny s ohledem na obecný zájem Unie; situace určitého členského státu posuzovaného individuálně přitom – na rozdíl od názoru Polska – obvykle není rozhodující [95]. Něco jiného může výjimečně platit, pokud se zamýšlená opatření unijních orgánů dotýkají národní identity členského státu (čl. 4 odst. 2 SEU) nebo jeho základních zájmů. V projednávaném případě však neexistuje nic, co by tomu nasvědčovalo. Bylo by také více než překvapivé, kdyby někdo chtěl problematiku týkající se výroby, prodeje a spotřeby mentolových cigaret vážně považovat za otázku národního zájmu.

167. Nehledě na to nelze zpochybnit, že výroba, obchodní úpravy a prodej tabákových a souvisejících výrobků se týká trhu se značným objemem obchodu a má dopad na každodenní život milionů občanů Unie. Kromě toho se v případě obchodu s tabákovými výrobky jedná i z kvalitativního pohledu nehledě na státní hranice o významné téma, v neposlední řadě kvůli zdravotním rizikům, která jsou spojena s kouřením, a v projednávaném případě je tedy bez jakýchkoli pochyb možné předpokládat společný evropský zájem.

168. Za těchto okolností nelze vůči unijnímu normotvůrci namítat žádné zjevně nesprávné posouzení, když má za to, že zde existuje problém přeshraničního rozměru, který může být lépe vyřešen na úrovni Unie než na úrovni členských států [96].

169. Tento dojem je ještě silnější, pokud se do úvah zahrne Rámcová úmluva WHO o kontrole tabáku. Jako smluvní strana této úmluvy byla Unie povinna v rámci svých pravomocí přispět k jejímu plnění, přičemž byla povinna dbát také na doporučení, která vyplývala z pokynů k plnění článků 9 a 10 této úmluvy [97]. Takovýto mezinárodní závazek je rovněž nutno zohlednit v souvislosti s otázkou, zda a jakým způsobem unijní orgány vykonávají své pravomoci.

170. Jen pro úplnost uvádím, že i v případě existence společného evropského zájmu a určitých mezinárodních závazků veškeré aspekty týkající se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků v současné době nutně nevyžadují unijně právní úpravu. V případě provedení přijaté právní úpravy, dohledu nad jejím dodržováním na místě, jakož i v případě ukládání případných sankcí se jedná o otázky, u nichž Unie může zpravidla vycházet z toho, že mohou být vzhledem k národním, regionálním nebo místním zvláštnostem lépe řešeny vnitrostátními orgány. Tomu odpovídajícím způsobem sporná směrnice také takovéto úkoly v široké míře ponechává členským státům.

171. Celkově vzato tudíž nelze v souvislosti se směrnicí – stejně jako již v souvislosti s její předchůdkyní [98] – konstatovat žádné věcné porušení zásady subsidiarity. Tento závěr kromě toho není zpochybněn skutečností, že během legislativního postupu řada vnitrostátních parlamentů předložila odůvodněná stanoviska ve smyslu článku 6 protokolu č. 2 [99]. Na straně jedné totiž nebyly výtky týkající se subsidiarity obsažené v uvedených stanoviscích natolik četné, aby vedly k uplatnění postupu udělení „žluté karty“ podle čl. 7 odst. 2 protokolu č. 2 a na straně druhé se tyto výtky opíraly spíše o politické hodnocení návrhu legislativního aktu předloženého Komisí než o jeho právní posouzení.

95 — Viz opět rozsudek Estonsko v. Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, body 53 a 54).

96 — K tomu viz zejména bod 60 odůvodnění směrnice.

97 — K tomu viz výše, body 78 a 79 tohoto stanoviska.

98 — K tomu viz rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, body 181 až 185).

99 — Na základě návrhu směrnice Komise předložily odůvodněné stanovisko parlamenty Bulharska, České republiky, Dánska, Řecka, Itálie, Portugalska, Rumunska a Švédska. Málokteré z těchto stanovisek však obsahuje podstatnou argumentaci týkající se zde sporného zákazu mentolových cigaret.

b) Dostatečné odůvodnění směrnice s ohledem na zásadu subsidiarity

172. Polsko zadruhé namítá, že požadavky subsidiarity nebyly v preambuli směrnice dostatečným způsobem zohledněny. Polsko tím v konečném důsledku tvrdí, že směrnice je nedostatečně odůvodněná.

173. Podle ustálené judikatury musí být odůvodnění vyžadované druhým pododstavcem článku 296 SFEU přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy unijního orgánu, jenž akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl vykonávat přezkum [100].

174. V případě přezkumu dodržení zásady subsidiarity musí být z odůvodnění unijního právního aktu jasné, zda se unijní normotvůrce dostatečným způsobem zabýval otázkami, které jsou relevantní s ohledem na zásadu subsidiarity, a pokud ano, k jakým závěrům ohledně subsidiarity dospěl.

175. Polsko v této souvislosti vytýká skutečnost, že se v preambuli směrnice nachází k zásadě subsidiarity pouze jeden jediný bod odůvodnění, a to bod 60 odůvodnění, který kromě toho obsahuje jen standardní formulaci.

176. Uvedený bod 60 odůvodnění směrnice se skutečně omezuje na lapidární konstatování, že „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“ a z uvedeného vyvozuje, že „Unie [může] přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o fungování EU“.

177. Takováto formulace, která nakonec jen za pomoci předformulovaného textového modulu reprodukuje pouhé znění příslušného ustanovení Smlouvy o EU, není zrovna zářivým příkladem velmi proklamované techniky „lepší tvorby právních předpisů“, kterou se unijní orgány již delší dobu zaštiťují.

178. Pouhá existence takovéto standartní formulace v preambuli unijního právního aktu by samozřejmě neměla vést k unáhleným závěrům, pokud jde o dodržení požadavků uvést odůvodnění. Přesto takováto formulace naznačuje, že je odůvodnění takovéhoto právního aktu vadné. Z odůvodnění sice alespoň vyplývá, že sám unijní normotvůrce byl o dodržení zásady subsidiarity přesvědčen, není z něj však jasně zřejmé, přesně jakými úvahami se v souvislosti s problematikou subsidiarity zabýval a jak intenzivně se touto tématikou zabýval.

179. Ke zrušení napadeného unijního právního aktu však takováto floskulovitá formulace, kterou v projednávaném případě obsahuje bod 60 odůvodnění směrnice, nutně vést nemusí. Relevantní hlediska týkající se tématiky subsidiarity se mohou nacházet i v jiných bodech odůvodnění preambule, i když v nich odkaz na zásadu subsidiarity není výslovně uveden [101].

100 — Rozsudky Atlanta Fruchthandelsgesellschaft a další (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, bod 16), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 58) a Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 70).

101 — V tomto smyslu viz rozsudky Německo v. Parlament a Rada (C-233/94, EU:C:1997:231, body 25 až 29) a Nizozemsko v. Parlament a Rada (C-377/98, EU:C:2001:523, bod 33).

180. Tak je tomu v projednávaném případě. Nedostatky postupu na vnitrostátní úrovni, jakož i výhodami vydání harmonizačního opatření na vnitřním trhu na úrovni Unie se v neposlední řadě zabývají body 4 až 7, 15, 16 a 36 odůvodnění směrnice. I když se argumentace v nich uvedená v první řadě zaměřuje na předpoklady použití článku 114 SFEU jako právního základu, přesto je možné jí současně využít i v souvislosti se zásadou subsidiarity. Jak již bylo uvedeno [102], úvahy, která má unijní normotvůrce provést v rámci článku 114 SFEU a v rámci čl. 5 odst. 3 SEU, se totiž z podstatné části překrývají.

181. Vedle toho je nutno vzít do úvahy skutečnost, že podle ustálené judikatury beztak není potřeba, aby odůvodnění unijního právního aktu uvádělo všechny relevantní skutkové nebo právní okolnosti. Dodržení povinnosti uvést odůvodnění musí být nadto posuzováno nejen s ohledem na znění aktu, ale rovněž s ohledem na jeho kontext a na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast [103]. Platí to tím spíše, pokud – jako je tomu v projednávané věci – je cílem přijmout právní předpisy s obecnou působností, jejichž odůvodnění se může omezit na spíše obecný popis základních rysů příslušné právní úpravy a cílů, které sleduje [104].

182. V projednávaném případě je důležité, že se unijní normotvůrce mohl opřít jednak o odůvodnění návrhu směrnice předloženého Komisí [105], jakož i dále o obsáhlou analýzu útvarů Komise v rámci posouzení dopadů [106] této směrnice, která byla nyní napadena. Nevýhody různorodých vnitrostátních právních úprav a přednosti postupu na unijní úrovni jsou podrobně rozebrány nejen v částech zvlášť věnovaných zásadě subsidiarity, nýbrž také v řadě dalších částí obou těchto textů.

183. Je tak dostatečným způsobem doloženo, že normotvorné orgány měly k dispozici obsáhlý materiál, z něhož mohly v rámci posouzení dodržení zásady subsidiarity vycházet.

184. Ani z článku 5 protokolu č. 2 nelze kromě toho vyvodit, že by „zevrubná informace“, kterou Lisabonská smlouva v otázkách subsidiarity nově činí podmínkou normotvorby na úrovni Unie, musela být sama nutně obsažena v preambuli právního aktu nakonec přijatého Evropským parlamentem a Radou. Vzhledem ke komplexnosti úvah, které je nutno za tímto účelem provést, by to také bylo jen stěží proveditelné a snadno by to mohlo přesáhnout rozsah takovéto preambule.

185. Rozhodující naopak je, že „zevrubná informace“, kterou požaduje článek 5 protokolu č. 2, byla *během* legislativního postupu příslušným unijním orgánům, jakož i vnitrostátním parlamentům, k dispozici jako základ pro jejich příslušné rozhodování, jak se v projednávaném případě zcela nesporně stalo. Při bližším pohledu to dokonce vyplývá ze znění článku 5 protokolu č. 2: toto ustanovení se totiž vztahuje jen na *návrhy* legislativních aktů, a ne na Parlamentem a Radou přijaté konečné produkty jejich normotvorné činnosti.

186. Vzhledem ke všem těmto skutečnostem je výtka nedostatečného odůvodnění směrnice s ohledem na zásadu subsidiarity irelevantní.

c) Dílčí závěr

187. Celkově vzato tudíž nelze ani po věcné ani po formální stránce konstatovat porušení zásady subsidiarity. V důsledku toho zůstává i třetí žalobní důvod Polska neúspěšným.

102 — Viz výše, bod 143 tohoto stanoviska.

103 — Viz opět rozsudky Atlanta Fruchthandelsgesellschaft a další (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, bod 16), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 58) a Gauweiler další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 70), dále rozsudek Estonsko v. Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, body 58, 59 a 61).

104 — V tomto smyslu viz rozsudky Spojené království v. Rada (C-150/94, EU:C:1998:547, body 25 a 26), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 59) a Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 29).

105 — COM(2012) 788 final, předložený Komisí dne 19. prosince 2012.

106 — „Impact Assessment“, předložené útvary Komise dne 19. prosince 2012, SWD (2012) 452 final.

188. Přesto je nutno unijnímu normotvůrci naléhavě doporučit, aby do budoucna upustil od floskulovitých formulací, jako je tomu zde v bodě 60 odůvodnění směrnice a místo toho preambuli příslušného unijního právního aktu obohatil argumentací k zásadě proporcionality, která by byla dostatečně věcná a více přizpůsobená příslušnému opatření.

C – *Shrnutí*

189. Vzhledem k tomu, že žádný z žalobních důvodů Polska – které je částečně podporováno Rumunskem – nebyl úspěšný, je nutno žalobu zčásti odmítnout jako nepřípustnou [107] a ve zbývající části zamítnout jako neopodstatněnou.

V – **Náklady řízení**

190. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu 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 podle řešení, které jsem navrhla, Polsko nemělo se svou argumentací úspěch a Parlament a Rada požadovaly náhradu nákladů řízení, je důvodné Polsku uložit náhradu nákladů řízení.

191. Kromě toho ponesou Irsko, Francie, Rumunsko, Spojené království a Komise jakožto vedlejší účastníci řízení podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu vlastní náklady řízení.

VI – **Závěry**

192. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl následovně:

1) Žaloba se zčásti odmítá a ve zbývající části zamítá.

2) Irsko, Francouzská republika, Rumunsko, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, jakož i Evropská komise ponesou každý vlastní náklady řízení. Ve zbývající části ponese náklady řízení Polská republika.

107 — Pokud jde o nepřípustné části této žaloby, viz výše bod 24 až 30 a bod 34 tohoto stanoviska.