Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 23. decembra 2015 [1]

Vec C-358/14

Poľská republika
proti
Európskemu parlamentu
a

Rade Európskej únie

„Žaloba o neplatnosť — Aproximácia právnych predpisov — Smernica 2014/40/EÚ — Výroba, prezentácia a predaj tabakových a súvisiacich výrobkov — Mentolové cigarety — Voľba článku 114 ZFEÚ ako právneho základu — Zásada proporcionality — Zásada subsidiarity“

I – Úvod

1. Mohol by normotvorca Únie od 20. mája 2020 zakázať predaj mentolových cigariet na európskom vnútornom trhu? Táto nepochybne emocionálna otázka [2] je v podstate právny problém, ktorý Poľská republika v prejednávanej veci predkladá Súdnemu dvoru prostredníctvom žaloby o neplatnosť smernice 2014/40/EÚ [3]. Táto žaloba patrí k sérii právnych sporov, ktoré sa v priebehu rokov rozpútali v súvislosti s rôznymi právnymi úpravami prijatými na úrovni Únie týkajúcimi sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov na európskom vnútornom trhu. [4]

2. Na rozdiel od skorších konaní sa v prejednávanej veci v zásade nespochybňuje vhodnosť článku 114 ZFEÚ (predtým článok 95 ES alebo článok 100a Zmluvy o EHS) ako právneho základu novej smernice, ale táto vec sa ňou zaoberá len v súvislosti s určitými podrobnosťami. V súlade s tým v tomto prípade už nezohráva normotvorná právomoc takú centrálnu úlohu ako v minulosti. Centrom záujmu je teraz skôr otázka, či je zákaz mentolových cigariet, vzťahujúci sa na celú Úniu, zlučiteľný so zásadou proporcionality. Okrem toho sú v centre záujmu požiadavky, ktoré pre takú právnu úpravu, akou je právna úprava sporná v prejednávanej veci, vyplývajú zo zásady subsidiarity.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Média napríklad informovali o tom, ako medzičasom zosnulý bývalý nemecký spolkový kancelár prijal vzhľadom na hroziaci zákaz mentolových cigariet preventívne opatrenia: „Hroziaci zákaz EÚ: Helmut Schmidt si údajne do zásoby nakúpil 200 kartónov mentolových cigariet“ (*Spiegel Online* – Politik – 9. júl 2013).

3 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 3. apríla 2014 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov a o zrušení smernice 2001/37/ES (Ú. v. EÚ L 127, s. 1, ďalej len „smernica“).

4 — Pozri v tejto súvislosti najmä rozsudky Nemecko/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), Nemecko/Parlament a Rada (C-380/03, EU:C:2006:772) a Komisia/Dánsko (C-468/14, EU:C:2015:504).

3. Za týmito právnymi otázkami, na ktorých podľa všetkého špeciálne v Poľsku spočívajú podstatné hospodárske záujmy a ktoré okrem toho majú dennodenne vplyv na život miliónov občanov Únie, sa napokon skrýva jedna zásadná problematika: Aká miera voľnej úvahy zostáva normotvorcovi Únie na účely zabezpečenia toho, aby mohli byť výrobky uvedené na trh za jednotných podmienok v celej Únii, pričom nebude opomenutý základný cieľ vysokej úrovne ochrany zdravia, ktorý je v rámci primárneho práva zakotvený na poprednom mieste (článok 9 ZFEÚ, článok 114 ods. 3 ZFEÚ, článok 168 ods. 1 ZFEÚ a článok 35 druhá veta Charty základných práv Európskej únie)?

4. Okrem prejednávanej žaloby Poľska o neplatnosť v súčasnosti prebiehajú aj dve prejudiciálne konania, ktorými sa britský súd obracia na Súdny dvor v súvislosti s platnosťou smernice 2014/40. Prvé z týchto konaní [5] sa venuje výlučne novej právnej úprave o elektronických cigaretách v článku 20 smernice; kladie právne otázky týkajúce sa zásady proporcionality, zásady subsidiarity a základných práv Únie. Druhé [6] sa týka mnohých konkrétnych ustanovení smernice a zaoberá sa pritom predovšetkým voľbou článku 114 ZFEÚ ako právneho základu, zásadou subsidiarity, zásadami proporcionality a právnej istoty, otázkami týkajúcimi sa základných práv Únie, ako aj problémami v súvislosti s článkom 290 ZFEÚ a článkom 291 ZFEÚ, pokiaľ ide o delegovanie legislatívnych a vykonávacích právomocí na Komisiu. V oboch konaniach dnes takisto predložím svoje návrhy.

II – **Sporné ustanovenia smernice 2014/40**

5. Pojem „charakteristická aróma“ je podľa vymedzenia pojmov stanoveného v článku 2 bode 25 smernice

„jasne zreteľná vôňa alebo chuť s výnimkou tabakovej, ktorú výrobku dodáva prídavná látka alebo kombinácia prídavných látok okrem iného vrátane ovocia, korenia, bylín, alkoholu, cukroviniek, mentolu alebo vanilky a ktorú možno rozpoznať pred alebo počas spotreby tabakového výrobku“.

6. V článku 6 smernice je pod nadpisom „Prioritný zoznam prídavných látok a rozšírené nahlasovacie povinnosti“ stanovené, že na prídavné látky obsiahnuté v cigaretách a v tabaku na vlastnoručné zhotovenie cigariet, ktoré sú uvedené v prioritnom zozname stanovenom a aktualizovanom Komisiou, sa vzťahujú rozšírené nahlasovacie povinnosti. V tejto súvislosti je v článku 6 ods. 2 smernice stanovené toto:

„2. Členské štáty vyžadujú od výrobcov a dovozcov cigariet a tabaku na vlastnoručné zhotovenie cigariet obsahujúcich prídavnú látku, ktorá je uvedená v prioritnom zozname…, aby vykonávali komplexné štúdie, v rámci ktorých sa pre každú prídavnú látku preskúma, či:

…

b) má za následok charakteristickú arómu;

…“

7. Článok 7 smernice obsahuje ustanovenia o „regulácii zložiek“ a v relevantnej časti stanovuje:

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

Členské štáty nezakazujú používanie prídavných látok, ktoré sú nevyhnutné na výrobu tabakových výrobkov,…

5 — Vec C-477/14 (Pillbox 38).

6 — Vec C-547/14 (Philip Morris Brands a i.).

…

2. Komisia na žiadosť členského štátu alebo z vlastnej iniciatívy určí prostredníctvom vykonávacích aktov, či tabakový výrobok patrí do rozsahu pôsobnosti odseku 1. Tieto vykonávacie akty sa prijímajú v súlade s postupom preskúmania uvedeným v článku 25 [v článku 25 ods. 2 – *neoficiálny preklad*].

3. Komisia prijme vykonávacie akty stanovujúce jednotné pravidlá pre postupy, ktoré umožňujú určiť, či tabakový výrobok patrí do rozsahu pôsobnosti odseku 1. Tieto vykonávacie akty sa prijímajú v súlade s postupom preskúmania uvedeným v článku 25 [v článku 25 ods. 2 – *neoficiálny preklad*].

4. Zriadi sa nezávislý poradný výbor na úrovni Únie. Členské štáty a Komisia sa pred prijímaním opatrení podľa odsekov 1 a 2 tohto článku môžu s týmto výborom radiť. Komisia prijme vykonávacie akty stanovujúce postupy na zriadenie a fungovanie tohto výboru.

Tieto vykonávacie akty sa prijmú v súlade s postupom preskúmania uvedeným v článku 25 [v článku 25 ods. 2 – *neoficiálny preklad*].

5. V prípade, že úroveň obsahu alebo koncentrácia určitých prídavných látok alebo ich kombinácie vedie k zákazom podľa odseku 1 tohto článku najmenej v troch členských štátoch, Komisia má právomoc prijať delegované akty v súlade s článkom 27 s cieľom stanoviť maximálne úrovne obsahu pre tie prídavné látky alebo kombinácie prídavných látok, ktoré majú za následok charakteristickú arómu.

…

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

…

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

13. Členské štáty a Komisia môžu výrobcom a dovozcom tabakových výrobkov účtovať primerané poplatky za posúdenie toho, či má tabakový výrobok charakteristickú arómu, či sa použili zakázané prídavné látky alebo arómy…

14. V prípade tabakových výrobkov s charakteristickou arómou, ktorých objem predaja v rámci celej Únie predstavuje minimálne 3 % konkrétnej kategórie výrobkov, ustanovenia tohto článku sa uplatňujú od 20. mája 2020.

…“

8. V súvislosti s „prezentáciou výrobku“ obsahuje článok 13 smernice okrem iného toto ustanovenie:

„1. Označovanie jednotkových balení a každého vonkajšieho obalu a samotného tabakového výrobku nezahŕňa žiadny prvok ani charakteristický znak, ktorý:

…

c) odkazuje na chuť, vôňu, akékoľvek arómy alebo iné prídavné látky alebo na ich neprítomnosť;

…“

III – **Konanie a návrhy účastníkov konania**

9. Podaním z 22. júla 2014 podala Poľská republika na základe článku 263 ZFEÚ túto žalobu o neplatnosť proti Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie.

10. Ako vedľajší účastníci konania bolo na podporu návrhov žalobkyne pripustené Rumunsko a na podporu návrhov žalovaných boli pripustení Írsko, Francúzska republika, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, ako aj Európska komisia.

11. Poľsko navrhuje:

— zrušiť článok 2 bod 25, článok 6 ods. 2 písm. b), článok 7 ods. 1 až 5, článok 7 ods. 7 prvú vetu a článok 7 ods. 12 až 14, ako aj článok 13 ods. 1 písm. c) smernice 2014/40,

— zaviazať Parlament a Radu na náhradu trov konania.

12. Rumunsko Súdnemu dvoru navrhuje, aby zrušil článok 7 ods. 1 až 5, článok 7 ods. 7 prvú vetu a článok 7 ods. 12 až 14 smernice 2014/40.

13. Parlament aj Rada navrhujú, aby Súdny dvor:

— zamietol žalobu a

— zaviazal Poľsko na náhradu trov konania.

14. Komisia Súdnemu dvoru navrhuje, aby:

— zamietol žalobu ako nedôvodnú a

— zaviazal žalobkyňu na náhradu trov konania.

15. Írsko, Francúzsko a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska navrhujú žalobu zamietnuť. Írsko okrem toho navrhuje zaviazať Poľsko na náhradu trov konania.

16. Pre prípad, že by Súdny dvor žalobe Poľska vyhovel, Parlament, Rada a Francúzsko okrem toho subsidiárne navrhujú ponechať účinnosť prípadne zrušených ustanovení smernice 2014/40 do tej doby, pokiaľ v rámci primeranej lehoty nenadobudne účinnosť nová smernica.

17. Pred Súdnym dvorom sa žaloba Poľska prejednávala v písomnej časti konania a 30. septembra 2015 ústne na pojednávaní.

IV – **Posúdenie**

A – *Prípustnosť žaloby*

18. Predtým, ako sa budem venovať obsahu výhrad predložených Poľskom, je nevyhnutná krátka úvaha o prípustnosti tejto žaloby. Po prvé sa vynára otázka, či je možné napadnúť ustanovenia o charakteristických arómach samostatne. Po druhé je potrebné preskúmať, či sú žalobné tvrdenia týkajúce sa jednotlivých sporných ustanovení smernice dostatočne odôvodnené. A po tretie je potrebné sa venovať kritike Rady, že argumenty Poľska týkajúce sa zásady rovnosti zaobchádzania v rámci druhej výmeny písomných vyjadrení, presnejšie, v replike Poľska, predstavujú z dôvodu oneskorenia neprípustný nový žalobný dôvod.

1. O obmedzení žaloby o neplatnosť na konkrétne články smernice

19. Poľsko, s podporou Rumunska, nenavrhuje vyhlásenie neplatnosti smernice 2014/40 ako celku, ale napáda len určité ustanovenia tejto smernice, konkrétne všetky tie, ktoré sa týkajú charakteristických aróm alebo jednoducho aróm.

20. Podľa ustálenej judikatúry je čiastočné zrušenie aktu Únie možné len vtedy, ak sú časti, ktorých zrušenie sa navrhuje, oddeliteľné od ostatných častí aktu (tzv. podmienka oddeliteľnosti).[7] Podmienka oddeliteľnosti nie je splnená, ak by čiastočné zrušenie napadnutého aktu spôsobilo zmenu jeho podstaty.[8]

21. Ustanovenia smernice 2014/40 napadnuté v prejednávanej veci obsahujú špeciálne ustanovenia o tabakových výrobkoch s charakteristickými arómami, ktoré existujú nezávisle od iných ustanovení smernice. Súdny dvor nepozná žiadne dôvody svedčiace v prospech toho, že by ustanovenia o takýchto arómach obsiahnuté v smernici a ostatné ustanovenia smernice mali mať spoločný osud. Aj keby Súdny dvor v tomto konaní jednotlivé ustanovenia týkajúce sa aróm zrušil, mali by ostatné v smernici obsiahnuté ustanovenia naďalej svoju existenčnú opodstatnenosť a ich pôsobnosť by sa nezmenila.

22. Na základe toho je potrebné vychádzať z toho, že ustanovenia o charakteristických arómach sú oddeliteľnými časťami smernice 2014/40 a ich prípadné zrušenie by sa nedotklo podstaty tejto smernice.

23. Na rozdiel od vyjadrenia Poľska na pojednávaní by z tých istých dôvodov čisto teoreticky nič nebránilo tomu, aby sa ustanovenia smernice 2014/40 o charakteristických arómach zrušili len čiastočne, a to v tom rozsahu, v akom z týchto ustanovení vyplýva zákaz mentolových cigariet.

2. O otázke dostatočného odôvodnenia žalobných tvrdení

24. Pozornosť vzbudzuje fakt, že Poľsko síce navrhuje zrušenie niekoľkých samostatných ustanovení smernice, ale v súvislosti s niektorými, konkrétne článkom 6 ods. 2 písm. b), článkom 7 ods. 12 a 14, ako aj článkom 13 ods. 1 písm. c), neuvádza žiadne bližšie vysvetlenia.

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

8 — Rozsudky Francúzsko/Parlament a Rada (C-244/03, EU:C:2005:299, bod 13), Komisia/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, bod 38), Komisia/Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, bod 16) a Komisia/Rada (C-425/13, EU:C:2015:483, bod 94); v rovnakom zmysle rozsudok Francúzsko a i./Komisia (C-68/94 a C-30/95, EU:C:1998:148, body 257 až 259).

25. Treba pripomenúť, že tvrdenia žalobcu v jeho žalobe musia byť dostatočne odôvodnené. V zmysle článku 120 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora a súvisiacej judikatúry musí každá žaloba obsahovať predmet konania, dôvody a tvrdenia, na ktorých je žaloba založená, ako aj stručné zhrnutie týchto dôvodov. Tieto údaje musia byť dostatočne jasné a presné, aby umožnili žalovanému pripraviť si obhajobu a Súdnemu dvoru vykonať preskúmanie. Z toho vyplýva, že podstatné skutkové a právne okolnosti, na ktorých je žaloba založená, musia vyplývať koherentným a zrozumiteľným spôsobom už z textu samotnej žaloby a žalobné návrhy musia byť formulované jednoznačne, aby Súdny dvor nerozhodol nad rámec návrhov alebo neopomenul rozhodnúť o niektorej výhrade. [9]

26. V prejednávanej veci neobsahuje žaloba žiadne vysvetlenia, prečo Poľsko žiada zrušenie práve článku 6 ods. 2 písm. b), článku 7 ods. 12 a 14, ako aj článku 13 ods. 1 písm. c) smernice. Odpoveď na túto otázku nevyplýva ani z celkového kontextu žaloby o neplatnosť podanej Poľskom.

27. Naopak žalobný návrh Poľska smeruje podľa dôvodov uvedených v žalobe a v ústnych vysvetleniach Poľska pred Súdnym dvorom len proti zákazu mentolových cigariet zakotvenému v práve Únie. V uvedených ustanoveniach smernice sa ale takýto zákaz ako taký vôbec nevyskytuje.

28. Samozrejme, je možné argumentovať v tom zmysle, že prípadné zrušenie zákazu mentolových cigariet Súdnym dvorom sa musí nevyhnutne vzťahovať aj na také ustanovenia smernice, ktoré sú s daným zákazom neoddeliteľne spojené. Z uvedených ustanovení sa to ale týka nanajvýš článku 13 ods. 1 písm. c) smernice, ktorý zakazuje uvádzať na cigaretových baleniach chuť, vôňu alebo arómy: ak má byť predaj mentolových cigariet, v súlade s návrhmi Poľska a Rumunska, možný aj v budúcnosti, muselo by byť povolené uvádzať na baleniach týchto cigariet mentol ako obsahovú zložku. Na základe čoho by mal spotrebiteľ v inom prípade prijať svoje rozhodnutie medzi mentolovými cigaretami a neochutenými cigaretami?

29. Iné uvedené ustanovenia smernice ale nepreukazujú takú úzku väzbu so zákazom mentolových cigariet, že by museli mať spoločný osud s týmto zákazom. V tomto zmysle majú byť podľa článku 6 ods. 2 písm. b) smernice výrobcovia a dovozcovia cigariet a tabaku na vlastnoručné zhotovenie povinní vykonávať určité štúdie; toto však priamo nesúvisí so zákazom mentolových cigariet. To isté platí o článku 7 ods. 12 smernice, ktorý upravuje *výnimky* zo zákazu uvádzania tabakových výrobkov s charakteristickou arómou na trh. Nakoniec čo sa týka článku 7 ods. 14 smernice, ani on neobsahuje zákaz mentolových cigariet, ale len posúva začiatok určitých zákazov vrátane zákazu mentolových cigariet až na 20. máj 2020.

30. Z toho vyplýva, že žaloba Poľska je z dôvodu nedostatočného odôvodnenia neprípustná v rozsahu, v akom smeruje proti článku 6 ods. 2 písm. b), ako aj článku 7 ods. 12 a 14 smernice.

3. O údajnej existencii nového oneskoreného žalobného dôvodu týkajúceho sa zásady rovnosti zaobchádzania

31. Rada, opierajúc sa o článok 127 ods. 1 rokovacieho poriadku, namieta, že Poľsko uviedlo v druhej výmene písomných vyjadrení, presnejšie povedané v replike, nový oneskorený žalobný dôvod, ktorým uplatňuje porušenie zásady rovnosti zaobchádzania, ktoré spočíva na tom, že smernica zaobchádza s mentolovými cigaretami rovnako ako s inými ochutenými tabakovými výrobkami, a to napriek objektívne existujúcim rozdielom.

9 — Ustálená judikatúra, pozri napríklad rozsudky Komisia/Parlament a Rada (C-411/06, EU:C:2009:518, bod 27), Spojené kráľovstvo/Rada (C-209/13, EU:C:2014:283, bod 30) a Parlament/Rada (C-540/13, EU:C:2015:224, bod 9).

32. Táto výhrada Rady sa jednoznačne zakladá na nesprávnom pochopení žalobných tvrdení v písomnej časti konania. Poľsko síce skutočne na rôznych miestach svojich písomných vysvetlení zdôrazňuje údajné rozdiely medzi mentolovými cigaretami a inými ochutenými tabakovými výrobkami. Ako to jednoznačne vyplynulo aj z ústneho pojednávania, pri tomto tvrdení ale *nejde* o oddelený žalobný dôvod, ale skôr o argumenty, ktoré sa uvádzajú na podporu troch skutočných žalobných dôvodov uplatnených žalobkyňou. Takéto argumenty boli prvýkrát uvedené už v žalobe. Ako okrem toho jasne vyplýva z repliky, odpovedá Poľsko v druhej výmene písomných pripomienok podrobnejšou verziou tejto argumentácie výlučne na špecifické tvrdenie Parlamentu a Rady a usiluje sa o bližšie vysvetlenie žalobou definovaného predmetu sporu. Takýto postup je plne prípustný.

33. Táto výhrada uplatnená Radou sa preto musí zamietnuť.

4. Predbežný záver

34. Žaloba Poľska je z dôvodu nedostatočného odôvodnenia neprípustná v rozsahu, v akom napáda článok 6 ods. 2 písm. b), ako aj článok 7 ods. 12 a 14 smernice. V zvyšnej časti je žaloba prípustná.

B – *Opodstatnenosť žaloby*

35. Žaloba Poľskej republiky o neplatnosť smeruje proti niekoľkým samostatným ustanoveniam smernice 2014/40, z ktorých všetky sa týkajú používania charakteristických aróm v tabakových výrobkoch. Cieľom tejto žaloby Poľska je dosiahnuť zrušenie zákazu uvádzania mentolových cigariet na európsky vnútorný trh, ktorý ma podľa článku 7 ods. 14 smernice platiť od 20. mája 2020. [10]

36. Na tento účel sa uplatňujú tri žalobné dôvody: Po prvé si Poľsko myslí, že zákaz mentolových cigariet nebolo možné založiť na článku 114 ZFEÚ. Po druhé Poľsko namieta porušenie zásady proporcionality. A po tretie je Poľsko presvedčené, že došlo k porušeniu zásady subsidiarity.

1. O voľbe článku 114 ZFEÚ ako právneho základu (prvý žalobný dôvod)

37. Svojím prvým žalobným dôvodom Poľsko tvrdí, že článok 114 ZFEÚ neprichádza do úvahy ako právny základ zákazu mentolových cigariet v rámci celej Únie.

38. V tejto súvislosti je potrebné podotknúť, že legislatívny akt prijatý na základe tohto ustanovenia musí na jednej strane obsahovať opatrenia týkajúce sa aproximácie ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov a na druhej strane mať za cieľ vytváranie a fungovanie vnútorného trhu. [11] Okrem toho cieľom takýchto harmonizačných opatrení vnútorného trhu prijatých na základe článku 114 ZFEÚ musí nevyhnutne byť zlepšenie podmienok na vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu. [12]

39. Podľa ustálenej judikatúry článok 114 ZFEÚ dovoľuje normotvorcovi Únie na tento účel zakázať uvádzať určitý výrobok na trh na celom európskom vnútornom trhu, ak to slúži na odstránenie prekážok obchodu pre určitú skupinu výrobkov alebo aspoň na zabránenie vzniku takýchto prekážok obchodu. [13]

10 — Dátum 20. máj 2020 vyplýva z článku 7 ods. 14 smernice, keďže objem predaja mentolových cigariet v rámci celej Únie prekračuje podľa súhlasných údajov účastníkov konania 3 %.

11 — Rozsudok Spojené kráľovstvo/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 i. (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 32) a Inuit Tapiriit Kanatami a i./Komisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 26).

13 — Rozsudky Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, body 34 a 35) a Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, body 33 a 34). Aj najnovšie vydaný rozsudok Inuit Tapiriit Kanatami a i./Komisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535) vychádzal zo skutkového stavu, v ktorom článok 95 ES (teraz článok 114 ZFEÚ) slúžil ako právny základ zákazu uvádzania výrobkov na európsky vnútorný trh.

40. Na príklade v tejto veci relevantných tabakových výrobkov sa to dá vysvetliť takto: v práve Únie zakotvený zákaz určitých foriem ponúkania tabaku slúži na vytvorenie jednotných obchodných podmienok pre všetky tabakové výrobky v celej Európskej únii. V dôsledku toho je zákaz tabakových výrobkov s charakteristickou arómou, platný v celej Únii, do určitej miery cenou za voľnú schopnosť obehu „normálnych“ tabakových výrobkov, ktoré spĺňajú podmienky smernice, na európskom vnútornom trhu pri súčasnom zabezpečení vysokej úrovne ochrany zdravia. [14] Inými slovami, odteraz sa síce tabakové výrobky môžu v Európskej únii v zásade uvádzať na trh, ale len bez charakteristických aróm.

41. V súlade s tým sa zdá, že Poľsko v prejednávanej veci vôbec nespochybňuje, že článok 114 ZFEÚ v zásade môže byť vhodným právnym základom harmonizačných opatrení vnútorného trhu týkajúcich sa tabakových výrobkov vrátane zákazu uvádzania určitých výrobkov z väčšej skupiny tabakových výrobkov na trh.

42. Špeciálne v súvislosti s mentolovými cigaretami ale podľa názoru Poľska v čase prijatia smernice ani neexistovali rozdiely medzi vnútroštátnymi zákonmi, inými právnymi predpismi a správnymi opatreniami [prvá časť prvého žalobného dôvodu, pozri v tejto súvislosti nasledujúci oddiel a)], ani sa odlišný vývoj týchto predpisov nedal očakávať [druhá časť prvého žalobného dôvodu, pozri v tejto súvislosti oddiel b) nižšie]. Z toho Poľsko vyvodzuje, že sporný zákaz mentolových cigariet sa nemal zakladať na článku 114 ZFEÚ. [15]

a) O odstránení existujúcich prekážok obchodu (prvá časť prvého žalobného dôvodu)

43. Prvá časť prvého žalobného dôvodu sa v podstate zakladá na výhrade, že sporné ustanovenia smernice nie sú spôsobilé odstrániť existujúce prekážky obchodu, ale naopak by viedli k vytvoreniu nových prekážok obchodu.

i) O rozdieloch vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení

44. Podľa ustálenej judikatúry môže normotvorca Únie použiť článok 114 ZFEÚ ako právny základ okrem iného v prípade rozdielov medzi vnútroštátnymi právnymi úpravami, ktoré by mohli byť prekážkou pri uplatňovaní základných slobôd a mohli by mať tak priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu [16] alebo spôsobiť značné narušenie hospodárskej súťaže. [17]

45. Poľsko, podporované Rumunskom, tvrdí, že v dobe vydania smernice neexistovali vôbec žiadne rozdiely medzi zákonmi, inými právnymi predpismi a správnymi opatreniami členských štátov *týkajúcimi sa mentolových cigariet*.

46. Toto tvrdenie nie je presvedčivé. Zjavne totiž vychádza z nesprávneho predpokladu, že normotvorca Únie by bol podľa článku 114 ZFEÚ oprávnený vydať právnu úpravu o používaní mentolu ako charakteristickej arómy v tabakových výrokoch len vtedy, ak by medzi právnymi úpravami členských štátov existovali rozdiely špeciálne v súvislosti s mentolovými cigaretami.

14 — Pozri aj článok 24 ods. 1 smernice.

15 — V rozsahu, v akom Poľsko uplatňuje rovnaké argumenty aj v rámci druhého žalobného dôvodu v súvislosti so zásadou proporcionality, sa im budem venovať v tejto časti a v ďalších častiach sa nimi už nebudem zaoberať.

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

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

47. Takúto „salámovú taktiku“, ktorá sa osobitne zameriava na každý segment trhu upravený v harmonizačnom opatrení vnútorného trhu a ak je to možné, dokonca na jednotlivé zložky výrobku, je potrebné zamietnuť. Rozhodujúce je naopak to, či je možné smernicu ako celok oprieť o článok 114 ZFEÚ.

– Na izolované posudzovanie mentolových cigariet neexistoval žiaden dôvod

48. Izolované posudzovanie mentolových cigariet, ktoré má na mysli Poľsko a Rumunsko, by pripadalo do úvahy nanajvýš vtedy, ak by mentolovým cigaretám v porovnaní s inými ochutenými tabakovými výrobkami patrilo osobitné postavenie.

49. Je pravda, že Poľsko sa v konaní pred Súdnym dvorom pokúsilo uplatňovať práve takéto osobitné postavenie pre mentolové cigarety. Takáto argumentácia ale nie je presvedčivá. Medzi mentolovými cigaretami na jednej strane a inými ochutenými cigaretami na druhej strane naopak existuje dostatok spoločných znakov na to, aby normotvorcovi Únie umožnil jednotný prístup v smernici.

50. Toto vyplýva z porovnania oboch druhov cigariet pri zohľadnení všetkých relevantných okolností. Pritom je potrebné zohľadniť jednak to, či oba výrobky sú si vo svojich objektívnych vlastnostiach podobné,[18] ako aj to, či sa vzhľadom na ciele relevantnej právnej úpravy nachádzajú v porovnateľnej situácii.[19]

51. Ak sa najprv pozorujú fyzické vlastnosti rôznych druhov cigariet, nie je možné zistiť medzi mentolovými cigaretami a inými ochutenými cigaretami žiadne podstatné rozdiely. Spôsob konzumácie je takisto rovnaký: vo všetkých prípadoch sa tabak spáli a dym sa fajčí alebo inhaluje.[20]

52. Podstatné rozdiely nie sú zjavné ani vtedy, ak sa mentolové cigarety a iné ochutené cigarety porovnávajú v súvislosti s prevládajúcim cieľom smernice 2014/40, ktorý spočíva v zabezpečení možnosti obehu tabakových výrobkov na európskom vnútornom trhu, a to pri zachovaní vysokej úrovne ochrany zdravia.[21] Všetky charakteristický arómy, bez ohľadu na to, či ide o mentol alebo o iné arómy, môžu v zásade viesť k tomu, že zmiernia alebo prekryjú zvyčajne dosť trpkú, dokonca štipľavú, chuť tabakového dymu. Tým vzniká vážne riziko, že ochutené cigarety nefajčiarom uľahčia začatie konzumácie tabaku[22] a návykovým fajčiarom, v každom prípade niektorým z nich, sťažia ukončenie nikotínovej závislosti.[23]

53. Poľsko v tejto súvislosti bezúspešne namieta, že mentolové cigarety sú „tradičným“ výrobkom, ktorý môže preukázať dlhoročnú prítomnosť na trhu a že je pre mladistvých a mladých dospelých menej atraktívny ako iné ochutené cigarety.[24]

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 et Lorraine a i. (C-127/07, EU:C:2008:728, body 25 a 26), Association belge des Consommateurs Test-Achats a i. (C-236/09, EU:C:2011:100, bod 29), Ziegler/Komisia (C-439/11 P, EU:C:2013:513, bod 167) a Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, bod 51).

20 — V tejto súvislosti sa prejednávaný prípad zásadne odlišuje od veci Pillbox 38 (C-477/14, pozri moje návrhy z dnešného dňa v tejto veci, body 47 až 49), v ktorej sa navzájom neporovnávajú rôzne typy tradičných tabakových výrobkov, ale tradičné tabakové výrobky na jednej strane a elektronické cigarety na druhej strane, čo v uvedenej veci vedie k odhaleniu podstatných rozdielov.

21 — Pozri najmä článok 1 *in fine*, ako aj odôvodnenia 5, 6, 8 a 36 smernice.

22 — Pozri v tejto súvislosti odôvodnenie 16 smernice.

23 — Pozri v tejto súvislosti odkaz na spotrebiteľské správanie v odôvodnení 16 smernice.

24 — Z toho Poľsko vyvodzuje, že mladí ľudia nebudú mentolovými cigaretami v podstatnom rozsahu zvádzaní k začatiu konzumácie tabaku.

54. Po prvé totiž neexistuje žiadny vecný dôvod, aby pre údajne „tradičné“ a na trhu etablované výrobky platili nižšie požiadavky v súvislosti s ochranou zdravia ako pre nové druhy výrobkov. V určitých prípadoch síce môže byť opodstatnené, aby sa s určitými výrobkami zaobchádzalo špeciálne pre ich novosti prísnejšie ako s inými alebo aby sa pre nich stanovila špeciálna právna úprava.[25] Z toho ale nemožno *a contrario* vyvodiť, že pre výrobky už etablované na trhu musia spravidla platiť voľnejšie predpisy ako pre nové druhy.

55. Po druhé argumentácia Poľska úplne ignoruje fakt, že sa smernicou sledovaný cieľ vysokej úrovne zdravia na európskom vnútornom trhu v žiadnom prípade nevyčerpáva ochranou mladistvých a mladých dospelých, hoci sa smernica na túto skupinu ľudí zameriava.[26] Ako sa uvádza vyššie,[27] cieľom tejto smernice je totiž aj úplne všeobecne vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia (pozri napríklad článok 1 smernice), čo v každom prípade zahŕňa podporu ukončenia nikotínovej závislosti u návykových fajčiarov.

56. Vzhľadom na vyššie uvedené preto nie je rozhodujúce, či má sporný zákaz mentolových cigariet pozitívne účinky osobitne na zdravie mladých ľudí. Pretože aj keby to tak nebolo v podstatnom rozsahu, zákaz mentolových cigariet by mohol mať účinky na iné skupiny spotrebiteľov[28] a týmto spôsobom by mohol celkovo prispieť k zlepšeniu úrovne ochrany zdravia na európskom vnútornom trhu. Už táto skutočnosť sama osebe odôvodňuje vydanie jednotného zákazu uvádzania mentolových cigariet a iných ochutených cigariet na trh v smernici.

57. Na základe vyššie uvedeného preto treba tvrdenie Poľska a Rumunska, že mentolové cigarety majú osobitné postavenie, ktoré ich odlišuje od iných cigariet s charakteristickou arómou a ktoré si vyžaduje výnimku zo zákazu uvádzania na trh, platného pre celú Úniu, stanoveného v smernici pre túto skupinu tabakových výrobkov, zamietnuť.[29]

– Dostatočné rozdiely medzi vnútroštátnymi právnymi úpravami existovali

58. Pre použitie článku 114 ZFEÚ je teda rozhodujúce jedine to, či v dobe prijatia smernice bolo v súvislosti s používaním charakteristických aróm v tabakových výrobkoch – je jedno či mentolu alebo iných aróm – potrebné odstrániť rozdiely medzi zákonmi, inými právnymi predpismi a správnymi opatreniami členských štátov, ktoré sa mohli na európskom vnútornom trhu prejavovať ako prekážky obchodu.

59. Ako v konaní pred Súdnym dvorom podrobne a nesporne vysvetlili najmä Rada a Spojené kráľovstvo, v tom čase používanie charakteristických aróm už niekoľko členských štátov upravovalo, iné naopak nie. Tam, kde vnútroštátne ustanovenia existovali, sa obsahovo veľmi rozchádzali a nutne sa netýkali tých istých aróm.[30] V dôsledku tejto pestrej zmesi vnútroštátnych právnych úprav mohlo dôjsť k podstatným prekážkam obchodu na vnútornom trhu tabakových výrobkov, ktorý sa vyznačuje čulým cezhraničným obchodom.[31]

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 — Článok 1 *in fine*, ako aj odôvodnenia 8 a 19 smernice.

27 — Pozri bod 40 a 52 vyššie.

28 — Pozri v tejto súvislosti posúdenie vplyvu („Impact Assessment“) predložené útvarmi Komisie 19. decembra 2012, SWD(2012) 452 final, najmä časť 1, s. 101. V ňom sa v súvislosti s plánovaným zákazom charakteristických aróm uvádza: „… a certain impact is also expected for established smokers“.

29 — V rovnakom zmysle správa Stáleho odvolacieho orgánu WTO zo 4. apríla 2012 (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes“, dostupná na internetovej stránke WTO www.wto.org), v ktorej sa vychádza z porovnateľnosti medzi cigaretami s klinčekovou arómou a mentolovou arómou (pozri najmä závery v bode 298 tejto správy).

30 — Napríklad Nemecko zakázalo používanie všetkých ochutených kapsúl v cigaretách, Belgicko naopak len používanie mentolových kapsúl. Francúzsko stanovilo hraničné hodnoty pre používanie prísad vytvárajúcich sladkú alebo kyslú chuť. Litva zase určité arómy úplne zakázala, ako napríklad všetky tie, ktoré vytvárajú vanilkovú alebo klinčekovú chuť. Celkový prehľad tejto témy sa nachádza v posúdení vplyvu („Impact Assessment“) predloženom útvarmi Komisie 19. decembra 2012, SWD(2012) 452 final, najmä v časti 1, s. 34, a časti 4, s. 6.

31 — Odôvodnenie 6 smernice; v rovnakom zmysle už 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).

60. Aj keby špeciálne v súvislosti s mentolovými cigaretami neexistovali podstatné prekážky obchodu, nebránilo by to uplatneniu článku 114 ZFEÚ. Podmienkou uplatnenia článku 114 ZFEÚ totiž nie je to, aby každý detail právnej úpravy harmonizačného opatrenia vnútorného trhu založeného na tejto právnej úprave musel obsahovať odpoveď na konkrétne rozdiely medzi vnútroštátnymi zákonmi, inými právnymi predpismi a správnymi opatreniami. Rozhodujúce je naopak posúdenie celej právnej úpravy. [32]

61. Ako správne poznamenávajú žalované inštitúcie Únie a niektorí vedľajší účastníci na podporu ich návrhov, normotvorca Únie mohol v prejednávanej veci zohľadniť aj to, že zákaz cigariet s charakteristickými arómami by mohol prispieť k dosiahnutiu vysokej úrovne ochrany zdravia vo výrazne nižšej miere, ak by pre súčasných alebo potenciálnych spotrebiteľov ochutených tabakových výrobkov zostali na vnútornom trhu ako alternatíva naďalej k dispozícii mentolové cigarety. [33]

62. Bez ohľadu na vyššie uvedené, v čase prijatia smernice existoval už najmenej v dvoch členských štátoch, a to v Belgicku a Nemecku, dokonca zákaz určitých mentolových kapslí v cigaretách, takže v nich v každom prípade tento konkrétny variant mentolových cigariet nesmel byť uvádzaný na trh. [34] Naopak, pokiaľ je známe, v iných členských štátoch vtedy porovnateľné zákazy neexistovali. Výhrada Poľska, že medzi vnútroštátnymi právnymi úpravami neexistovali rozdiely osobitne v súvislosti s mentolovými cigaretami, je teda nielen všeobecne irelevantná, pokiaľ ide o fungovanie článku 114 ZFEÚ, ale aj v konkrétnom prípade vecne nesprávna.

63. V tejto súvislosti sa ešte môže poukázať na to, že počet členských štátov, ktoré právne upravili alebo mali v úmysle právne upraviť dotknutú oblasť k okamihu predloženia návrhu Komisie, nie je sám osebe rozhodujúci pre posúdenie legálnosti uplatnenia článku 114 ZFEÚ normotvorcom Únie, ak podmienky uplatnenia tohto článku boli splnené v okamihu prijatia predmetného legislatívneho aktu. [35]

64. Predpoklady pre zásah normotvorcu Únie na základe článku 114 ZFEÚ nie sú totiž kvantitatívnej, ale kvalitatívnej povahy. Na vydanie harmonizačného opatrenia nie je také dôležité, či a v koľkých členských štátoch je konkrétny výrobok predmetom úpravy alebo zákazu. Každé existujúce alebo konkrétne očakávané narušenie obchodovania na vnútornom trhu odôvodňuje prijatie harmonizačného opatrenia, za predpokladu, že všeobecné zásady na výkon právomoci harmonizácie, predovšetkým zásada subsidiarity a proporcionality (článok 5 ods. 3 a 4 ZEÚ), [36] sú zachované. [37]

65. Z vyššie uvedeného vyplýva, že prvá výhrada Poľska v rámci tejto prvej časti prvého žalobného dôvodu sa musí zamietnuť.

32 — Vyjadrené slovami Súdneho dvora, uplatnenie právneho základu článku 114 ZFEÚ nepredpokladá skutočnú súvislosť s voľným obehom medzi členskými štátmi v každej zo situácií uvedených v akte založenom na tomto právnom základe. Rozhodujúca je naopak skutočnosť, či právny akt vydaný na základe článku 114 ZFEÚ má skutočne zlepšiť podmienky vytvárania a fungovania vnútorného trhu (pozri rozsudok Nemecko/Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 80).

33 — Pozri v tejto súvislosti aj odôvodnenie 16 smernice, z ktorého by mohlo vyplývať, že normotvorca Únie má špeciálne obavy najmä v súvislosti s charakteristickými arómami, ktoré by mohli ovplyvniť spotrebiteľské správanie.

34 — Pozri v tejto súvislosti dôkazy v posúdení vplyvu („Impact Assessment“) predloženom útvarmi Komisie 19. decembra 2012, SWD(2012) 452 final, najmä časť 1, s. 34.

35 — Rozsudok Inuit Tapiriit Kanatami a i./Komisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 24). V rovnakom zmysle 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 — Pozri v tejto súvislosti moje úvahy v súvislosti s druhým a tretím žalobným dôvodom.

37 — Pozri moje návrhy vo veci Inuit Tapiriit Kanatami a i./Komisia (C-398/13 P, EU:C:2015:190, bod 51).

ii) O údajnom vytváraní nových prekážok obchodu

66. Poľsko podporované Rumunskom ďalej v rámci tejto prvej časti prvého žalobného dôvodu namieta, že vecný rozsah pôsobnosti zákazu uvádzania výrobkov s charakteristickou arómou na trh nie je v článku 7 ods. 1 smernice dostatočne presne stanovený, keďže sa v ňom nenachádza žiadny zoznam povolených alebo zakázaných aromatických látok. Podľa Poľska to nevedie k zrušeniu existujúcich prekážok obchodu, ale naopak k vytváraniu nových prekážok obchodu, keďže je nutné sa obávať toho, že členské štáty využijú svoju transpozičnú diskrečnú právomoc v tomto bode rozličným spôsobom.

67. Ani táto výhrada ale nie je presvedčivá.

68. Po prvé z povahy veci vyplýva, že sa v právnych predpisoch používajú neurčité právne pojmy. To platí *a fortiori* pre ustanovenia v smerniciach, ktoré vždy musia byť prebraté do vnútroštátneho práva (pozri článok 288 tretí odsek ZFEÚ). Normotvorca Únie pritom disponuje voľnou úvahou pri posúdení najvhodnejšej techniky aproximácie na dosiahnutie požadovaného výsledku. [38]

69. Po druhé je v každom prípade len ťažko predstaviteľné, ako by mohol taký zákaz *všetkých* tabakových výrobkov s charakteristickou arómou, aký stanovuje článok 7 ods. 1 smernice pre celú Úniu, viesť k takým podstatným nejasnostiam pri preberaní v členských štátoch, že by skutočne bolo nutné obávať sa nových prekážok obchodu.

70. Aj keby ale v tejto súvislosti vznikli nejasnosti, normotvorca Únie prijal v smernici dostatočné opatrenia na ich vylúčenie. V tejto súvislosti článok 7 ods. 2 až 5 smernice umožňuje Európskej komisii, aby za tam bližšie stanovených podmienok prijala na účely eliminácie prípadne naďalej pretrvávajúcich nejasností vykonávacie akty a delegované akty.

71. Poľskom navrhované vydanie zoznamu dovolených alebo zakázaných aromatických látok na úrovni Únie (druh „pozitívneho zoznamu“, resp. „negatívneho zoznamu“) ako alternatívu článku 7 smernice by malo tú rozhodujúcu nevýhodu, že takáto normatívna technika by bola ťažkopádna a náchylná na obchádzanie a tento zoznam by okrem toho vzhľadom na rýchly vývoj tohto sektora vyžadoval neustálu aktualizáciu. Takýto postup by takisto v rozpore so zásadou proporcionality (článok 5 ods. 4 ZEÚ) neprimerane obmedzoval priestor, ktorý zostáva vnútroštátnym orgánom na konanie.

72. Prvá časť prvého odvolacieho dôvodu je preto celkovo nedôvodná.

b) O riziku budúceho rozdielneho vývoja vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení (druhá časť prvého žalobného dôvodu)

73. Druhou časťou prvého žalobného dôvodu Poľsko tvrdí, že je „vysoko nepravdepodobné“, že v budúcnosti vzniknú na európskom vnútornom trhu prekážky obchodu v dôsledku zákazu mentolových cigariet jednotlivými štátmi.

74. Tejto problematike sa budem ďalej venovať len subsidiárne. Z môjho rozboru prvej časti prvého žalobného dôvodu totiž vyplýva, že už v dobe prijatia smernice existovali podstatné prekážky obchodu vzhľadom na v tom čase existujúce rozdiely medzi zákonmi, právnymi predpismi a správnymi opatreniami medzi členskými štátmi v súvislosti s tabakovými výrobkami s charakteristickými arómami. Tým je vlastne otázka o vzniku *budúcich* prekážok obchodu obsolétna.

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

75. Okrem toho sa mi zdá, že si Poľsko protirečí. Jeho tvrdenie v rámci tejto druhej časti prvého žalobného dôvodu, že rozdielny vývoj vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení nemožno očakávať, je len ťažko zlučiteľné s obavou vyjadrenou predtým v prvej časti prvého žalobného dôvodu, že pri preberaní zákazu charakteristických aróm dôjde k rozdielnym vnútroštátnym postupom. [39]

76. V každom prípade však platí, že podľa ustálenej judikatúry je použitie článku 114 ZFEÚ ako právneho základu možné s cieľom predchádzať budúcim prekážkam v obchodovaní vyplývajúcim z odlišného vývoja vnútroštátnych právnych úprav, pokiaľ je výskyt takýchto prekážok pravdepodobný a pokiaľ je cieľom prijatého harmonizačného opatrenia ich zamedzenie. [40]

77. Presne tak je to v prejednávanej veci, najmä keď sa ako medzinárodný kontext zohľadní práca Svetovej zdravotníckej organizácie (WHO).

78. Žalované inštitúcie Únie a niektorí vedľajší účastníci konania na podporu ich návrhov presvedčivo vysvetlili, že Únia a jej členské štáty boli Rámcovým dohovorom WHO o kontrole tabaku [41] vyzvaní, aby obmedzili alebo zakázali používanie inhalačných látok v tabakových výrobkoch, ktoré by mohli zlepšiť ich chuť, vrátane používania mentolu. Je pravda, že to síce nevyplýva zo znenia samotného rámcového dohovoru, vyplýva to ale z pokynov na prebratie jeho článkov 9 a 10, ktoré boli pred niekoľkými rokmi prijaté konferenciou strán. [42]

79. Aj keď tieto pokyny nie sú ako také právne záväzné, majú napriek tomu celosvetovo odporúčajúci charakter pre prebratie rámcového dohovoru WHO jej zmluvnými stranami. [43] Z toho vyplýva, že slúžia ako orientácia aj členským štátom Európskej únie, ktoré daný rámcový dohovor tiež uzatvorili.

80. Za týchto okolností mohol normotvorca Únie predpokladať, že by na vnútroštátnej úrovni čoskoro došlo k prijatiu právnych úprav o použití mentolu a iných charakteristických aróm v tabakových výrobkoch, pokiaľ by na úrovni Únie nebola prijatá žiadna jednotná právna úprava. Írsko a Francúzsko to v konaní pred Súdnym dvorom v súvislosti s ich relevantnou vnútroštátnou praxou pôsobivo potvrdili. Dôvodom okolnosti zdôraznenej Poľskom, že v skutočnosti v tejto súvislosti neboli v členských štátoch Európskej únie dlhšiu dobu prijaté skoro žiadne vnútroštátne právne úpravy, by mohlo byť to, že Komisia [44] v rámci Únie už viac-menej súčasne s vydaním pokynov WHO pripravovala a iniciovala legislatívny proces prijatia napadnutej smernice. [45]

81. Okrem toho mohol normotvorca Únie oprávnene vychádzať z predpokladu, že by sa prípadné vnútroštátne právne úpravy na implementáciu rámcového dohovoru WHO v každom členskom štáte odlišovali a tým by viedli k vzniku nových prekážok obchodu, pokiaľ by sa na úrovni Únie neprijalo harmonizačné opatrenie. Tieto pokyny totiž zmluvným stranám dohovoru nepredpisujú žiadne konkrétne opatrenia, ale poskytujú im veľmi široký priestor; najmä im ponechávajú možnosť voľby medzi zákazmi alebo len obmedzeniami, pokiaľ ide o používanie aromatických prísad v tabakových výrobkoch, a obsahujú len príklady takýchto prísad.

39 — Pozri v tejto súvislosti bod 66 vyššie.

40 — Rozsudky Alliance for Natural Health a i. (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 29), Nemecko/Parlament a Rada (C-380/03, EU:C:2006:772, body 38 a 42) a Írsko/Parlament a Rada (C-301/06, EU:C:2009:68, bod 64).

41 — Povolený rozhodnutím Rady 2004/513/ES z 2. júna 2004 (Ú. v. EÚ L 213, s. 8).

42 — Pozri v tejto súvislosti „Čiastočné pokyny týkajúce sa prebratia článkov 9 a 10“, prijaté konferenciou strán Rámcového dohovoru WHO o kontrole tabaku na jej štvrtom zasadnutí v Punta del Este (2010), FCTC/COP/4(10), a zmenené na jej piatom zasadnutí v Soule (2012), FCTC/COP/5(6), ďalej len „pokyny“ alebo „pokyny WHO“. V bode 3.1.2.2 týchto pokynov, ktoré sa výslovne vzťahujú aj na mentol ako na aromatickú prísadu, sa uvádza: „Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredints that may be used to increase palatability in tobacco products“.

43 — Tamže, bod 1.1.

44 — Návrh Komisie na prijatie smernice Európskeho parlamentu a Rady o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov, KOM(2012) 788 final, bol predložený 19. decembra 2012. Vnútroštátne prípravy a konzultácie organizované Komisiou sa teda uskutočnili už skôr.

45 — V rovnakom zmysle moje návrhy vo veci Inuit Tapiriit Kanatami a i./Komisia (C-398/13 P, EU:C:2015:190, bod 34 posledná veta).

82. Za týchto okolností je aj druhá časť prvého žalobného dôvodu nedôvodná.

c) Predbežný záver

83. Prvý žalobný dôvod sa teda musí v celom rozsahu zamietnuť.

2. O zásade proporcionality (druhý žalobný dôvod)

84. Druhý žalobný dôvod sa týka zásady proporcionality. Poľsko tvrdí, že sporné ustanovenia smernice nie sú zlučiteľné so zásadou proporcionality, ako je zakotvená v článku 5 ods. 4 ZEÚ.

a) Všeobecné úvahy o zásade proporcionality

85. Zásada proporcionality patrí podľa ustálenej judikatúry k všeobecným zásadám práva Únie a je špeciálne v súvislosti s výkonom právomocí inštitúcií Únie zakotvená v článku 5 ods. 4 ZEÚ. Táto zásada vyžaduje, aby akty inštitúcií Únie boli spôsobilé na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných dotknutou právnou úpravou a nešli nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie týchto cieľov.[46] Ak je možnosť výberu z niekoľkých vhodných opatrení, treba zvoliť najmenej obmedzujúce. Ďalej, uložené povinnosti nesmú byť neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom.[47]

86. Pri súdnom preskúmaní proporcionality právnych aktov Únie treba zohľadniť, že miera voľnej úvahy normotvorcu Únie môže byť obmedzená na základe niekoľkých kritérií, keď ide o zásahy do základných práv. K týmto patrí okrem iného dotknutá oblasť, povaha príslušného základného práva, povaha a závažnosť zásahu, ako aj jeho účel.[48]

87. V prejednávanom prípade je dotknuté základné právo slobody podnikania (článok 16 Charty základných práv). Sloboda podnikania môže byť podľa ustálenej judikatúry podriadená veľkému rozsahu zásahov verejnej moci, ktoré sú schopné vo verejnom záujme obmedziť výkon hospodárskej činnosti,[49] pričom normotvorcovi Únie prináleží široká miera voľnej úvahy, pokiaľ ide o oblasť, ktorá si vyžaduje výber tak politickej, ako aj hospodárskej alebo sociálnej povahy a pri ktorej treba vykonať komplexné posúdenie a hodnotenie.[50]

88. Je nepopierateľné, že normotvorca Únie bol pri prijatí smernice 2014/40 konfrontovaný práve s takýmito komplexnými otázkami hospodárskeho, sociálneho a politického charakteru a nikto z účastníkov konania to mimochodom ani vážne nespochybnil. V tomto zmysle treba normotvorcovi Únie vo vzťahu k posúdeniam, z ktorých vychádzala smernica, priznať širokú mieru voľnej úvahy, v neposlednom rade vzhľadom na opatrenia, prostredníctvom ktorých možno najlepšie dosiahnuť vysokú úroveň ochrany zdravia na európskom vnútornom trhu (článok 9 ZFEÚ, článok 114 ods. 3 ZFEÚ, článok 168 ods. 1 ZFEÚ a článok 35 druhá veta Charty základných práve). Platí to aj preto, lebo prognózy o fungovaní predmetného trhu možno, prirodzene, preveriť, nanajvýš pokiaľ ide o ich vierohodnosť.

46 — Rozsudky Maizena a i. (137/85, EU:C:1987:493, bod 15), Spojené kráľovstvo/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 i. (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 67).

47 — Rozsudky Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, bod 21), Jippes a i. (C-189/01, EU:C:2001:420, bod 81) a ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 86); v tom istom zmysle aj rozsudok Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 91).

48 — Rozsudok Digital Rights Ireland (C-239/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 47).

49 — Rozsudok 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 i. (C-558/07, EU:C:2009:430, bod 42), Vodafone a i. (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 52) a Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 67).

89. V dôsledku tejto voľnej úvahy ide o porušenie zásady proporcionality zo strany normotvorcu Únie iba vtedy, ak je dotknutý právny akt Únie *zjavne neprimeraný*, t. j. ak je zjavne nespôsobilý na dosiahnutie sledovaných legitímnych cieľov, ak zjavne prekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie týchto cieľov alebo ak zároveň spôsobuje nevýhody, ktoré sú zjavne neprimerané vo vzťahu k daným cieľom. [51] Nie je však relevantné, či opatrenie prijaté v právnom akte je jediné, ktoré prichádza do úvahy, alebo je len najúčelnejšie.

90. Vzhľadom na uvedené treba ďalej podrobiť súdnemu preskúmaniu primeranosť sporných ustanovení smernice.

b) Spôsobilosť a nevyhnutnosť zákazu predaja (prvá a druhá časť druhého žalobného dôvodu)

91. V oboch prvých častiach druhého žalobného dôvodu Poľsko namieta, že zákaz mentolových cigariet nie je ani spôsobilý ani nevyhnutný na dosiahnutie vysokej úrovne ochrany zdravia, o ktorú sa normotvorca Únie prostredníctvom smernice usiloval.

i) Predbežné poznámky o zásade prevencie

92. Na úvod treba poznamenať, že žiadny z účastníkov konania nepopiera zdravotné riziká spojené s fajčením. [52] Aj poznatok, že charakteristické arómy uľahčujú alebo podporujú fajčenie, a preto môže spôsobovať zdravotné riziká, [53] v zásade prijímajú všetci účastníci konania.

93. Predmetom silných rozporov medzi účastníkmi konania je ale otázka, ako sa zákaz mentolových cigariet prejaví na spotrebiteľskom správaní súčasných a potenciálnych fajčiarov. Obe strany opierajú svoje hypotézy o vedecké štúdie a vytýkajú protistrane, že ich úvahy nie sú vedecky dostatočne podložené.

94. Pri posudzovaní legálnosti smernice 2014/40 a najmä proporcionality sporných ustanovení ale vôbec nie je relevantné, či sa úvahy o mentolových cigaretách týkajúce sa zdravia, uvedené normotvorcom Únie, – úvahy, ktoré sa mne osobne zdajú byť veľmi hodnoverné – dajú pri súčasnom stave vedy s dostatočnou presnosťou preukázať.

95. Normotvorca Únie mal totiž pri prijímaní smernice zohľadniť zásadu prevencie. [54] Práve vtedy, ak sa ukáže ako nemožné s istotou určiť existenciu alebo dosah uvádzaného rizika z dôvodu nedostatočných, nepresvedčivých alebo nepresných výsledkov vykonaných štúdií, ale pravdepodobnosť skutočného poškodenia verejného zdravia pretrváva za predpokladu, že by sa riziko prejavilo, zásada prevencie umožňuje prijatie obmedzujúcich opatrení, pokiaľ sú tieto opatrenia nediskriminačné a objektívne. [55]

96. Aj odporúčania vypracované v rámci WHO, ktoré celosvetovo vyzývajú obmedziť alebo zakázať používanie inhalačných látok v tabakových výrobkoch, ktoré môžu zlepšiť ich chuť, vrátane používania mentolu, [56] nie sú ničím iným ako prejavom zásady prevencie.

51 — Rozsudok Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, body 74, 81 a 91); v tom istom zmysle už rozsudky Vodafone a i. (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 52), S.P.C.M. a i. (C-558/07, EU:C:2009:430, bod 42) a Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, bod 46).

52 — Súdny dvor uznáva, že nikotín obsiahnutý v tabakových výrobkoch spôsobuje závislosť a jeho jedovatosť je nesporná (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 — Pozri v tejto súvislosti bod 52 vyššie.

54 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Alliance for Natural Health a i. (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 68), v ktorom Súdny dvor zdôrazňuje, že normotvorca Únie „musí zohľadniť v rámci politiky vnútorného trhu zásadu prevencie pri prijímaní opatrení na ochranu ľudského zdravia“.

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

56 — Pozri v tejto súvislosti body 77 až 79 vyššie.

97. Zásada prevencie jednoznačne vyžaduje, aby normotvorca Únie vždy prijímal svoje rozhodnutia pri zohľadnení najdôveryhodnejších dostupných vedeckých údajoch a najnovších výsledkoch medzinárodného výskumu [57] (v tomto zmysle aj článok 114 ods. 3 ZFEÚ). Ale ani Poľsko, ani Rumunsko vážne nespochybnili, že normotvorca Únie túto povinnosť v prejednávanej veci splnil. [58] Účastníci konania boli nejednotní len v tom, aké závery treba z preštudovaných vedeckých poznatkov vyvodiť. Normotvorca Únie ale v tejto súvislosti disponoval širokou mierou voľnej úvahy, ktorej hranice v prejednávanej veci určite neprekročil.

98. Na základe vyššie uvedeného sa podľa zásady prevencie dalo dobre obhájiť a pravdepodobne dokonca bolo aj potrebné stanovenie všeobecne prísnejších pravidiel pre použitie charakteristických aróm v tabakových výrobkoch najmä preto, že podľa požiadaviek primárneho práva sa treba usilovať o *vysokú* úroveň ochrany zdravia (článok 9 ZFEÚ, článok 114 ods. 3 ZFEÚ, článok 168 ods. 1 ZFEÚ a článok 35 druhá veta Charty základných práv).

ii) Spôsobilosť zákazu predaja (prvá časť druhého žalobného dôvodu)

99. Poľsko popiera spôsobilosť zákazu uvádzania mentolových cigariet na trh na dosiahnutie zvýšenia ochrany zdravia sledovaného smernicou, predovšetkým vzhľadom na mladých ľudí, troma argumentmi: Po prvé ide pri mentolových cigaretách o „tradičný“ výrobok, ktorý je pre mladých ľudí menej atraktívny ako iné ochutené tabakové výrobky. Po druhé nie je objektívne preukázané, že by bol zákaz mentolových cigariet vôbec spôsobilý naviesť menej mladých ľudí na fajčenie alebo všeobecne znížiť počet fajčiarov. A po tretie v Európe začne prekvitať čierny trh s mentolovými cigaretami.

– O zdravotných účinkoch zákazu mentolových cigariet

100. Čo sa týka prvých dvoch argumentov Poľska, už som vyššie v súvislosti s článkom 114 ZFEÚ uviedla, že neexistuje žiaden vecný dôvod na to, aby sa pre údajne „tradičné“ a na trhu etablované výrobky stanovili nižšie kritériá v súvislosti s ochranou zdravia ako pre nové druhy výrobkov. [59] Ako veľmi správne podotýka Francúzsko, tradičný charakter výrobku neodôvodňuje jeho zachovanie na trhu, ak sa tým sťaží dosiahnutie vysokej úrovne ochrany zdravia.

101. Okrem toho sa mi nezdá byť správna argumentácia Poľska, podľa ktorej inštitúcie Únie musia objektívnej preukázať, že pri zákaze mentolových cigariet bude fajčiť menej mladých ľudí alebo že počet fajčiarov bude celkovo klesať.

102. Ako už bolo uvedené, pri posudzovaní spôsobilosti sporných ustanovení nie je ani tak relevantné, či je možné s dostatočnou presnosťou vedecky podložiť účinky zákazu charakteristických aróm, z ktorých vychádzal normotvorca Únie, na spotrebiteľské správanie (aktuálnych alebo potenciálnych) fajčiarov. Prognózy budúceho vývoja situácie na trhu z povahy veci neumožňujú žiadne dôkazy vo vlastnom zmysle slova, ale môžu byť nanajvýš preskúmané, pokiaľ ide o ich vierohodnosť.

57 — Rozsudky Komisia/Dánsko (C-192/01, EU:C:2003:492, bod 51), Komisia/Francúzsko (C-333/08, EU:C:2010:44, bod 92) a Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, bod 60); pozri aj rozsudok Monsanto Agricoltura Italia a i. (C-236/01, EU:C:2003:431, bod 113).

58 — Aj pokyny WHO (uvedené v poznámke pod čiarou 42 vyššie), podľa ktorých sa normotvorca Únie podľa článku 1 a odôvodnenia 7 smernice orientoval, spočívajú na „najlepších dostupných vedeckých dôkazoch a skúsenostiach zmluvných strán“ (pozri v tejto súvislosti bod 1.1 týchto pokynov).

59 — Pozri bod 53 vyššie.

103. Ako úplne vierohodné sa zdá byť, že zákaz mentolových a iných ochutených cigariet, v súlade s predpokladom normotvorcu Únie, urobí pre mladistvých a pre mladých dospelých začiatok konzumácie tabaku menej atraktívnym a zároveň uľahčí návykovým fajčiarom, v každom prípade niektorým z nich, ukončenie nikotínovej závislosti. Stručne povedané platí toto: ak charakteristické arómy uľahčujú alebo podporujú fajčenie, pretože môžu zmierniť alebo prekryť zvyčajne dosť trpkú, dokonca štipľavú chuť tabakového dymu, potom nie je neoprávnené predpokladať, že zrieknutie sa takýchto aróm môže mať opačný účinok, a tým prispieť k lepšej ochrane zdravia.

104. V žiadnom prípade nemožno považovať zákaz charakteristických aróm v tabakových výrobkoch za *zjavne nevhodný* na dosiahnutie uvedeného cieľa, a tým na prispenie k vysokej úrovne ochrany zdravia na európskom vnútornom trhu. Toto platí o to viac, keď sa zohľadní zásada prevencie, ako aj široká miera voľnej úvahy, ktorou disponuje normotvorca Únie v súvislosti s voľbou opatrení, ktorými sa môže najlepšie dosiahnuť vysoká úroveň ochrany zdravia predpísaná na vnútornom trhu.

– O údajnom prekvitaní čierneho trhu s mentolovými cigaretami

105. Čo sa týka prekvitania čierneho trhu s mentolovými cigaretami predpovedaného Poľskom, nejde o nič viac ako o tvrdenie, ktoré je navyše málo podložené.

106. Žalované inštitúcie Únie a niektorí z vedľajších účastníkov na podporu ich tvrdení sa snažia odporovať tomuto tvrdeniu predovšetkým odkazom na nové ustanovenia v článkoch 15 a 16 smernice, v ktorých sú stanovené podrobné požiadavky týkajúce sa vysledovateľnosti cigaretových balení, ako aj bezpečnostných prvkov, ktoré sa musia na týchto baleniach uvádzať.

107. Poľsko má síce pravdu v tom, že takéto opatrenia nie sú ako také spôsobilé na to, aby spoľahlivo zastavili možné pašovanie mentolových cigariet z tretích krajín alebo predaj ilegálne dovezených alebo ilegálne na trh uvedených mentolových cigariet na čiernom trhu v rámci Európskej únie.

108. Podľa môjho názoru ale ani nemôže byť vôbec relevantné, či možno pašovaniu a obchodovaniu na čiernom trhu týmto spôsobom efektívne zabrániť.[60] Rozhodujúce sú naopak dve veci: Po prvé sú ilegálne aktivity prostredníctvom článkov 15 a 16 smernice sťažené a ich odhalenie je jednoduchšie. Po druhé, a hlavne, bude pre spotrebiteľov ťažšie zaobstarať si mentolové a iné ochutené cigarety po nadobudnutí účinnosti zákazu uvádzania tabakových výrobkov s charakteristickou arómou na trh. Už táto okolnosť sama osebe odôvodňuje predpoklad, že takýto zákaz musí prispieť k zaisteniu vysokej úrovne ochrany zdravia. Skutočnosť, že zákazy sa môžu v ojedinelých prípadoch obchádzať, v zásade nespochybňuje ich spôsobilosť na dosiahnutie sledovaného cieľa.

109. Z toho vyplýva, že prvá časť druhého žalobného dôvodu je nedôvodná.

iii) Nevyhnutnosť zákazu predaja (druhá časť druhého žalobného dôvodu)

110. Poľsko ďalej spochybňuje, že zákaz uvádzania mentolových cigariet na trh je nevyhnutný na to, aby sa na európskom vnútornom trhu dosiahla vysoká úroveň ochrany zdravia sledovaná smernicou.

111. Argumenty, ktoré Poľsko v tejto súvislosti uvádza, možno rozdeliť do dvoch tematických okruhov: Po prvé ide o otázku, či bol všeobecný zákaz všetkých charakteristických vôní vrátane mentolu potrebný, a po druhé o otázku, či normotvorca Únie nemal k dispozícii miernejšie, menej obmedzujúce prostriedky ako zákaz.

60 — V rovnakom zmysle rozsudok British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 129). Rovnaká myšlienka sa okrem toho nachádza v mojich návrhoch vo veciach ČEZ Razpredelenie Bălgarija (C-83/14, EU:C:2015:170, bod 123) a Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, body 107 a 108).

– O nevyhnutnosti všeobecného zákazu všetkých charakteristických aróm

112. Pokiaľ ide o prvý tematický okruh, už som vyššie, v súvislosti s článkom 114 ZFEÚ, vysvetlila, že argumenty Poľska o údajnom osobitnom postavení mentolových cigariet na trhu ochutených cigariet sú málo presvedčivé. [61]

113. Argument Poľska o „tradičnom“ charaktere mentolových cigariet v porovnaní s inými ochutenými druhmi cigariet najmä nie je spôsobilý na to, aby odôvodnil akékoľvek zníženie vysokej úrovne ochrany zdravia na vnútornom trhu tabakových výrobkov, o ktorú sa treba všeobecne usilovať, a to ani vtedy, ak by bol pravdivý.

114. Zákazom všetkých charakteristických vôní sleduje smernica, čo v neposlednom rade vyplýva z jej článku 1 a z jej preambuly, [62] požiadavky vypracované v rámci WHO. [63]

115. Pokiaľ by normotvorca Únie nezahrnul mentol do zákazu charakteristických aróm, mohla by smernica prispieť k dosiahnutiu vysokej úrovne ochrany zdravia vo výrazne nižšej miere. Pre súčasných alebo potenciálnych spotrebiteľov ochutených tabakových výrobkov by totiž v takom prípade na vnútornom trhu naďalej ostali ako náhrada mentolové cigarety, čo by mohlo mladistvým a mladým dospelým uľahčiť začiatok konzumácie tabaku a súčasne návykovým fajčiacom sťažiť odvykanie si od nikotínovej závislosti. [64]

116. Európska únia by sa okrem toho pravdepodobne vystavila riziku sporov v rámci Svetovej obchodnej organizácie (ďalej len „WTO“), pokiaľ by nezakázala mentolové cigarety tým istým spôsobom, ako iné ochutené cigarety. Orgán pre riešenie sporov WTO tak vo svojej správe vydanej v roku 2012 považoval za porušenie pravidiel WTO, že Spojené štáty americké zakázali predaj cigariet s klinčekovou arómou, zatiaľ čo mentolové cigarety sa v nich mohli naďalej uvádzať na trh. [65] Na rozdiel od názoru Poľska sa v žiadnom prípade nezdá byť vylúčené, ale je práve veľmi oprávnené, aby sa táto správa WTO uplatnila analogicky na problematiku prejednávanú v tejto veci, najmä keď sa v správe výslovne vychádza z porovnateľnosti cigariet s klinčekovou a mentolovou arómou (ako tzv. „podobných výrobkov“ v zmysle Dohody WTO o technických prekážkach obchodu).

117. Pri zohľadnení týchto okolností nie je možné nevyhnutnosť zákazu *všetkých* charakteristických vôní vrátane mentolu vážne spochybniť. [66] V každom prípade takýto všeobecný zákaz *zjavne* neprekračuje hranice toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie vysokej úrovne ochrany zdravia na európskom vnútornom trhu.

– O tvrdení Poľska týkajúcom sa údajne miernejších prostriedkov

118. Čo sa týka druhého uvedeného tematického okruhu, Poľsko v podstate uvádza tri alternatívy, ktoré sa podľa jeho názoru mali zohľadniť ako miernejšie prostriedky v porovnaní s kompletným zákazom mentolových cigariet: zavedenie vekových hraníc pre predaj takýchto cigariet, umiestnenie špeciálnych varovaní na ich baleniach, ako aj cielené informačné kampane.

61 — Pozri v tejto súvislosti body 48 až 57 vyššie.

62 — Odôvodnenie 7 smernice.

63 — Pozri v tejto súvislosti body 77 až 79, ako aj bod 96 vyššie.

64 — Tomu nebráni skutočnosť, že podľa jednej štúdie citovanej Poľskom je mentol najmenej uvádzaným dôvodom, pre ktorý ľudia začínajú fajčiť. Odstránenie každej, dokonca aj takejto malej príčiny, je totiž spôsobilé prispieť k dosiahnutiu vysokej úrovne ochrany zdravia na vnútornom trhu.

65 — Správa Stáleho odvolacieho orgánu WTO zo 4. apríla 2012 (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes“, dostupná na internetovej stránke WTO www.wto.org), najmä bod 298.

66 — Pozri v rovnakom zmysle v súvislosti so zákazom uvádzania tabakových výrobkov určených na vnútorné použitie na trh rozsudky Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 47) a Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 49).

119. V tejto súvislosti treba poznamenať, že v rámci posúdenia proporcionality možno zohľadniť prípadné miernejšie prostriedky ako opatrenia prijaté normotvorcom Únie iba vtedy, ak sú rovnako spôsobilé dosiahnuť cieľ, ktorý sa sporným právnym aktom Únie sleduje.[67]

120. Pri spomínaných vekových hraniciach nejde o takýto prípad. Ako totiž presvedčivo uviedli zúčastnené inštitúcie Únie a viaceré zúčastnené členské štáty, pri obchodovaní možno vekové hranice veľmi ľahko obísť a ich dodržiavanie je veľmi ťažko preskúmateľné.

121. Na jednej strane je možné, že maloletí si nechajú zaobstarať ochutené cigarety cez plnoleté osoby v ich rodine alebo v kruhu priateľov či známych. Na druhej strane ani požiadavka plnoletosti na kúpu aromatických cigariet nie je zárukou toho, že mladí spotrebitelia, ktorí len nedávno prekročili príslušnú vekovú hranicu, budú primerane chránení pred rizikami spotreby nikotínu. Ako však bolo v konaní pred Súdnym dvorom presvedčivo prednesené, nielen maloletí, ale aj mladí dospelí (najmä vo veku 18 až 25 rokov) sú mimoriadne ohrození, pretože často ešte aj vo fáze do 25. roku života je možný a badateľný začiatok spotreby výrobkov s obsahom nikotínu.

122. Takisto povinnosť výrobcov a dovozcov uvádzať varovania na baleniach mentolových cigariet nemožno vzhľadom na cieľ vysokej úrovne ochrany zdravia považovať za rovnako spôsobilý ako zákaz uvádzania všetkých tabakových výrobkov s charakteristickou arómou na trh. Aj keby sa totiž navrhovali špeciálne varovania s informáciou, že ochutené cigarety nie sú menej nebezpečné ako neochutené, boli by tieto výrobky pre spotrebiteľa naďalej dostupné. Predaj cigariet s charakteristickými arómami by teda mohol naďalej pôsobiť ako prekážka na dosiahnutie vysokej úrovne ochrany zdravia na európskom vnútornom trhu. Navyše, ako správne uvádza Írsko, mohli by byť špecifické varovania týkajúce sa aróm dokonca kontraproduktívne, pretože by mohli špeciálnym spôsobom neodlišujúcim sa od reklamy pútať pozornosť spotrebiteľa na prítomnosť charakteristických aróm, a to viac ako jednoduchá informácia o obsahu.

123. To isté platí pre myšlienku uvedenú Poľskom o informačných kampaniach o rizikách tabakových výrobkoch s charakteristickými arómami. Ako absolútne správne poznamenáva Komisia, neboli by takéto informačné kampane v žiadnom prípade spôsobilé odstrániť v zmysle článku 114 ZFEÚ existujúce prekážky obchodovania vyplývajúce z rozličných vnútroštátnych právnych úprav o používaní charakteristických aróm alebo zabrániť ich vzniku.

124. Z toho vyplýva, že prvé dve časti tohto druhého žalobného dôvodu nemajú žiadnu nádej na úspech.

c) Proporcionalita v užšom zmysle (tretia časť druhého žalobného dôvodu)

125. Treťou časťou tohto druhého žalobného dôvodu sa Poľsko zameriava na proporcionalitu v užšom zmysle. Namieta hospodárske a sociálne ťažkosti, s ktorými bude podľa jeho názoru z dôvodu zákazu mentolových cigariet konfrontované, a to v oveľa väčšom rozsahu ako iné členské štáty. Okrem toho Poľsko v tejto súvislosti namieta, že normotvorca Únie nevykonal žiadnu analýzu pomeru medzi nákladmi a prínosmi, v každom prípade nie takú, ktorá by sa špeciálne týkala mentolových cigariet.

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).

126. Na rozdiel od názoru Spojeného kráľovstva je posúdenie proporcionality v užšom zmysle slova samostatným tretím stupňom v rámci zásady proporcionality. Ako už bolo v úvode uvedené, podľa tejto zásady platí, že povinnosti uložené aktom Únie nesmú byť neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom.[68] Preto sa musí normotvorca Únie vždy presvedčiť, či ciele sledované prijatým opatrením môžu odôvodniť aj značne negatívne hospodárske dôsledky pre niektoré hospodárske subjekty[69] (pozri tiež – pokiaľ ide o návrhy legislatívnych aktov – článok 5 poslednú vetu Protokolu o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality[70]).

127. V prejednávanej veci sa mohli Parlament a Rada ako legislatívne inštitúcie Únie oprieť najmä o posúdenie vplyvu vykonané Komisiou,[71] ktoré sa zaoberalo aj hospodárskymi a sociálnymi dôsledkami opatrení zavedenými smernicou.[72]

128. Keďže, ako už bolo povedané, nemajú mentolové cigarety na trhu ochutených cigariet *žiadne* osobitné postavenie,[73] nebolo na rozdiel od názoru Poľska posúdenie vplyvu zamerané na tento špecifický výrobok nutné.

129. Je možné, že zmiznutie mentolových cigariet z trhu v dôsledku zákazu uvádzania tabakových výrobkov s charakteristickými arómami na trh podľa práva Únie bude mať dočasne negatívne účinky na hospodársku situáciu určitých poľnohospodárov zaoberajúcich sa pestovaním tabaku a určitých podnikov zaoberajúcich sa výrobou a predajom tabakových výrobkov a v najhoršom prípade môže viesť dokonca k strate niektorých pracovných miest.

130. V každom prípade treba zohľadniť, že ochrane ľudského zdravia patrí v hodnotovom rebríku práva Únie oveľa vyššia priečka ako týmto v zásade hospodárskym záujmov (pozri v tejto súvislosti článok 9 ZFEÚ, článok 114 ods. 3 ZFEÚ, článok 168 ods. 1 ZFEÚ, ako aj článok 35 druhá veta Charty základných práv), takže ochrana zdravia môže odôvodniť negatívne, ba dokonca aj značné, hospodárske dôsledky pre niektoré hospodárske subjekty.[74]

131. Okrem toho fakt, že poľské hospodárstvo môže byť zákazom mentolových cigariet dotknuté viac ako hospodárstvo v iných členských štátoch, nespôsobuje neprimeranosť zákazu charakteristických aróm v smernici. Vzhľadom na rozdiely v hospodárskych štruktúrach členských štátov je skoro nepredstaviteľný prípad, v ktorom by legislatívny akt Únie účinkoval na všetky členské štáty tým istým spôsobom.[75] Ako správne zdôrazňujú inštitúcie Únie zúčastnené na konaní pred Súdnym dvorom, bola by aproximácia práva na európskom vnútornom trhu z veľkej časti zbavená svojho zmyslu, ak by sa mohla uplatňovať len v takých prípadoch, v ktorých už aj tak z veľkej časti existujú podobné pomery vo všetkých členských štátoch.

68 — Rozsudky Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, bod 21), Jippes a i. (C-189/01, EU:C:2001:420, bod 81) a ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 86); v rovnakom zmysle aj rozsudok Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 91).

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

70 — Protokol (č. 2) pripojený k Zmluve o EÚ a ZFEÚ (ďalej len „protokol č. 2).

71 — „Impact Assessment“ predložené útvarmi Komisie 19. decembra 2012, SWD(2012) 452 final, najmä časť 1, s. 98 a nasl. a s. 120 a nasl.

72 — Aj Súdny dvor niekedy pri prieskume platnosti právnych aktov Únie zohľadňuje takéto posúdenie vplyvu vykonané Komisiou (pozri rozsudok Vodafone a i., C-58/08, EU:C:2010:321, body 55 a 65).

73 — Pozri body 48 až 57 vyššie.

74 — V rovnakom zmysle rozsudok Nelson a i. (C-581/10 a C-629/10, EU:C:2012:657, bod 81) týkajúci sa ochrany spotrebiteľa.

75 — V tomto zmysle účinkujú napríklad požiadavky ochrany životného prostredia práva Únie týkajúce sa áut silnejšie na tie členské štáty, v ktorých automobilový priemysel zohráva dôležitú úlohu. Takisto by právne akty Únie o výrobe a predaji piva účinkovali silnejšie v tých členských štátoch, ktoré by mali významnú produkciu tohto nápoja a v ktorých je spotreba tohto nápoja najvyššia.

132. Okrem toho sa straty, ktoré Poľsko predpovedá v poľnohospodárstve a v odvetví obchodu s tabakom pre svoj štát,[76] zdajú byť, za predpokladu ich správnosti, ako relatívne mierne a zvládnuteľné, pretože podľa všetkého ide len o poklesy obratu a nie napríklad o poklesy čistého zisku.

133. Bez ohľadu na vyššie uvedené sa prípadné hospodárske a sociálne ťažkosti, ktoré môžu byť spojené so zákazom mentolových cigariet, zmierňujú veľkorysým prechodným obdobím až do 20. mája 2020, teda obdobím štyroch rokov po lehote na prebratie smernice. Pokiaľ ide špeciálne o dotknutých poľnohospodárov, môžu títo okrem toho prípadne dostať v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky podporu.

134. Celkovo teda bolo zo strany normotvorcu Únie dobre obhájiteľné a v žiadnom prípade nebolo *zjavne neprimerané*, dať pri prijatí smernice prednosť vysokej úrovni ochrany zdravia, ktorá je jej cieľom, pred hospodárskymi a sociálnymi úvahami uvedenými v prejednávanej veci Poľskom.

135. V dôsledku toho je aj tretia časť druhého žalobného dôvodu neopodstatnená.

d) Predbežný záver

136. Celkovo teda druhý žalobný dôvod nemá žiadnu nádej na úspech.

3. O zásade subsidiarity (tretí žalobný dôvod)

137. Tretí a posledný žalobný dôvod Poľska sa zakladá na zásade subsidiarity, tak ako je zakotvená v článku 5 ods. 1 druhej vete ZEÚ v spojení s článkom 5 ods. 3 ZEÚ.

138. Podľa tejto zásady subsidiarity koná Únia v oblastiach, ktoré nepatria do jej výlučnej právomoci, len v takom rozsahu a vtedy, ak ciele zamýšľané touto činnosťou nemôžu členské štáty uspokojivo dosiahnuť na ústrednej úrovni alebo na regionálnej a miestnej úrovni, ale z dôvodov rozsahu alebo účinkov navrhovanej činnosti ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie (článok 5 ods. 3 ZEÚ).

139. Keďže Únia nemá všeobecnú právomoc na reguláciu vnútorného trhu[77] a vnútorný trh spadá do oblasti spoločných právomocí Únie a jej členských štátov [článok 4 ods. 2 písm. a) ZFEÚ], uplatňuje sa na harmonizačné opatrenia podľa článku 114 ZFEÚ, a teda aj na prejednávanú smernicu, zásada subsidiarity.[78]

140. Dodržiavanie zásady subsidiarity podlieha právnemu preskúmaniu súdmi Únie.[79] Toto preskúmanie zahŕňa najmä dva aspekty: jednak obsahovú zlučiteľnosť právnych aktov Únie so zásadou subsidiarity [pozri v tejto súvislosti nasledujúci oddiel a)] a jednak ich odôvodnenie vzhľadom na zásadu subsidiarity [pozri v tejto súvislosti oddiel b) nižšie]. Poľsko sa v rámci svojho tretieho žalobného dôvodu zaoberá oboma aspektmi.

76 — V žalobe sa poukazuje na to, že Poľsko patrí k členským štátom, v ktorých na mentolové cigarety pripadá vo výrobe, ako aj v spotrebe relatívne veľký podiel. V prípade zákazu mentolových cigariet vychádza Poľsko z poklesu obratu pripadajúceho na jedného poľnohospodára produkujúceho tabak vo výške 400 eur až 500 eur ročne. Okrem toho Poľsko považuje za pravdepodobný pokles obratu u najmä malých a stredných predajných miest tabakových výrobkov, pričom ho ale nevyčísľuje.

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

78 — V tomto zmysle už doterajšia judikatúra týkajúca sa obdobia pred nadobudnutím účinnosti Lisabonskej zmluvy; pozri rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 179) a Vodafone a i. (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 75).

79 — Pozri najmä rozsudky Nemecko/Parlament a Rada (C-233/94, EU:C:1997:231, body 23 až 29), Holandsko/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 i. (C-58/08, EU:C:2010:321, body 72 až 79) a Estónsko/Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, body 44 až 55).

a) Obsahová zlučiteľnosť smernice so zásadou subsidiarity

141. Poľsko, podporované Rumunskom, po prvé namieta, že normotvorca Únie nevykonal pred prijatím smernice „porovnávací test účinnosti“.

142. Poľsko tým naráža na dvojstupňový test, ktorý je podľa článku 5 ods. 3 ZEÚ rozhodujúci pre praktické uplatňovanie zásady subsidiarity:

— po prvé sa musia inštitúcie Únie uistiť, že budú konať len v takom rozsahu a vtedy, ak ciele zamýšľané touto činnosťou nemôžu uspokojivo dosiahnuť členské štáty (*negatívna zložka* testu),

— po druhé je konanie Únie prípustné len v takom rozsahu a vtedy, ak ciele zamýšľané touto činnosťou možno z dôvodov rozsahu alebo účinkov navrhovanej činnosti lepšie dosiahnuť na úrovni Únie (*pozitívna zložky* testu).

Oboma zložkami testu subsidiarity sa nakoniec z dvoch rôznych uhlov pohľadu analyzuje jedna a tá istá otázka, a to, či sa má na účely dosiahnutia zamýšľaných cieľov konať na úrovni Únie alebo členských štátov.

143. Na rozdiel od názoru inštitúcií Únie zúčastnených na konaní nie je tento test v žiadnom prípade splnený vždy vtedy, ak sú splnené podmienky pre použitie článku 114 ZFEÚ ako právneho základu pre prijatie harmonizačného opatrenia vnútorného trhu. Je síce pravda, že veľká časť úvah relevantných v rámci článku 5 ods. 3 ZEÚ sa podobá tým, ktoré sú relevantné aj v rámci článku 114 ZFEÚ. Nie sú však úplne totožné.

144. V článku 114 ZFEÚ sa totiž udáva informácia o tom, či Únia má vôbec právomoc prijať harmonizačné opatrenia vnútorného trhu. Naproti tomu podľa zásady subsidiarity v zmysle článku 5 ods. 3 ZEÚ ide o to, či Únia uplatňuje v konkrétnom prípade túto právomoc a ak áno, akým spôsobom. Inými slovami *rozdelenie právomocí* medzi Úniou a členskými štátmi sa riadi podľa článku 114 ZFEÚ, zatiaľ čo zásada subsidiarity ukladá inštitúciám Únie právne záväzné usmernenia na *výkon ich právomocí* (článok 5 ods. 1 ZEÚ).

145. Overenie dodržania zásady subsidiarity sa má v zásade uskutočniť pre smernicu ako celok a nie na úrovni každého jej ustanovenia osobitne.[80] Ako vyplýva už zo znenia článku 5 ods. 3 ZEÚ, pritom treba posudzovať *opatrenia* obsiahnuté v smernici pri zohľadnení nimi sledovaných *cieľov*. Na základe toho v prejednávanej veci treba otázku subsidiarity analyzovať nielen v súvislosti s *mentolovými cigaretami*, pretože, ako už bolo vyššie podrobne vysvetlené[81], zákaz tohto špecifického druhu cigariet nemožno v porovnaní so zákazom všetkých tabakových výrobkov s charakteristickou arómou považovať za samostatné a špecifické opatrenie.

146. Ak je pred súdmi Únie sporné, či sa pri uplatnení článku 114 ZFEÚ dodržali obsahové požiadavky zásady subsidiarity, treba zobrať do úvahy, že výkon právomocí inštitúcií Únie pri prijímaní harmonizačných opatrení vnútorného trhu vyžaduje rozhodnutia politickej, ako aj hospodárskej alebo sociálnej povahy, v rámci ktorých sa musí vykonať komplexné posúdenie a hodnotenie. Ich posúdenie sa odohráva v prvom rade na politickej úrovni za účasti vnútroštátnych parlamentov, pričom Lisabonská zmluva pre to v protokole č. 2 zaviedla príslušný postup. Naopak, ako som už uviedla v rámci zásady proporcionality[82], súdne je možné takéto úvahy overiť len obmedzene.

80 — V tomto zmysle aj rozsudok Estónsko/Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, bod 51).

81 — Pozri body 48 až 57 vyššie.

82 — Pozri body 89 a 90 vyššie.

147. Súdny dvor môže zmysluplne posúdiť len to, či sa politické inštitúcie Únie pri výkone svojich právomocí držali vzhľadom na zásadu subsidiarity v hraniciach im poskytnutej miery voľnej úvahy. Súd Únie v tejto súvislosti skúma, či tieto inštitúcie mohli svoje posúdenie týkajúce sa otázky subsidiarity v konkrétnom prípade oprieť o dostatočný skutkový základ a či sa pritom nedopustili zjavne nesprávneho posúdenia. [83]

148. Prísnejšie súdne preskúmanie subsidiarity by mohlo byť potrebné, pokiaľ by sa právny akt Únie mal výnimočne týkať otázok vnútroštátnej identity členských štátov (článok 4 ods. 2 ZEÚ). [84] V prejednávanej veci pre takéto prísnejšie preskúmanie neexistujú dôvody, takže je možné ostať pri zjavne nesprávnom posúdení ako pri kritériu prieskumu.

i) Negatívna zložka testu subsidiarity: opatrenia, ktoré sa nemôžu uspokojivo dosiahnuť na vnútroštátnej úrovni

149. Pokiaľ ide najprv o negatívnu zložku testu subsidiarity, je nutné objasniť, či by sa ciele zamýšľaných opatrení týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových výrobkov mohli uspokojivo dosiahnuť na vnútroštátnej úrovni.

150. Všeobecne je možné v rámci tejto negatívnej zložky testu subsidiarity zohľadniť najmä nasledujúce tri aspekty.

151. Po prvé záleží na technických a finančných schopnostiach členských štátov. Ak existujú členské štáty, ktoré vôbec nie sú schopné prijať nevyhnutné opatrenia na riešenie problému, je to znak toho, že negatívna zložka testu subsidiarity bola splnená.

152. Po druhé sa vynára otázka, či sú rozhodujúce vnútroštátne, regionálne alebo lokálne osobitosti. Ak je to tak, je to dôvodom skôr pre konanie na úrovni členských štátov a pre to, aby sa vecou zaoberali orgány, ktoré disponujú väčšou blízkosťou a znalosťou opatrení, ktoré sa majú prijať.

153. Po tretie treba overiť, či problém, ktorý sa má riešiť, má čisto lokálnu, resp. regionálnu dimenziu alebo či naopak naberá cezhraničné rozmery, ktoré nemožno efektívne riešiť na vnútroštátnej, regionálnej alebo lokálnej úrovni. Existencia cezhraničných problémov je jednou z najdôležitejších indícií toho, že je splnená negatívna zložka testu subsidiarity. [85]

154. Odstránenie prekážok cezhraničného obchodu na európskom vnútornom trhu, ktoré je stredobodom záujmu článku 114 ZFEÚ, je vzorovým príkladom opatrení, ktoré sa spravidla nemôžu uspokojivo dosiahnuť na vnútroštátnej úrovni. [86] Okrem veľmi nepravdepodobného prípadu, v ktorom všetky dotknuté členské štáty v primeranej dobe prijmú paralelnú legislatívu s v podstate rovnakým obsahom, totiž postup na vnútroštátnej, regionálnej alebo lokálnej úrovni veľmi často vedie k pestrej zmesi rozličných predpisov, ktorými sa prekážky obchodu neodstraňujú, ale určite prehlbujú. [87]

83 — V tomto zmysle niektoré formulácie použité v novšej judikatúre; pozri jednak rozsudok Estónsko/Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, bod 54: „… ak tento normotvorca na základe dôvodovej správy a bez toho, aby obsahoval nesprávne posúdenie, zastával názor,…, že všeobecný záujem Únie môže byť lepšie dosiahnutý opatrením na úrovni Únie“) a jednak rozsudok Vodafone a i. (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 78, v ktorom sa analyzuje, či sa normotvorca Únie „mohol oprávnene domnievať“, že prijatie určitých právnych úprav na úrovni Únie bolo potrebné).

84 — V tejto súvislosti sa oplatí pohľad na judikatúru týkajúcu sa zásady proporcionality, ktorá v závislosti od dotknutej oblasti alebo základného práva stanovuje viac alebo menej prísne kritériá súdneho prieskumu (pozri napríklad jednak rozsudok Digital Rights Ireland, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 47, a jednak rozsudok Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, bod 46).

85 — V tomto zmysle už „celkový prístup k uplatňovaniu zásady subsidiarity“ dohodnutý na zasadaní Európskej rady v Edinburghu 11. a 12. decembra 1992 [pozri v tejto súvislosti závery predsedníctva, časť A príloha 1 oddiel II bod ii), vydaný v *Bul. ES č.* 12/1992], v ktorom sa hovorí o „nadnárodných aspektoch“.

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

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

155. V prejednávanej veci sa Poľsko napriek tomu snaží spochybniť existenciu problému s cezhraničnou dimenziou poukázaním na rozličné spotrebiteľské správanie a na rozličné hospodárske štruktúry v 28 členských štátoch Európskej únie. Keďže mentolové cigarety dosahujú pomerne vysoké podiely na trhu len v troch členských štátoch, konkrétne v Poľsku, na Slovensku a vo Fínsku, podľa názoru Poľska je možné prijať opatrenia na ochranu verejného zdravia v súvislosti s používaním mentolu ako charakteristickej arómy v tabakových výrobkoch na vnútroštátnej úrovni.

156. Tento argument nie je z dvoch dôvodov presvedčivý.

157. Po prvé Poľsko nezohľadňuje skutočný cieľ prijatých opatrení. Ani smernica všeobecne, ani sporný zákaz mentolových cigariet samostatne nemajú povahu opatrenia čisto na ochranu verejného zdravia. Skôr sa nimi sleduje odstránenie prekážok obchodu pre tabakové výrobky pri súčasnom zabezpečení vysokej úrovne ochrany zdravia. Ako už bolo uvedené,[88] zákaz všetkých charakteristických aróm je cenou za schopnosť obehu tabakových výrobkov na vnútornom trhu pri súčasnom zabezpečení vysokej úrovne ochrany zdravia. No tam, kde smernica, tak ako v prejednávanej veci, súčasne sleduje dva ciele, medzi ktorými navyše existuje vzájomná súvislosť, nemožno tieto ciele v rámci testu subsidiarity sledovať oddelene, ale musia sa posudzovať spoločne.[89]

158. Po druhé samotná okolnosť, že situácia na trhu je pri každom členskom štáte odlišná, nemôže vylúčiť existenciu problému s cezhraničným rozmerom. Pred prijatím harmonizačného opatrenia vnútorného trhu bude situácia na trhu vo všetkých členských štátoch rovnaká len v najzriedkavejších prípadoch. Okrem toho na tom ani vôbec nezáleží. Rozhodujúce je naopak to, či sa v danom odvetví vyskytuje alebo či v ňom možno očakávať podstatný cezhraničný obchod a či existujúce alebo očakávané prekážky tohto obchodu môžu členské štáty sami účinne vyriešiť.

159. V prejednávanej veci je nesporné, že sa obchod s tabakovými výrobkami vyznačuje čulým cezhraničným obchodom,[90] že sa právne úpravy o používaní charakteristických aróm platné v členských štátoch výrazne odlišujú a že sa musia očakávať ďalšie rozdiely.[91]

160. Za týchto okolností nemožno normotvorcovi Únie vytýkať nesprávne posúdenie, keď predpokladá, že ide o problém cezhraničného charakteru, ktorý nemožno vyriešiť len opatreniami členských štátov.[92]

ii) Pozitívna zložka testu subsidiarity: opatrenia, ktoré možno z dôvodov ich rozsahu alebo ich účinkov lepšie dosiahnuť na úrovni Únie

161. Pokiaľ ide ďalej o pozitívnu zložku testu subsidiarity, treba preskúmať, či by sa ciele zamýšľaných opatrení týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových výrobkov mohli z dôvodov ich rozsahu alebo ich účinkov lepšie dosiahnuť na úrovni Únie.

162. V tejto druhej etape testu subsidiarity teda ide o otázku, či konanie inštitúcií Únie prináša *pridanú hodnotu v* tom zmysle, že všeobecný záujem Únie môže byť lepšie dosiahnutý opatrením na úrovni Únie ako opatreniami, ktoré sa prijmú na úrovni členských štátov.[93]

163. V konečnom dôsledku sú tým politické inštitúcie Únie pred prijatím každého právneho aktu, ktorý nespadá do výlučnej právomoci Únie vyzvané, aby sa obmedzili na úpravu významných otázok, ktoré majú spoločný európsky význam.

88 — Pozri bod 40 vyššie.

89 — V tomto zmysle rozsudok Estónsko/Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, body 46 až 48).

90 — Odôvodnenie 6 smernice; v rovnakom zmysle už 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 — Pozri body 59 a 62 vyššie.

92 — Pozri v tejto súvislosti najmä odôvodnenie 60 smernice.

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

164. Existuje síce silná domnienka pridanej hodnoty konania na úrovni Únie, ak je cieľom relevantného právneho aktu Únie vyriešenie problémov cezhraničného charakteru, najmä odstránenie prekážok obchodu, a tým zlepšenie fungovania európskeho vnútorného trhu (článok 26 ods. 1 ZFEÚ). Súvislosť s vnútorným trhom však nesmie automaticky zvádzať k predpokladu, že pozitívna zložka testu subsidiarity sa bude nevyhnutne považovať za splnenú. Zásada subsidiarity by inak bola v záležitostiach týkajúcich sa vnútorného trhu zbavená veľkej časti svojho potrebného účinku.

165. Naopak to, či konanie inštitúcií Únie má pridanú hodnotu v opísanom zmysle, by sa malo, nielen v záležitostiach vnútorného trhu, posudzovať tak kvantitatívne, ako aj kvalitatívne. Z kvantitatívneho hľadiska je pridaná hodnota konania na úrovni Únie tým jednoznačnejšia, čím viac občanov Únie alebo hospodárskych subjektov je dotknutých a čím väčší je dotknutý objem obchodu. Z kvalitatívneho hľadiska musí byť hospodársky, spoločenský a politický význam upravovaného predmetu posudzovaný s ohľadom na ciele Únie stanovené v článku 3 ZEÚ a pri zohľadnení základných hodnôt, na ktorých sa podľa článku 2 ZEÚ zakladá Únia. Aj novosť určitého výrobku, pre ktorý z dôvodu neexistencie jednotných právnych rámcových podmienok ešte neexistuje vôbec žiadny trh, môže odôvodňovať činnosť na úrovni Únie. [94]

166. Všetky tieto úvahy sa musia uplatňovať vždy s ohľadom na všeobecný záujem Únie; na rozdiel od názoru Poľska pritom situácia niektorého z členských štátov obvykle nie je rozhodujúca. [95] Niečo iné môže výnimočne platiť vtedy, ak sa zamýšľané opatrenia inštitúcií Únie týkajú vnútroštátnej identity členského štátu (článok 4 ods. 2 ZEÚ) alebo jeho základných záujmov. V prejednávanej veci ale na takýto výnimočný postup neexistujú dôvody. Bolo by tiež viac ako prekvapujúce, ak by sa problematika týkajúca sa výroby, predaja a spotreby mentolových cigariet mala vážne považovať za otázku vnútroštátneho záujmu.

167. Bez ohľadu na vyššie uvedené nemožno spochybniť, že výroba, prezentácia a predaj tabakových a súvisiacich výrobkov sa týka trhu so značným objemom obchodu a ovplyvňuje každodenný život miliónov občanov Únie. Okrem toho ide v prípade obchodu s tabakovými výrobkami aj z kvalitatívneho pohľadu o významnú tému presahujúcu štátne hranice, a to nielen pre zdravotné riziká súvisiace s fajčením, takže v prejednávanej veci možno bez akýchkoľvek pochybností vychádzať z existencie spoločného európskeho záujmu.

168. Za týchto okolností nemožno normotvorcovi Únie vytýkať zjavne nesprávne posúdenie, keď predpokladá, že v prejednávanej veci ide o problém cezhraničného charakteru, ktorý sa dá lepšie vyriešiť na úrovni Únie ako na úrovni členských štátov. [96]

169. Tento dojem sa posilní, keď sa do úvah zahrnie Rámcový dohovor WHO o kontrole tabaku. Ako zmluvná strana tohto dohovoru bola Únia povinná prispieť v rámci svojich právomocí k jeho prebratiu, pričom musela rešpektovať aj odporúčania vyplývajúce z pokynov na prebratie článkov 9 a 10 tohto dohovoru. [97] Takýto medzinárodný záväzok sa musí zohľadniť pri otázke, či a akým spôsobom inštitúcie Únie vykonávajú im patriace právomoci.

170. Len pre úplnosť ešte uvádzam, že ani pri existencii spoločného európskeho záujmu a určitých medzinárodných záväzkov nevyžadujú v súčasnosti nevyhnutne všetky aspekty výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov úpravu v práve Únie. Pri prebratí prijatých právnych úprav, miestnej kontrole nad ich dodržiavaním, ako aj pri ukladaní prípadných sankcií ide o otázky, pri ktorých môže Únia spravidla vychádzať z toho, že ich môžu vzhľadom na národné, regionálne a lokálne osobitosti lepšie vyriešiť vnútroštátne orgány. V súlade s tým aj sporná smernica prenecháva tieto úlohy v najširšej možnej miere členským štátom.

94 — Pozri v tejto súvislosti moje návrhy vo veci Inuit Tapiriit Kanatami a i./Komisia (C-398/13 P, EU:C:2015:190, bod 52).

95 — Pozri ešte raz rozsudok Estónsko/Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, body 53 a 54).

96 — Pozri v tejto súvislosti najmä odôvodnenie 60 smernice.

97 — Pozri v tejto súvislosti body 78 a 79 vyššie.

171. Celkovo teda v súvislosti so smernicou, rovnako ako v súvislosti s jej predchodkyňou,[98] nemožno konštatovať žiadne podstatné porušenie zásady subsidiarity. Tento záver sa okrem toho nespochybňuje tým, že počas legislatívneho postupu viacero národných parlamentov odovzdalo odôvodnené stanoviská v zmysle článku 6 protokolu č. 2.[99] Po prvé totiž nebolo výhrad týkajúcich sa subsidiarity obsiahnutých v daných stanoviskách tak veľa, aby viedli k postupu udelenia „žltej karty“ podľa článku 7 ods. 2 protokolu č. 2, a po druhé sa tieto výhrady zakladali skôr na politickom posúdení návrhu legislatívneho aktu predloženého Komisiou ako na jeho právnom posúdení.

b) Dostatočné odôvodnenie smernice z hľadiska zásady subsidiarity

172. Po druhé Poľsko namieta, že požiadavky subsidiarity neboli v preambule smernice dostatočne posúdené. Poľsko tým v konečnom dôsledku tvrdí, že smernica je postihnutá nedostatkom odôvodnenia.

173. Podľa ustálenej judikatúry odôvodnenie vyžadované podľa článku 296 ods. 2 ZFEÚ musí byť prispôsobené povahe predmetného právneho aktu a musí jasne a jednoznačne vyjadrovať úvahy inštitúcie Únie, ktorá právny akt prijala, aby mohli dotknuté osoby porozumieť dôvodom prijatého opatrenia a aby mohol príslušný súd vykonávať preskúmanie.[100]

174. Ak je predmetom preskúmania dodržanie zásady subsidiarity, musí byť z odôvodnenia právneho aktu Únie jasné, či sa normotvorca Únie dostatočne zaoberal otázkami, ktoré sú s ohľadom na zásadu subsidiarity relevantné, a ak áno, k akým záverom v súvislosti so subsidiaritou dospel.

175. Poľsko v tejto súvislosti namieta, že v preambule smernice sa nachádza len jediné odôvodnenie zásady subsidiarity, a to odôvodnenie 60, ktoré navyše obsahuje len štandardnú formuláciu.

176. Uvedené odôvodnenie 60 sa skutočne obmedzuje len na stručné konštatovanie, že „ciele tejto smernice, a to aproximáciu zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov nemožno uspokojivo dosiahnuť na úrovni samotných členských štátov, ale z dôvodov ich rozsahu a dôsledkov ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie“, a na základe toho vyvodzuje záver, že „Únia [môže] prijať opatrenia v súlade so zásadou subsidiarity podľa článku 5 Zmluvy o EÚ“.

177. Takáto formulácia, ktorá napokon len skoro doslovne reprodukuje znenie relevantného ustanovenia zo Zmluvy o EÚ, nie je práve žiarivým príkladom často zdôrazňovanej techniky „lepšej tvorby právnych predpisov“, ktorou sú inštitúcie Únie už určitú dobu viazané.

178. Len existencia takejto štandardnej formulácie v preambule právneho aktu Únie by samozrejme nemala viesť k unáhleným záverom týkajúcim sa dodržania požiadaviek odôvodnenia. Napriek tomu takáto formulácia naznačuje, že odôvodnenie daného právneho aktu je nedostatočné. Z odôvodnenia síce vyplýva aspoň to, že sám normotvorca Únie bol o dodržaní zásady subsidiarity presvedčený, nevyplýva z nej však jednoznačne, aké úvahy v súvislosti s problematikou subsidiarity presne sledoval a ako intenzívne sa touto témou zaoberal.

98 — Pozri v tejto súvislosti rozsudok British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, body 181 až 185).

99 — Podľa návrhu smernice predloženého Komisiou doručili odôvodnené stanoviská parlamenty Bulharska, Českej republiky, Dánska, Grécka, Talianska, Portugalska, Rumunska a Švédska. Žiadne z týchto stanovísk ale neobsahovalo vecné argumenty týkajúce sa sporného zákazu mentolových cigariet.

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

179. Takáto floskulovitá formulácia, ktorú v prejednávanej veci obsahuje odôvodnenie 60 smernice, ale nemusí nevyhnutne viesť k zrušeniu napadnutého právneho aktu Únie. Relevantné aspekty problematiky subsidiarity sa môžu nachádzať aj v iných odôvodneniach, hoci sa v nich výslovne nebude odvolávať na zásadu subsidiarity. [101]

180. To je prípad prejednávanej veci: nedostatočnosťou konania na vnútroštátnej úrovni, ako aj výhodami prijatia harmonizačného opatrenia vnútorného trhu na úrovni Únii sa zaoberajú okrem iného odôvodnenia 4 až 7, 15, 16 a 36 smernice. Hoci sa úvahy uvedené v týchto odôvodneniach týkajú v prvom rade podmienok uplatnenia článku 114 ZFEÚ ako právneho základu, je napriek tomu možné ich súčasne využiť aj v súvislosti so zásadou subsidiarity. Ako už bolo uvedené, [102] úvahy, ktorými sa musí normotvorca Únie zaoberať v rámci článku 114 ZFEÚ a v rámci článku 5 ods. 3 ZEÚ, sa z veľkej časti prekrývajú.

181. Navyše sa musí zohľadniť, že podľa ustálenej judikatúry odôvodnenie právneho aktu Únie aj tak nemusí obsahovať všetky relevantné právne alebo skutkové okolnosti. Dodržanie povinnosti odôvodnenia sa okrem iného musí posúdiť nielen vzhľadom na znenie aktu, ale takisto na jeho kontext, ako aj na súhrn právnych noriem upravujúcich dotknutú oblasť. [103] Platí to o to viac, keď tak ako v prejednávanej veci je cieľom prijať všeobecne záväzné právne predpisy, ktorých odôvodnenie sa môže obmedziť skôr na všeobecný opis zásad danej právnej úpravy, ako aj na ňou sledované ciele. [104]

182. V prejednávanej veci je dôležité, že sa normotvorca Únie mohol oprieť jednak o odôvodnenie návrhu smernice predloženej Komisiou [105] a jednak o podrobnú analýzu útvarov Komisie v rámci posúdenia vplyvov [106] v súčasnosti napadnutej smernice. Nevýhody rôznorodých vnútroštátnych právnych úprav, ako aj výhody postupu na úrovni Únie sa podrobne vysvetľujú nielen v častiach, ktoré sa špeciálne týkajú zásady subsidiarity, ale aj v mnohých iných častiach oboch týchto textov.

183. Preto je dostatočným spôsobom zdokumentované, že legislatívne inštitúcie mali k dispozícii rozsiahly materiál, o ktorý mohli oprieť svoje posúdenie týkajúce sa dodržania zásady subsidiarity.

184. Okrem toho ani z článku 5 protokolu č. 2 nemožno vyvodiť, že „dôvodová správa“, ktorú Lisabonská zmluva v otázkach subsidiarity najnovšie stanovuje ako podmienku normotvorby na úrovni Únie, musí byť nevyhnutne obsiahnutá v samotnej preambule právneho aktu nakoniec prijatého Európskym parlamentom a Radou. Vzhľadom na komplexnosť úvah, ktoré je potrebné na tento účel vykonať, by to bolo aj veľmi nepraktické a mohlo by to ľahko presiahnuť rozsah takejto preambuly.

185. Rozhodujúce je naopak to, aby „dôvodová správa“ požadovaná v článku 5 protokolu č. 2 bola *počas* legislatívneho postupu k dispozícii príslušným inštitúciám Únie, ako aj národným parlamentom ako základ pre ich príslušné rozhodovanie, čo sa v prejednávanej veci úplne nesporne stalo. Pri bližšom pozorovaní to dokonca vyplýva zo znenia článku 5 protokolu č. 2: toto ustanovenie sa totiž vzťahuje len na *návrhy* legislatívnych aktov, a nie na Parlamentom a Radou prijaté konečné výsledky ich legislatívnej činnosti.

186. Na základe vyššie uvedeného je výhrada nedostatočného odôvodnenia smernice s ohľadom na zásadu subsidiarity v celom rozsahu nedôvodná.

101 — V tomto zmysle rozsudky Nemecko/Parlament a Rada (C-233/94, EU:C:1997:231, body 25 až 29) a Holandsko/Parlament a Rada (C-377/98, EU:C:2001:523, bod 33).

102 — Pozri bod 143 vyššie.

103 — Pozri ešte raz rozsudky Atlanta Fruchthandelsgesellschaft a i. (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, bod 16), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 58) a Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 70), ďalej rozsudky Estónsko/Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, body 58, 59 a 61).

104 — V tomto zmysle rozsudky Spojené kráľovstvo/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 i./Komisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 29).

105 — KOM(2012) 788 final, predložený Komisiou 19. decembra 2012.

106 — „Impact Assessment“, predložené útvarmi Komisie 19. decembra 2012, SWD(2012) 452 final.

c) Predbežný záver

187. V konečnom dôsledku teda nemožno konštatovať porušenie zásady subsidiarity ani z materiálneho, ani z formálneho hľadiska. V dôsledku toho zostáva aj tretí žalobný dôvod Poľska neúspešný.

188. Napriek tomu treba normotvorcovi Únie naliehavo odporučiť, aby v budúcnosti upustil od floskulovitých formulácií, ktoré sú v prejednávanej veci obsiahnuté v odôvodnení 60 smernice, a aby namiesto toho obohatil odôvodnenia dotknutého právneho aktu Únie argumentáciou k zásade subsidiarity, ktorá bude dostatočne vecná a viac prispôsobená príslušným opatreniam.

C – *Zhrnutie*

189. Keďže žiadny zo žalobných dôvodov Poľska, ktoré je čiastočne podporované Rumunskom, nie je úspešný, je nutné žalobu zamietnuť v celom rozsahu, a to čiastočne ako neprípustnú [107] a čiastočne ako nedôvodnú.

V – **Trovy**

190. Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže podľa riešenia, ktoré som navrhla, Poľsko nemalo so svojou argumentáciou úspech a Parlament a Rada predložili relevantné návrhy, je nutné zaviazať Poľsko na náhradu trov konania.

191. Na druhej strane Írsko, Francúzsko, Rumunsko, Spojené kráľovstvo a Komisia ako vedľajší účastníci konania znášajú podľa článku 140 ods. 1 rokovacieho poriadku každý svoje vlastné trovy konania.

VI – **Návrh**

192. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Írsko, Francúzska republika, Rumunsko, Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, ako aj Európska komisia znášajú každý svoje vlastné trovy konania. V zostávajúcej časti znáša trovy konania Poľská republika.

107 — V súvislosti s neprípustnými časťami tejto žaloby pozri body 24 až 30 a 34 vyššie.