Sbírka soudních rozhodnutí

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

**Věc C-547/14**

**Philip Morris Brands SARL a další**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), Spojené království]

„Sbližování právních předpisů — Směrnice 2014/40/EU — Výroba, obchodní úprava a prodej tabákových a souvisejících výrobků — Volba článku 114 SFEU jako právního základu — Zásada proporcionality — Zásada subsidiarity — Základní práva Unie — Svoboda projevu — Článek 11 Listiny základních práv — Články 290 SFEU a 291 SFEU — Přenesení legislativních a prováděcích pravomocí na Evropskou komisi"

Obsah

I – Úvod ..... 4

II – Spor v původním řízení a řízení o předběžné otázce ..... 4

Právní základ ..... 5

Proporcionalita a základní práva ..... 6

Přenesená pravomoc/Provádění ..... 6

Subsidiarita ..... 7

III – Přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ..... 7

A – K omezení otázek platnosti na jednotlivé články směrnice ..... 7

B – K okolnostem, za nichž byla Soudnímu dvoru podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ..... 8

1. K okamžiku podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ..... 8

2. K případné neexistenci vlastních pochybností předkládajícího soudu o platnosti směrnice 9

1 — Původní jazyk: němčina.

3. K některým dalším nedostatkům žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ..... 10

a) K popisu skutkového stavu ..... 10

b) K relevantnosti jednotlivých předběžných otázek pro rozhodnutí sporu v původním řízení ..... 11

i) K otázce 1 písm. a), písm. b) a písm. c) bodu iii) ..... 11

ii) K otázce 1 písm. c) bodu iv) a k otázkám 4 až 6 ..... 12

iii) K otázce 7 ..... 12

C – Dílčí závěr ..... 13

IV – Věcné posouzení předběžných otázek ..... 13

A – Článek 114 SFEU jako právní základ směrnice ..... 13

1. Zákaz tabákových výrobků s charakteristickými příchutěmi [otázka 1 písm. c) bod ii)] ... 14

a) K odstranění rozdílů mezi právními a správními předpisy členských států ..... 14

i) K odstranění existujících překážek obchodu ..... 15

ii) K nebezpečí budoucího rozdílného vývoje vnitrostátních právních a správních předpisů ..... 16

b) Ke zlepšení podmínek pro fungování vnitřního trhu ..... 17

c) Dílčí závěr ..... 18

2. Označování a balení tabákových výrobků [otázka 1 písm. c) bod i)] ..... 18

3. Volný pohyb tabákových výrobků [otázka 1 písm. a) a b)] ..... 20

a) Právo členských států stanovit další požadavky týkající se jednotné úpravy balení tabákových výrobků [otázka 1 písm. a)] ..... 21

b) Právo členských států zakázat určité kategorie výrobků [otázka 1 písm. b)] ..... 23

c) Dílčí závěr ..... 25

4. Právní úprava prodeje na dálku [otázka 1 písm. c) bod iii)] ..... 25

5. Zmocnění Komise začlenit do unijního práva mezinárodně dohodnuté normy [otázka 1 písm. c) bod iv)] ..... 26

B – Zásada proporcionality ..... 27

1. Zásahy do svobody podnikání ..... 28

a) Zákaz tabákových výrobků s charakteristickými příchutěmi [otázka 3 písm. a)] ..... 28

i) Vhodnost zákazu ..... 29

ii) Nezbytnost zákazu ..... 30

– K nezbytnosti obecného zákazu všech charakteristických příchutí ..... 30

– K údajně mírnějším prostředkům ..... 31

iii) Proporcionalita v úzkém smyslu ..... 32

b) Požadavky na označování a balení tabákových výrobků [otázka 3 písm. b) a c)] ..... 33

i) K tvaru, velikosti a minimálnímu obsahu jednotkových balení cigaret [otázka 3 písm. b)] ..... 33

ii) K velikosti kombinovaných zdravotních varování [otázka 3 písm. c)] ..... 34

– Ke způsobilosti velkoplošných varování k ochraně zdraví ..... 35

– K nezbytnosti velkoplošných varování ..... 35

– K proporcionalitě v úzkém smyslu a k výtce svévole ..... 36

iii) Dílčí závěr ..... 37

2. Zásahy do svobody projevu (otázka 2) ..... 37

a) K výkladu článku 13 směrnice [otázka 2 písm. a)] ..... 37

b) K platnosti článku 13 směrnice [otázka 2 písm. b)] ..... 39

C – Přenesení legislativních a prováděcích pravomocí ..... 41

1. Požadavky článku 290 SFEU týkající se pravomoci vydávat akty v přenesené pravomoci (otázka 4) ..... 41

2. Údajné přenesení pravomocí na mezinárodní grémia mimo Unii (otázka 5) ..... 44

3. Požadavky článku 291 SFEU týkající se pravomoci vydávat prováděcí akty (otázka 6) ..... 45

4. Dílčí závěr ..... 46

D – Zásada subsidiarity ..... 46

1. Slučitelnost obsahu směrnice se zásadou subsidiarity ..... 46

2. Dostatečné odůvodnění směrnice s ohledem na zásadu subsidiarity ..... 48

3. Dílčí závěr ..... 50

V – Závěry ..... 50

## I – **Úvod**

1. Směrnicí 2014/40/EU[2] unijní normotvůrce v dubnu roku 2014 po tuhých vyjednáváních a velmi bouřlivém legislativním procesu přijal novou právní úpravu ustanovení týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků na evropském vnitřním trhu.

2. Stejně jako již její předchůdkyně[3] je i tato směrnice předmětem urputných právních sporů. Soudní dvůr se touto směrnicí v současné době zabývá ve třech paralelních řízeních, z nichž řízení v projednávané věci – předložené britským soudem na žádost koncernů Philip Morris International (PMI) a British American Tobacco (BAT) – obsahuje nejmasivnější útoky na legalitu tohoto opatření pro harmonizaci na vnitřním trhu a pomocí svého druhu obecného zpochybnění míří na zvlášť velké množství ustanovení této směrnice.

3. Způsobilost článku 114 SFEU (dříve článek 95 ES nebo článek 100a Smlouvy o EHS) jakožto právního základu – jakkoli je i nadále v některých konkrétních bodech sporná – přitom již nehraje tak ústřední roli jako v dřívějších letech. Do popředí zájmu se nyní dostávají jiné právní otázky, především takové, které se týkají zásad proporcionality a právní jistoty, zásady subsidiarity a základních práv Unie. Kromě toho jde o možnosti přenesení legislativních a prováděcích pravomocí na Evropskou komisi podle článků 290 SFEU a 291 SFEU.

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

5. Kromě projednávaného případu probíhají v současnosti ještě dvě další řízení týkající se legality směrnice 2014/40, která se zabývají vždy zcela konkrétními dílčími aspekty právní úpravy vydané unijním normotvůrcem. Jedno z těchto řízení[4] se zabývá novou právní úpravou týkající se elektronických cigaret, která se nachází v článku 20 směrnice; bylo zahájeno na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané týmž soudem (nikoli však stejným soudcem), který se na Soudní dvůr obrátil i v projednávaném případě. Předmětem druhého řízení[5] je žaloba Polské republiky na neplatnost, kterou Polská republika napadá zejména zákaz mentolových cigaret uložený unijním normotvůrcem. V obou věcech dnes rovněž předkládám své stanovisko.

## II – **Spor v původním řízení a řízení o předběžné otázce**

6. Společnosti PMI a BAT se zabývají výrobou a uváděním tabákových výrobků na trh. U High Court of Justice (England und Wales) – Queen's Bench Division (Administrative Court) – předkládajícího soudu, podaly jednak společnosti Philip Morris Brands SARL a Philip Morris Limited a dále společnost British American Tobacco UK Limited žaloby proti Secretary of State for Health[6], jejichž cílem je zabránit provedení směrnice 2014/40 ve Spojeném království. Obě tyto žaloby byly předkládajícím soudem spojeny.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES (Úř. věst. L 127, s. 1, dále jen „směrnice 2014/40" nebo jen „směrnice").

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

4 — Věc C-477/14 (Pillbox 38).

5 — Věc C-358/14 (Polsko v. Parlament a Rada).

6 — Ministerstvo zdravotnictví Spojeného království.

7. V původním řízení byly jako vedlejší účastníci řízení na podporu návrhových žádání žalobkyň připuštěny další podniky: Imperial Tobacco Limited, JT International SA a Gallaher Limited[7], Tann UK Limited a Tannpapier GmbH[8], Deutsche Benkert GmbH & Co. KG a Benkert UK Limited[9], V. Mane Fils[10], jakož i Joh. Wilh. Von Eicken GmbH[11]. Některé z těchto podniků samy vyrábějí tabákové výrobky, ostatní jsou činné jako dodavatelé pro tabákový průmysl, například jako dodavatelé náustkového papíru nebo příchutí.

8. Secretary of State zastává v původním řízení názor, že směrnice je platná, avšak zároveň se domnívá, že unijní orgány, které se účastnily legislativního postupu, jsou nejlépe schopny směrnici hájit, a že pro posouzení platnosti směrnice je v každém případě příslušný výlučně Soudní dvůr. Podle názoru Secretary of State je proto projednávaný případ vhodný k tomu, aby byl předložen k rozhodnutí o předběžné otázce.

9. Za těchto okolností předkládající soud rozhodl, že po Secretary of State for Health nebude požadovat obranu ve věci samé ani předložení důkazů, ale že přímo položí otázku ohledně platnosti směrnice Soudnímu dvoru. Usnesením ze dne 7. listopadu 2014, které došlo kanceláři Soudního dvora dne 1. prosince 2014, předkládající soud předložil Soudnímu dvoru na základě článku 267 SFEU k rozhodnutí následující předběžné otázky:

Právní základ

„1) Je směrnice zcela nebo zčásti neplatná z důvodu, že článek 114 SFEU není náležitým právním základem? Zejména:

a) Pokud jde o čl. 24 odst. 2 směrnice:

i) do jaké míry umožňuje členským státům při svém správném výkladu zavést přísnější pravidla v oblastech souvisejících s ‚jednotnou úpravou' balení tabákových výrobků a

ii) je čl. 24 odst. 2 ve světle daného výkladu neplatný z důvodu, že článek 114 SFEU není náležitým právním základem?

b) Je čl. 24 odst. 3 směrnice, který členským státům umožňuje zakázat kategorii tabákových či souvisejících výrobků za určitých okolností, neplatný z důvodu, že článek 114 SFEU není náležitým právním základem?

c) Jsou následující ustanovení neplatná z důvodu, že článek 114 SFEU není náležitým právním základem:

i) ustanovení kapitoly II hlavy II směrnice, která se týkají balení a označování;

ii) článek 7 směrnice v rozsahu, v němž zakazuje mentolové cigarety a tabákové výrobky s charakteristickou příchutí;

iii) článek 18 směrnice, který členským státům umožňuje zakázat přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku, a

7 — Dále jen společně „JTI".
8 — Dále jen společně „Tann".
9 — Dále jen společně „Benkert".
10 — Dále jen společně „Mane".
11 — Dále jen „Von Eicken".

iv) článek 3 odst. 4 a čl. 4 odst. 5 směrnice, které přenášejí pravomoci na Komisi, pokud jde o úrovně emisí?

Proporcionalita a základní práva

2) Pokud jde o článek 13 směrnice:

a) zakazuje při svém správném výkladu uvádět pravdivá a nezavádějící tvrzení o tabákových výrobcích na balení výrobku a

b) pokud tomu tak je, je neplatný z důvodu, že odporuje zásadě proporcionality nebo článku 11 Listiny základních práv?

3) Jsou některá nebo veškerá následující ustanovení směrnice neplatná z důvodu, že odporují zásadě proporcionality:

a) článek 7 odst. 1 a čl. 7 odst. 7 v rozsahu, v němž zakazují uvádět na trh tabákové výrobky s mentolem jakožto charakteristickou příchutí a uvádět na trh tabákové výrobky obsahující aromata v jakékoli z jejich složek;

b) článek 8 odst. 3, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 1 písm. g) a článek 14 v rozsahu, v němž stanovují různé požadavky na jednotnou úpravu balení a

c) článek 10 odst. 1 písm. a) a c) v rozsahu, v němž požadují, aby zdravotní varování pokrývala 65 % vnějšího povrchu přední i zadní strany jednotkového balení a jakýchkoliv vnějších balení?

Přenesená pravomoc/Provádění

4) Jsou některá nebo veškerá následující ustanovení směrnice neplatná z důvodu, že odporují článku 290 SFEU:

a) článek 3 odst. 2 a čl. 3 odst. 4, které se týkají maximálních úrovní emisí;

b) článek 4 odst. 5, který se týká metod měření emisí;

c) článek 7 odst. 5, čl. 7 odst. 11 a čl. 7 odst. 12, které se týkají regulace složek;

d) článek 9 odst. 5, čl. 10 odst. 1 písm. f), čl. 10 odst. 3, čl. 11 odst. 6, čl. 12 odst. 3 a čl. 20 odst. 12, které se týkají zdravotních varování;

e) článek 20 odst. 11, který se týká zákazu elektronických cigaret nebo náhradních náplní, nebo

f) článek 15 odst. 12, který se týká smluv o uchovávání údajů?

5) Jsou čl. 3 odst. 4 a čl. 4 odst. 5 směrnice neplatné z důvodu, že odporují zásadě právní jistoty nebo nepřípustným způsobem přenášejí pravomoci na vnější subjekty, které nepodléhají procesním zárukám vyžadovaným unijním právem?

6) Jsou některá nebo veškerá následující ustanovení směrnice neplatná z důvodu, že odporují článku 291 SFEU:

a) článek 6 odst. 1, který se týká oznamovacích povinností;

b) článek 7 odst. 2 až 4 a čl. 7 odst. 10, které se týkají prováděcích aktů v souvislosti se zákazem tabákových výrobků za určitých okolností, nebo

c) článek 9 odst. 6 a čl. 10 odst. 4, které se týkají zdravotních varování?

Subsidiarita

7) Jsou směrnice, a zejména její článek 7, čl. 8 odst. 3, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 1 písm. g), článek 13 a článek 14 neplatné z důvodu, že nejsou v souladu se zásadou subsidiarity?“

10. Nehledě na formulaci těchto předběžných otázek se předkládací usnesení omezuje na shrnutí právních argumentů proti směrnici, jež v původním řízení předložili žalobkyně a vedlejší účastníci řízení. Vzhledem k tomu, že se předkládající soud domnívá, že tyto výtky „mohou být opodstatněné“, má za to, že rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce je „nezbytné“ a „vhodné“.

11. V písemné části řízení o předběžné otázce se kromě žalobkyň a vedlejších účastníků v původním řízení vyjádřily vlády Spojeného království, Irska, Francie, Polska, Portugalska a Norska, jakož i Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská komise [12]. Na jednání konaném dne 1. října 2015 byli zastoupeni titíž zúčastnění, kromě toho se tohoto jednání zúčastnily Itálie a Maďarsko.

## III – **Přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

12. Než se budu po obsahové stránce věnovat rozsáhlému seznamu otázek předkládajícího soudu, je třeba přezkoumat přípustnost jeho žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Zaprvé vyvstává otázka, zda lze platnost jednotlivých ustanovení směrnice napadnout izolovaně. Zadruhé je zapotřebí přezkoumat, zda okolnosti, za nichž byla v projednávané věci Soudnímu dvoru předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, jsou slučitelné s duchem a fungováním řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU.

### A – *K omezení otázek platnosti na jednotlivé články směrnice*

13. Předkládající soud se Soudního dvora obšírně táže nikoli na platnost směrnice 2014/40 jako celku, nýbrž pouze na platnost jednotlivých ustanovení této směrnice.

14. Podle ustálené judikatury je částečné zrušení unijního právního aktu možné pouze tehdy, pokud jsou části, jejichž zrušení je navrhováno, oddělitelné od zbývající části aktu (tzv. požadavek oddělitelnosti) [13]. Tento požadavek oddělitelnosti není splněn, pokud by důsledkem částečného zrušení aktu byla změna jeho podstaty [14]. Na přezkum platnosti unijního právního aktu v rámci řízení o předběžné otázce lze tuto judikaturu bez dalšího přenést [15].

12 — Zúčastněné členské státy, stejně jako některé zúčastněné podniky, přitom svá písemná vyjádření omezily na určité dílčí aspekty žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Písemná argumentace Polska se stejně jako v souběžně projednávané věci Polsko v. Parlament týká pouze zákazu mentolových cigaret.

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

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

15 — Shodně viz také stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2010:500, bod 112 s poznámkou pod čarou č. 69). Kromě toho viz rozsudky Eurotunnel a další (C-408/95, EU:C:1997:532), Intertanko a další (C-308/06, EU:C:2008:312), Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662), Association belge des Consommateurs Test-Achats a další (C-236/09, EU:C:2011:100) a AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), v nichž Soudní dvůr vždy v návaznosti na žádost vnitrostátních soudů o rozhodnutí o předběžné otázce zaujal stanovisko k platnosti jednotlivých ustanovení právních předpisů Unie, aniž se ovšem výslovně vyjádřil ke zmiňované problematice přípustnosti.

15. Ustanovení směrnice, která jsou předmětem sporu, obsahují celou řadu různých požadavků týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků. Soudnímu dvoru nebyly předneseny žádné indicie, které by nasvědčovaly tomu, že by mezi těmito ustanoveními existovala natolik těsná vzájemná vazba, že by tato ustanovení musela existovat společně. I kdyby tedy Soudní dvůr v projednávané věci prohlásil některá z napadených ustanovení směrnice za neplatná, byla by existence zbývající právní úpravy obsažené ve směrnici nadále odůvodněná a jejich dosah by se nezměnil. Toto platí zejména – ale nejen – pro ta ustanovení, v nichž je Komise zmocněna k přijetí právních aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích právních aktů.

16. Za těchto okolností je nutno vycházet z toho, že všechna dotčená ustanovení směrnice představují oddělitelné části směrnice 2014/40 a případné prohlášení jejich neplatnosti by se nedotklo podstaty této směrnice.

B – *K okolnostem, za nichž byla Soudnímu dvoru podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce*

17. Bližší zkoumání však vyžaduje otázka, zda přípustnost této žádosti může být dotčena okolnostmi, za nichž byla v projednávané věci Soudnímu dvoru podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

1. K okamžiku podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

18. Skutečnost, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla podána ke dni, k němuž ještě neuplynula lhůta stanovená k provedení této směrnice, a v platnost nevstoupily ani žádné vnitrostátní právní akty k jejímu provedení, není v tomto ohledu relevantní [16]. Zásada účinné právní ochrany, která je zakotvena rovněž v článku 47 Listiny základních práv a je vyjádřena v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU, právě vyžaduje, aby jednotlivci měli možnost dosáhnout soudního přezkumu unijních právních aktů, které se jich týkají, aniž by byli nuceni nejprve právo porušit [17]. Za těchto okolností je nutno možnost přezkumu legality („judicial review“) během fáze provádění směrnic Evropské unie do vnitrostátního práva, která existuje v právu Spojeného království a jež byla již vícekrát využita, případně včetně předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru, v zásadě uvítat.

19. Na rozdíl od názoru Parlamentu, Rady, Komise a Francie nelze v projednávané věci přijmout ani existenci čistě fiktivního právního sporu [18]. Je sice pravda, že ve sporu v původním řízení dosud žalované Secretary of State for Health nepředložilo téměř žádnou přesvědčivou obhajobu. Pouze vnitrostátnímu soudu však přísluší rozhodnout, v jakém stadiu sporu v původním řízení předloží předběžnou otázku Soudnímu dvoru [19]; může se tak stát i *před* kontradiktorním projednáním sporu v původním řízení [20].

16 — Rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 33) a Intertanko a další (C-308/06, EU:C:2008:312, body 33 až 35).

17 — V tomto smyslu viz k čl. 263 čtvrtému pododstavci SFEU rozsudky Telefónica v. Komise (C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 27) a T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise (C-456/13 P, EU:C:2015:284, bod 29).

18 — Pro tento účel viz zásadní rozsudek Foglia v. Novello (104/79, EU:C:1980:73).

19 — Rozsudky Irish Creamery Milk Suppliers Association a další (36/80 a 71/80, EU:C:1981:62, bod 5), AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, bod 45 ve spojení s bodem 42) a Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, bod 29).

20 — Rozsudek Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, bod 12 a v něm citovaná judikatura).

20. Kromě toho Soudní dvůr konkrétně pro situaci, jaká nastala v projednávané věci, rozhodl, že pro předpoklad neshody – a tím i skutečného právního sporu – mezi účastníky řízení postačuje, pokud orgány dotčeného členského státu daly najevo záměr spornou směrnici provést [21]. Takový úmysl lze v projednávané věci dovodit již z toho, že Secretary of State for Health ve sporu v původním řízení výslovně prohlásilo, že směrnici jako celek považuje za platnou. Vzhledem k těmto okolnostem nevychází dotčené předběžné otázky v žádném případě ze *zjevně* fiktivního právního sporu.

2. K případné neexistenci vlastních pochybností předkládajícího soudu o platnosti směrnice

21. Výrazně větší váhu má naproti tomu výtka předložená Parlamentem, Radou, Komisí a Francií, že předkládající soud nevyjádřil vlastní pochybnosti o platnosti směrnice a v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru pouze předložil body kritiky vyjádřené žalobkyněmi v původním řízení a vedlejšími účastníky na podporu jejich návrhových žádání.

22. Předkládací usnesení se vskutku omezuje na shrnutí právních argumentů proti směrnici, které byly uvedeny v původním řízení, za účelem jejich předložení Soudnímu dvoru.

23. K tomu je nutno poznamenat, že se vnitrostátní soud nemůže spokojit s pouhým předáním výtek jednotlivců Soudnímu dvoru, nýbrž že se s předběžnými otázkami, jež jsou Soudnímu dvoru předkládány k rozhodnutí, musí *ztotožňovat* [22]. Podle ustálené judikatury totiž řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU nepředstavuje procesní prostředek, který mají k dispozici účastníci řízení ve sporu probíhajícím před vnitrostátním soudem, ale jedná se spíše o postup spolupráce a dialogu mezi vnitrostátním soudem a Soudním dvorem [23].

24. Vnitrostátnímu soudu tudíž přísluší, aby rozhodl, zda je jím předkládaná otázka platnosti unijního právního aktu nezbytná pro rozhodnutí sporu v původním řízení [24]. Případné zpochybnění platnosti unijního právního aktu před vnitrostátním soudem samo o sobě nedostačuje k tomu, aby předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru bylo odůvodněné [25]. Vnitrostátní soud je totiž v zásadě povinen napomáhat uplatňování unijního práva – tedy i směrnice 2014/40 [26].

25. Kromě toho duch spolupráce, kterým se má řídit průběh řízení o předběžné otázce, předpokládá, že vnitrostátní soud uvede v předkládacím rozhodnutí důvody, proč považuje položení takové předběžné otázky za nezbytné [27] (viz také čl. 94 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora).

26. Pokud jde o tyto požadavky, není předkládací usnesení, jímž se Soudní dvůr v projednávané věci zabývá, v žádném případě příkladné. Předkládající soud Soudnímu dvoru předal velmi rozsáhlou argumentaci týkající se toho, proč určité podniky v původním řízení připustil jako vedlejší účastníky řízení a jiné ne. Pokud jde o relevantnost předběžných otázek pro rozhodnutí vnitrostátního soudu, jež má být vydáno, je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce naproti tomu velmi skoupá.

21 — Rozsudek Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, bod 15); v témže smyslu rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 36).

22 — V tomto smyslu viz usnesení Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, body 22 a 32); viz také rozsudek IATA a ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, body 30 a 31).

23 — Rozsudky SAT Fluggesellschaft (C-364/92, EU:C:1994:7, bod 9), Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, body 90 a 91) a Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, bod 28).

24 — Rozsudky SMW Winzersekt (C-306/93, EU:C:1994:407, bod 15), British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 34), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, body 13 a 14), Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, bod 28) a usnesení Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, bod 16).

25 — Rozsudek IATA a ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, bod 28) a usnesení Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, bod 17).

26 — Viz posudek 1/09 (EU:C:2011:123, bod 68).

27 — Rozsudek IATA a ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, bod 31) a usnesení Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, body 21, 22, 27 a 32).

27. Vnitrostátní soud však přece jen naznačil, že výtky uvedené ve sporu v původním řízení, „mohou být opodstatněné“, a tudíž pokládá žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za „nezbytnou a vhodnou“.

28. Tyto úvahy sice představují nejmenší možnou míru toho, co vnitrostátní soud musí sdělit, aby dostál požadavkům na přípustnost v rámci řízení o předběžné otázce. Spolu s argumenty žalobkyň ve sporu v původním řízení a vedlejších účastníků na podporu jejich návrhových žádání uvedenými v předkládacím usnesení však – až na některé výjimky, kterými se ještě budu zabývat [28] – představují dostatečný podklad pro Soudní dvůr a pro osoby oprávněné k účasti na řízení podle článku 23 statutu, aby mohly zaujmout stanovisko k právním problémům, jež byly v této věci nastoleny.

29. Vzhledem k významu, jaký je v právním řádu Unie přikládán zásadě účinné právní ochrany (článek 47 Listiny základních práv) [29], nesmějí být pro přípustnost žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se přezkumu platnosti unijních právních aktů stanoveny nepřiměřeně přísné požadavky. Tím spíše to platí v případech, k nimž patří i projednávaná věc, v nichž řízení o předběžné otázce představuje pro dotčené podniky – jež nejsou oprávněny podat přímou žalobu – jedinou možnost, jak dosáhnout soudního přezkumu na unijní úrovni a přednést své argumenty unijnímu soudu [30].

30. Celkově vzato tedy nelze tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce i přes nedostatky, kterými je předkládací usnesení v tomto ohledu zatíženo, považovat v celém rozsahu za nepřípustnou.

### 3. K některým dalším nedostatkům žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

31. Nakonec uvádějí různí zúčastnění další podrobné výhrady, kterými zcela nebo z části zpochybňují přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Tyto výhrady je v podstatě možné zařadit do dvou tematických okruhů: zaprvé má chybět dostatečně jasný popis skutkového stavu sporu v původním řízení, zadruhé se tvrdí, že otázky předložené Soudnímu dvoru nejsou pro rozhodnutí sporu v původním řízení relevantní.

#### a) K popisu skutkového stavu

32. Pokud jde nejprve o údaje týkající se skutkového stavu sporu v původním řízení, které musí žádost o rozhodnutí o předběžné otázce minimálně obsahovat, aby mohla být Soudním dvorem zodpovězena, je nutno konstatovat, že předkládací usnesení v projednávané věci, na rozdíl od věci C-477/14, obsahuje jen velmi zběžné shrnutí argumentace žalobkyň ve sporu v původním řízení a vedlejších účastníků na podporu jejich návrhových žádání. Kromě toho vnitrostátní soud prakticky neustále odkazuje na vyjádření osob, které jako svědky nebo znalce navrhly žalobkyně ve sporu v původním řízení nebo vedlejší účastníci na podporu jejich návrhových žádání, aniž sděluje jejich obsah nebo je alespoň shrnuje. Kromě toho takováto vyjádření, i kdyby byl jejich obsah znám, nelze bez dalšího považovat za správná, protože před vnitrostátním soudem ještě neproběhlo kontradiktorní řízení, což před Soudním dvorem zdůraznilo několik zúčastněných.

33. Jak správně uvádějí Parlament, Rada, Komise a Francie, takovýto postup vnitrostátního soudu ztěžuje jak Soudnímu dvoru, tak ostatním osobám oprávněným k účasti na řízení o předběžné otázce podle článku 23 statutu činit užitečná vyjádření k odpovědi na předběžné otázky.

28 — K tomu viz níže body 35 až 51 tohoto stanoviska.

29 — Rozsudky Les Verts v. Parlament (294/83, EU:C:1986:166, bod 23), Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 90 a 91) a Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 60).

30 — K významu řízení o předběžné otázce v takových případech viz rozsudky Unión de Pequeños Agricultores v. Rada (C-50/00 P, EU:C:2002:462, body 38 až 40), Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 92 až 96), Telefónica v. Komise (C-274/12 P, EU:C:2013:852, body 27 až 29) a T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise (C-456/13 P, EU:C:2015:284, body 29 až 31).

34. I přes tyto nedostatky ve vylíčení skutkových okolností, o něž se předběžné otázky opírají, se mi žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ale jeví, pokud jde o její předmět a její účel, právě ještě dostatečně srozumitelná, aby Soudnímu dvoru a osobám oprávněným k účasti na řízení o předběžné otázce umožnila zaujmout věcné stanovisko. Po zralé úvaze proto nepovažuji za přiměřené prohlásit *celou* žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za nepřípustnou na základě uvedených, v každém případě závažných nedostatků v popisu.

b) K relevantnosti jednotlivých předběžných otázek pro rozhodnutí sporu v původním řízení

35. Pokud jde dále o relevantnost jednotlivých předběžných otázek pro rozhodnutí sporu v původním řízení, Parlament, Rada a Komise zpochybňují dvě skupiny otázek, a to na straně jedné otázku 1 písm. a), písm. b) a písm. c) bod iii) a na straně druhé otázku 1 písm. c) bod iv) a otázky 4 až 6. Zejména Parlament a Komise zpochybňují z důvodu chybějící relevantnosti pro rozhodnutí sporu v původním řízení rovněž přípustnost otázky 7 v rozsahu, v němž se týká jiných ustanovení než článku 7 směrnice.

36. Výchozím bodem úvah by mělo být, že pro předběžné otázky, jež se týkají unijního práva, platí domněnka relevance. Soudní dvůr smí rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem odmítnout pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad nebo žádané posouzení platnosti unijní normy nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo nedisponuje-li Soudní dvůr skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny [31].

i) K otázce 1 písm. a), písm. b) a písm. c) bodu iii)

37. Písmena a), b) a c) bod iii) otázky 1 se týkají prostoru, který směrnice v článku 18 a v čl. 24 odst. 2 a 3 ponechává členským státům pro přijetí přísnějších vnitrostátních opatření, než jsou ta, která nařizuje unijní normotvůrce.

38. Pokud jde o čl. 24 odst. 2 směrnice, před Soudním dvorem sice proběhla intenzivní diskuse zúčastněných o tom, zda by bylo podle tohoto ustanovení členským státům *dovoleno*, aby ve svém příslušném vnitrostátním právu stanovily neutrální balení tabákových výrobků (tzv. „plain packaging“). Přijetí takovýchto pravidel týkajících se balení tabákových výrobků v současnosti nicméně není předmětem sporu v původním řízení; přinejmenším předkládající soud v této souvislosti na žádném místě svého předkládacího usnesení nic neuvedl.

39. Rovněž v souvislosti s problematikou vnitrostátních zákazů některých tabákových nebo souvisejících výrobků, kterou se zabývá čl. 24 odst. 3 směrnice, ani předkládající soud, ani žádný ze zúčastněných neuvedl, zda a jakou formou Spojené království zamýšlí této zvláštní právní úpravy využít.

40. Totéž platí pro článek 18 směrnice, který členským státům umožňuje zakázat přeshraniční prodej na dálku. V této souvislosti není rovněž jasné, zda Spojené království v současnosti plánuje toto ustanovení použít.

41. Je nutno zdůraznit, že na základě uvedených ustanovení směrnice členské státy nejsou v žádném případě *povinny* přijmout do svého vnitrostátního práva jakákoli ustanovení, a že podle informací dostupných v řízení o předběžné otázce ani nelze přijetí konkrétních ustanovení s pravděpodobností, která hraničí s jistotou, očekávat.

31 — Rozsudek Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 25); viz také rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, body 34 a 35), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, body 13 a 14) a Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, body 28 a 29); k domněnce relevance viz také již rozsudek Beck a Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, bod 22).

42. Za těchto okolností zastávám názor, že pokud by Soudní dvůr odpověděl na otázku 1 písm. a), b) a c) bod iii), šlo by to nad rámec spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátním soudem, který stanoví článek 267 SFEU. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v této souvislosti zcela zjevně chybí relevantnost pro rozhodnutí sporu v původním řízení, Soudní dvůr by tedy podstupoval riziko, že by čistě formou posudku zaujímal stanovisko k hypotetické otázce [32].

43. Vnitrostátní soudy mají ovšem i nadále možnost předložit Soudnímu dvoru v pravý čas opět otázky týkající se výkladu a platnosti článku 18, jakož i čl. 24 odst. 2 a 3 směrnice, pokud se na základě konkrétního právního sporu budou muset těmito ustanoveními zabývat.

ii) K otázce 1 písm. c) bodu iv) a k otázkám 4 až 6

44. Otázka 1 písm. c) bod iv) a otázky 4 až 6 se všechny týkají ustanovení směrnice, která na úrovni Unie stanoví různá oprávnění k vydávání právních aktů v přenesené pravomoci resp. prováděcích právních aktů, konkrétně čl. 3 odst. 2 a 4, čl. 4 odst. 5, čl. 6 odst. 1, čl. 7 odst. 2 až 5 a odst. 10 až 12, čl. 9 odst. 5 a 6, čl. 10 odst. 1 písm. f), odst. 3 a 4, čl. 11 odst. 6, čl. 12 odst. 3, čl. 15 odst. 1, jakož i čl. 20 odst. 11 a 12 směrnice.

45. Všechna uvedená ustanovení směrnice se týkají výlučně Komise. Naopak žádné z těchto ustanovení neukládá členským státům jakékoli povinnosti týkající se podoby jejich vnitrostátních právních a správních předpisů.

46. Vzhledem k tomu, že se však řízení před vnitrostátním soudem týká výlučně záměru a povinnosti Spojeného království provést směrnici, případné právní problémy týkající se oprávnění Komise podle uvedených ustanovení směrnice nijak nesouvisejí s existencí a předmětem sporu v původním řízení. Zjevně jim tedy chybí relevantnost pro rozhodnutí sporu v původním řízení.

47. Jakmile Komise přijetím právních aktů v přenesené pravomoci, resp. prováděcích právních aktů, využije uvedených oprávnění, mají naopak všechny dotčené subjekty k dispozici opravné prostředky stanovené v systému právní ochrany Smluv.

iii) K otázce 7

48. Otázkou 7 je s ohledem na zásadu subsidiarity namítána neplatnost směrnice jako celku, jakož i jejích jednotlivých ustanovení, konkrétně článku 7, čl. 8 odst. 3, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 1 písm. g) a článků 13 a 14.

49. Jak však správně zdůrazňují Parlament a Komise, předkládací usnesení obsahuje několik velmi povrchních argumentů k tomu, proč je zpochybňována slučitelnost směrnice se zásadou subsidiarity, jen v souvislosti se zákazem mentolových cigaret, který je obsažen v článku 7 směrnice. V předkládacím usnesení se naproti tomu nenachází ani náznak vysvětlení, proč by s ohledem na zásadu subsidiarity měla kromě toho vyvolávat problémy směrnice jako celek, jakož i jiná ustanovení směrnice uvedená v otázce 7.

32 — Jinak je tomu ve věci Pillbox 38 (C-477/14), v níž je na základě zcela jiného hlediska napaden čl. 20 odst. 6 ve spojení s článkem 18 směrnice: argumentuje se v ní, že je nepřiměřené, že směrnice, a tím i sám unijní normotvůrce, stanoví pro elektronické cigarety stejnou právní úpravu prodeje na dálku jako pro běžné tabákové výrobky; v této souvislosti viz mé stanovisko z dnešního dne v uvedené věci, body 134 až 148.

50. Tento postup zjevně odporuje duchu spolupráce mezi vnitrostátním soudem a Soudním dvorem v rámci řízení o předběžné otázce. Kromě toho je rovněž neslučitelný s požadavky čl. 94 písm. c) jednacího řádu, podle něhož předkládající soud musí uvést důvody, na základě nichž má pochybnosti o platnosti ustanovení unijního práva. Není možné, aby Soudní dvůr a subjekty, které jsou podle článku 23 statutu oprávněny zúčastnit se řízení o předběžné otázce, musely spekulovat, proč je zkoumána platnost určitých ustanovení unijního práva.

51. Z tohoto důvodu – a k zajištění toho, že se Soudní dvůr nebude formou posudku vyjadřovat k čistě hypotetické problematice – může být otázka 7 považována za přípustnou jen v rozsahu, v němž se týká článku 7 směrnice. Ve zbývající části je nutno otázku 7 považovat za nepřípustnou.

### C – *Dílčí závěr*

52. Celkově vzato je tedy nutno otázku 1 písm. a), b) a c) body iii) a iv), jakož i otázky 4 až 6 prohlásit za nepřípustné. Otázka 7 je nepřípustná v rozsahu, v němž se týká jiných ustanovení než článku 7 směrnice. Ve zbývající části je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce přípustná.

## IV – **Věcné posouzení předběžných otázek**

53. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce představuje, soudě podle argumentace žalobkyň ve sporu v původním řízení a vedlejších účastníků na podporu jejich návrhových žádání, generální útok na směrnici 2014/40, na základě něhož mají být z různých hledisek přezkoumána všechna podstatná ustanovení tohoto unijního právního aktu. Kromě způsobilosti článku 114 SFEU jakožto právního základu jednotlivých ustanovení směrnice se jedná především o problémy proporcionality a subsidiarity, ale i o Komisi svěřené pravomoci k přijímání prováděcích právních aktů a právních aktů v přenesené pravomoci. V souvislosti s otázkami, které považuji zcela nebo z části za nepřípustné (viz výše právě uvedené [33]), vyjádřím se v následující části k uvedeným právním problémům jen podpůrně.

### A – *Článek 114 SFEU jako právní základ směrnice*

54. Otázkou 1 se na základě různých hledisek zpochybňuje, že článek 114 SFEU mohl být použit jako právní základ pro směrnici 2014/40. Jednotlivé aspekty předložené předkládajícím soudem přezkoumám v mírně pozměněném pořadí.

55. Úvodem je třeba připomenout, že legislativní akt přijatý na základě článku 114 SFEU musí obsahovat opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států a jejich účelem musí být vytvoření a fungování vnitřního trhu [34]. Takováto harmonizační opatření na vnitřním trhu přijatá na základě článku 114 SFEU musí kromě toho skutečně sledovat cíl zlepšení podmínek pro vytvoření a fungování vnitřního trhu [35].

56. Jsou-li podmínky pro použití článku 114 SFEU jako právního základu splněny, může se unijní normotvůrce o tento právní základ opřít, i když má ochrana zdraví při rozhodnutích, která je třeba učinit, rozhodující význam [36].

33 — Body 35 až 51 tohoto stanoviska.

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

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

36 — Rozsudky Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, bod 88), British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 62), jakož i Alliance for Natural Health a další (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 30).

57. Na základě toho nelze v projednávané věci zpochybnit použití článku 114 SFEU jako právního základu směrnice 2014/40 jen tím, že cílem této směrnice je vedle zlepšení fungování vnitřního trhu tabákových a souvisejících výrobků také vysoká úroveň ochrany zdraví. Naopak, právě tento cíl je v souladu s pověřením, které unijnímu normotvůrci dává primární právo, jak výslovně vyplývá z článku 9 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU, čl. 168 odst. 1 SFEU a čl. 35 druhé věty Listiny základních práv.

1. Zákaz tabákových výrobků s charakteristickými příchutěmi [otázka 1 písm. c) bod ii)]

58. Otázka 1 písm. c) bod iii) se týká zákazu tabákových výrobků s charakteristickými příchutěmi platného v celé Unii, který stanoví čl. 7 odst. 1 a 7 směrnice. Pro žalobkyně ve sporu v původním řízení a vedlejší účastníky na podporu jejich návrhových žádání je kamenem úrazu zejména zákaz *mentolových cigaret*, který z tohoto ustanovení vyplývá. Tvrdí, že unijní zákonodárce nesměl takovýto zákaz vydat na základě článku 114 SFEU.

59. Na základě velmi stručné argumentace uvedené v předkládacím usnesení a velmi povrchní argumentace podniků, které se účastní řízení o předběžné otázce, k této tématice se i já na tomto místě vyjádřím relativně krátce a ve zbývající části odkáži na svou argumentaci ve věci C-358/14 [37], v níž byla stejná problematika předmětem podstatně podrobnějšího přezkumu.

60. Výhrady vznesené proti článku 7 směrnice v zásadě uvádějí, že zákaz mentolových cigaret není ani způsobilý odstranit rozdíly mezi právními a správními předpisy členských států [viz v této souvislosti níže následující oddíl a)], ani jím nemohou být zlepšeny podmínky pro fungování vnitřního trhu (viz v této souvislosti níže oddíl b)].

a) K odstranění rozdílů mezi právními a správními předpisy členských států

61. Podle ustálené judikatury může unijní normotvůrce použít článek 114 SFEU zejména v případech rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami, pokud tyto rozdíly mohou omezit základní svobody, a tudíž mít přímý dopad na fungování vnitřního trhu [38] nebo výrazně narušit hospodářskou soutěž [39].

62. Mnohé podniky, které se účastní řízení o předběžné otázce, a Polsko tvrdí, že v době přijetí směrnice žádné rozdíly mezi právními a správními předpisy členských států *týkajících se mentolových cigaret* neexistovaly.

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

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

37 — Viz mé stanovisko z dnešního dne ve věci Polsko v. Parlament a Rada (C-358/14, body 37 až 83 a 105 až 108).

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

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

65. Mentolové cigarety rovněž nezaujímají zvláštní postavení [40], které je odlišuje od jiných cigaret s charakteristickými příchutěmi a vyžaduje výjimku z celounijního zákazu uvádět tuto skupinu tabákových výrobků na trh [41].

66. Pro použití článku 114 SFEU je rozhodující pouze a jedině to, zda v době přijetí směrnice bylo nutno ve vztahu k používání charakteristických příchutí v tabákových výrobcích – ať již mentolu, či jiných příchutí – odstranit rozdíly mezi právními a správními předpisy členských států, které se mohly na evropském vnitřním trhu projevovat jako překážky obchodu.

i) K odstranění existujících překážek obchodu

67. Jak vysvětlily unijní orgány, které se účastní řízení o předběžné otázce, a některé zúčastněné členské státy, řada členských států tehdy používání charakteristických příchutí již regulovala, jiné naproti tomu nikoli. Tam, kde existovaly vnitrostátní předpisy, se tyto obsahově značně rozcházely a nevztahovaly se nutně na stejné příchutě [42]. Na základě této pestré směsice vnitrostátních právních úprav mohlo na vnitřním trhu tabákových výrobků, který je charakteristický čilým přeshraničním obchodováním, docházet ke značným překážkám obchodu [43].

68. I kdyby konkrétně v souvislosti s mentolovými cigaretami neexistovaly žádné zásadní překážky obchodu, nepředstavovalo by to překážku pro použití článku 114 SFEU. Použití článku 114 SFEU totiž nevyžaduje, aby každá podrobnost právní úpravy obsažené v harmonizačním opatření na vnitřním trhu, které se opírá o tento právní základ, musela obsahovat odpověď na konkrétní rozdíly mezi vnitrostátními právními a správními předpisy. Rozhodující je naopak posouzení celé právní úpravy [44].

69. Kromě toho unijní normotvůrce mohl v projednávaném případě také zohlednit, že zákaz cigaret s charakteristickou příchutí by k dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví přispěl mnohem méně, pokud by pro současné nebo potenciální spotřebitele ochucených tabákových výrobků i nadále na vnitřním trhu zůstaly k dispozici jako alternativa mentolové cigarety [45].

70. Nehledě na to existoval v době přijetí směrnice již minimálně ve dvou členských státech – Belgii a Německu – dokonce zákaz určitých mentolových kapslí v cigaretách, takže v těchto státech nesměla být přinejmenším tato konkrétní varianta mentolových cigaret uváděna na trh [46]. Naproti tomu v jiných členských státech srovnatelné zákazy tehdy patrně neexistovaly. Námitka několika zúčastněných podniků a Polska, že pokud jde konkrétně o mentolové cigarety, neexistovaly mezi vnitrostátními právními úpravami rozdíly, je tedy nejen obecně v souvislosti s fungováním článku 114 SFEU irelevantní, nýbrž i v konkrétním případě věcně nesprávná.

40 — Viz podrobněji k tomuto bodu mé stanovisko ve věci Polsko v. Parlament a Rada (C-358/14, body 48 až 57).

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

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

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

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

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

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

ii) K nebezpečí budoucího rozdílného vývoje vnitrostátních právních a správních předpisů

71. Mnohé podniky, které se účastní řízení o předběžné otázce, jakož i Polsko, dále zpochybňují, že v budoucnu na evropském vnitřním trhu vzniknou překážky obchodu v důsledku zákazů mentolových cigaret vydaných jednotlivými státy.

72. Touto problematikou se budu v následující části zabývat jen podpůrně. Z mé dosavadní argumentace totiž beztak vyplývá, že již v době přijetí směrnice existovaly vzhledem k tehdy existujícím rozdílům mezi právními a správními předpisy členských států týkajícími se tabákových výrobků s charakteristickou příchutí podstatné překážky obchodu. Proto je otázka týkající se vzniku *budoucích* obchodních překážek již bezpředmětná.

73. V každém případě platí, že podle ustálené judikatury je použití článku 114 SFEU jako právního základu možné za tím účelem, aby se předešlo budoucím překážkám obchodu vyplývajícím z nestejnorodého vývoje vnitrostátních právních úprav, je-li vznik takovýchto překážek pravděpodobný a je-li cílem přijatého harmonizačního opatření jejich předcházení [47].

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

75. Unijní orgány, které se účastní řízení o předběžné otázce, a některé zúčastněné členské státy přesvědčivě doložily, že Unie a její členské státy byly podle Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku [48] vyzvány, aby omezily nebo zakázaly používání takových složek v tabákových výrobcích, které by mohly zlepšovat jejich chuť, včetně používání mentolu. Je třeba přiznat, že to nevyplývá ze znění samotné Rámcové úmluvy, nýbrž z pokynů pro provádění jejích článků 9 a 10, které byly před několika lety přijaty Konferencí smluvních stran [49].

76. I když tyto pokyny nejsou jako takové právně závazné, celosvětově přesto mají doporučující povahu pro provádění Rámcové úmluvy WHO jejími smluvními stranami [50]. Slouží proto také členským státům Evropské unie, které uzavřely tuto Rámcovou úmluvu, jako vodítko.

77. S ohledem na tyto skutečnosti mohl unijní normotvůrce předpokládat, že by na vnitrostátní úrovni krátce na to došlo k přijetí právních úprav o používání mentolu a jiných charakteristických příchutí v tabákových výrobcích, pokud by na úrovni Unie nebyla přijata žádná jednotná právní úprava.

78. Okolnost zdůrazněná některými zúčastněnými, že ve skutečnosti v této souvislosti po dlouhou dobu nebyly v členských státech Evropské unie vydány téměř žádné vnitrostátní právní úpravy, mohla být dána pouze tím, že Komise [51] v rámci Unie již více méně současně s přijetím pokynů WHO připravovala a iniciovala legislativní proces k přijetí napadené směrnice [52].

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

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

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

50 — Tamtéž bod 1.1.

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

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

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

80. S ohledem na tuto skutečnost jsou všechny pochybnosti vyjádřené mnohými zúčastněnými podniky, jakož i Polskem, o existenci současných nebo budoucích rozdílů mezi právními a správními předpisy členských států neopodstatněné.

b) Ke zlepšení podmínek pro fungování vnitřního trhu

81. Žalobkyně ve sporu v původním řízení a řada vedlejších účastníků na podporu jejich návrhových žádání dále zpochybňují, že by zákaz mentolových cigaret mohl přispět ke zlepšení podmínek pro fungování vnitřního trhu.

82. Zákaz tabákových výrobků s charakteristickými příchutěmi bezpochyby není způsobilý zlepšit fungování vnitřního trhu pro *tyto* výrobky. V judikatuře se však uznává, že článek 114 SFEU opravňuje unijního normotvůrce zakázat na celém evropském vnitřním trhu uvádět určitý výrobek na trh, pokud to slouží zlepšení obchodních podmínek pro skupinu *jiných* výrobků [53].

83. Na příkladu zde předmětných tabákových výrobků to lze názorně vysvětlit takto: unijní zákaz určitých forem nabízení tabáku slouží vytvoření jednotných obchodních podmínek pro všechny tabákové výrobky v celé Evropské unii. Z toho důvodu je celounijní zákaz tabákových výrobků, do nichž je přidána charakteristická příchuť, do určité míry cenou za volnou oběhuschopnost „normálních“ tabákových výrobků, které splňují podmínky směrnice, na evropském vnitřním trhu za současného zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví [54]. Řečeno jinak, tabákové výrobky sice do budoucna mohou být v Evropské unii v zásadě uváděny na trh, ale jen bez charakteristických příchutí.

84. Mnohé podniky, které se účastní řízení o předběžné otázce, namítají, že dojde k nárůstu pašování a rozkvětu černého trhu s mentolovými cigaretami. Přitom se však jedná jen o pouhé tvrzení, které je jinak málo podložené.

85. Dále nemůže být vůbec rozhodující, zda je možné pašování a obchodu na černém trhu účinně zabránit opatřeními, která jsou stanovena ve směrnici [55]. Rozhodující je naopak to, že pro konzumenty bude poté, co vstoupí v platnost zákaz uvádět tabákové výrobky s charakteristickou příchutí na trh, obtížnější si ještě mentolové cigarety a jiné ochucené cigarety pořídit. Již sama tato okolnost odůvodňuje předpoklad, že takovýto zákaz přispěje k zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví. Skutečnost, že zákazy jsou v jednotlivých případech pravděpodobně obcházeny, v zásadě nezpochybňuje jejich vhodnost k dosažení sledovaného cíle.

53 — 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). Také nedávno vydaný rozsudek Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise (C-398/13 P, EU:C:2015:535) vycházel ze skutkového stavu, v němž článek 95 ES (nyní článek 114 SFEU) sloužil jako právní základ pro zákaz uvádět výrobky na evropský vnitřní trh.

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

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

c) Dílčí závěr

86. Na základě výše uvedeného je proto možné konstatovat, že článek 114 SFEU byl správně použit jako právní základ pro zákaz tabákových výrobků s charakteristickými příchutěmi, zejména mentolových cigaret.

2. Označování a balení tabákových výrobků [otázka 1 písm. c) bod i)]

87. Předmětem otázky 1 písm. c) bodu i) je hlava II kapitola II směrnice. Předkládající soud žádá o odpověď na otázku, zda je článek 114 SFEU náležitým právním základem pro požadavky kladené unijním právem na „označování a balení“ tabákových výrobků, které jsou uvedeny v této části směrnice (to znamená v článcích 8 až 16). Žalobkyně ve sporu v původním řízení a někteří vedlejší účastníci na podporu jejich návrhových žádání to zpochybňují. Popírají, že by v této oblasti existovaly podstatné překážky obchodu, a zdůrazňují, že případně existující rozdíly v balení a obchodní úpravě tabákových výrobků mezi jednotlivými vnitrostátními trhy jsou především důsledkem obchodní strategie výrobců, jakož i různých preferencí spotřebitelů v jednotlivých členských státech.

88. V této souvislosti je nutno poznamenat, že mnohé aspekty označování a balení tabákových výrobků byly předmětem úpravy unijním právem již ve směrnici 2001/37/ES [56], která byla předchůdkyní sporné směrnice 2014/40.

89. Pokud již existuje opatření pro harmonizaci na vnitřním trhu týkající se určitého tématu, které se ve své době legálně opíralo o článek 114 SFEU, pak musí být unijnímu normotvůrci při výkonu jeho posuzovací pravomoci v zásadě dovoleno opět použít stejný právní základ pro to, aby tehdy přijatou právní úpravu na základě nového politického posouzení, jakož i s ohledem nejnovější vědecké poznatky, přepracoval a přizpůsobil ji nové situaci [57].

90. Unijní normotvůrce má přitom zaprvé možnost nahradit dřívější právní úpravu zcela jinou, novou právní úpravou, která se mu po novém posouzení situace zdá být vhodnější k tomu, aby přispěla k fungování vnitřního trhu. Zadruhé ale rovněž může – tak jako v projednávané věci – v podstatě zachovat dřívější právní úpravu a tuto pouze dále rozvinout, aby v souladu s požadavkem čl. 114 odst. 3 SFEU přispěl k vysoké úrovni ochrany zdraví, která jde nad rámec toho, čeho bylo možné dosáhnout podle dřívější právní úpravy [58]. V této souvislosti mohou být kromě toho přijata nová ustanovení, kterými má být posílena účinnost existující právní úpravy a ztíženo její obcházení [59].

91. Již vzhledem k výše uvedenému nemůže existovat žádná pochybnost o tom, že článek 114 SFEU představuje náležitý právní základ pro nová ustanovení týkající se dalšího vývoje unijní úpravy označování a balení tabákových výrobků, která je obsažena v hlavě II kapitole II směrnice.

56 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/37/ES ze dne 5. června 2001 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků (Úř. věst. L 194, s. 26; Zvl. vyd. 15/06, s. 147), viz v ní zejména články 5 až 7.

57 — Rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, body 77 až 80) a Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 34).

58 — Rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, zejména bod 79).

59 — Rozsudky Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, bod 100) a British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 82).

92. V projednávané věci kromě toho platí, že na základě předchozí právní úpravy v žádném případě nebyly na evropském vnitřním trhu odstraněny všechny překážky obchodu pro tabákové výrobky [60]. Jak správně zdůrazňují unijní orgány zúčastněné na řízení o předběžné otázce, jakož i Irsko a Francie, existovaly v době přijetí směrnice 2014/40 ještě závažné rozdíly mezi právními úpravami členských států týkajícími se označování a balení tabákových výrobků [61].

93. V některých členských státech tak byla nařízena kombinovaná zdravotní varování (složená z textu a fotografie), v jiných naopak – v souladu s minimálními požadavky podle článku 5 směrnice 2001/37 platnými v daném období – jen textová varování. Kromě toho se požadavky stanovené ve vnitrostátním právu týkající se velikosti cigaretových balení, jejich minimálního obsahu, jakož i reklamních textů povolených na těchto baleních a údajů o vlastnostech výrobku lišily.

94. Skutečnost, že předpisy upravující označování a balení výrobků stanovené v právu členských států mohou působit jako překážky obchodu, je zřejmá a uznaná ustálenou judikaturou [62]. I z tohoto hlediska proto v projednávané věci existoval prostor pro přijetí opatření pro harmonizaci na vnitřním trhu podle článku 114 SFEU za účelem odstranění takovýchto existujících překážek obchodu.

95. Proti tomu není možné namítat, že některé podniky zúčastněné na řízení nepociťují existující rozdíly mezi vnitrostátními právními úpravami týkajícími se označování a obchodní úpravy tabákových výrobků jako překážky obchodu, protože podle vlastních údajů stejně balení svých výrobků přizpůsobují každému členskému státu a zvyklostem spotřebitelů.

96. Subjektivní názor dotčených podniků sice může při posuzování existence překážek obchodu hrát určitou roli, sám však nemůže být rozhodující, zvláště když jako v projednávané věci existuje podezření, že některé podniky existenci překážek obchodu bagatelizují, aby se zabránilo jednotné právní úpravě platné pro celou Unii se zpřísněnými požadavky na ochranu zdraví [63].

97. Rozhodující je vždy naopak objektivní posouzení. V této souvislosti mohl unijní normotvůrce na straně jedné zohlednit, že se výroba tabákových výrobků pro vnitřní trh stále více koncentruje v malém množství výrobních závodů v rámci Evropské unie, což přirozeně vede ke značnému objemu přeshraničního obchodu a ke zvýšené potřebě jednotné právní úpravy platné pro celou Unii [64]. Zadruhé na základě mezinárodního kontextu, zejména požadavků vyplývajících z článku 11 Rámcové úmluvy WHO, se zdálo být pravděpodobné, že kdyby nezačal jednat unijní normotvůrce, jednotlivé členské státy by přijaly nové, pravděpodobně rozdílné právní úpravy v oblasti označování a balení tabákových výrobků [65].

98. Způsobilost sporných ustanovení směrnice k odstranění překážek obchodu kromě toho nelze zpochybnit poukazem na to, že i v budoucnu budou ještě existovat vnitrostátní zvláštnosti na baleních tabákových výrobků, počínaje jazykem varování až po případné daňové kolky. Článek 114 SFEU totiž nefunguje podle zásady všechno nebo nic. Naopak, článek 114 SFEU umožňuje i částečnou

60 — Ve stejném smyslu rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, body 65 a 66).

61 — Viz v této souvislosti body 22, 23 a 28 odůvodnění směrnice. Podrobnosti se nacházejí v dokumentech předložených Komisí dne 19. prosince 2012, konkrétně v odůvodnění návrhu směrnice COM(2012) 788 final, s. 6 až 8, jakož i v posouzení dopadů („Impact Assessment“) předloženém útvary Komise, SWD (2012) 452 final, část 1, s. 29 a násl.

62 — Rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 64, druhá věta); viz kromě toho rozsudky Rau Lebensmittelwerke (261/81, EU:C:1982:382, bod 15), Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905, bod 15) a Schwarz (C-366/04, EU:C:2005:719, bod 29).

63 — V této souvislosti viz posouzení dopadů („Impact Assessment“), předložené útvary Komise dne 19. prosince 2012, SWD (2012) 452 final, část 1, s. 33.

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

65 — V tomto smyslu viz výše body 74 až 77 tohoto stanoviska, jakož i pro doplnění níže bod 201 tohoto stanoviska.

harmonizaci právních a správních předpisů členských států, která může rovněž přispět k odstranění překážek obchodu, zejména vede-li k snížení nákladů dotčených podniků. Unijní normotvůrce z toho mohl v projednávané věci – vzhledem ke sjednocení velikosti a minimálního obsahu balení výrobků, jakož i druhu varování, které na něm musí být umístěno – důvodně vycházet.

99. Pokud jde o nárůst pašování a rozkvět černého trhu, který předpovídají někteří zúčastnění, považuji tento argument v této souvislosti za málo přesvědčivý, stejně jako již dříve v souvislosti se zákazem charakteristických příchutí [66].

100. Pokud konečně některé podniky zúčastněné na řízení o předběžné otázce namítají, že sjednocením balení výrobků dojde ke ztrátě různorodosti výrobků a možností konkurence mezi výrobci tabákových výrobků, nejedná se ve skutečnosti o námitku nepříslušnosti, nýbrž o námitku nepřiměřenosti, kterou vyvrátím níže v souvislosti s otázkou 3 [67].

101. Celkově je tedy nutno výhrady, které byly vzneseny proti použití článku 114 SFEU jako právního základu pro ustanovení obsažená v hlavě II kapitole II směrnice, zamítnout, jak již Soudní dvůr obdobně učinil v souvislosti s předchozí právní úpravou [68].

3. Volný pohyb tabákových výrobků [otázka 1 písm. a) a b)]

102. Otázkou 1 písm. a) a b) se předmětem přezkumu stává právní úprava týkající se „volného pohybu“ tabákových výrobků, která je obsažena v článku 24 směrnice. Na základě výhrad žalobkyň ve sporu v původním řízení a některých vedlejších účastníků na podporu jejich návrhových žádání by předkládající soud chtěl vědět, zda článek 114 SFEU představuje pro toto ustanovení směrnice, zejména pro jeho odstavce 2 a 3, náležitý právní základ.

103. Je třeba předeslat, že při posouzení této otázky nemohou hrát žádnou roli případné poznámky právních služeb různých unijních orgánů, na které se odvolávají jednotlivé podniky zúčastněné na jednání. U těchto poznámek se jedná o čistě interní postupy, které nemusí nutně odrážet názor příslušného orgánu a na tyto poznámky – jako takové – se rovněž nelze odvolávat před Soudním dvorem. Je přirozené, že politické orgány Unie svá rozhodnutí interně připravují a při tom také kontroverzně diskutují. Pouze z této okolnosti nelze vyvozovat žádné závěry týkající se legality sporných ustanovení směrnice.

104. Článek 24 směrnice má následující strukturu: v odstavci 1 tohoto ustanovení je zakotvena zásada volného pohybu tabákových a souvisejících výrobků, jež jsou v souladu se směrnicí; členské státy nemohou uvedení takovýchto výrobků na trh zakázat či omezit z důvodů vztahujících se k aspektům upraveným touto směrnicí. To ale platí jen „s výhradou odstavců 2 a 3“. Článek 24 odst. 2 směrnice dovoluje členským státům za určitých okolností stanovit další požadavky – to znamená takové, které jdou nad rámec právní úpravy směrnice – týkající se jednotné úpravy balení tabákových výrobků. Podle čl. 24 odst. 3 směrnice mohou členské státy dále za zde uvedených podmínek zakázat za účelem ochrany zdraví určitou kategorii tabákových nebo souvisejících výrobků.

66 — K tomu viz výše body 84 a 85 tohoto stanoviska.

67 — K tomu viz níže bod 193, jakož i body 204 a 205 tohoto stanoviska.

68 — Rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, body 63 až 91).

a) Právo členských států stanovit další požadavky týkající se jednotné úpravy balení tabákových výrobků [otázka 1 písm. a)]

105. Otázkou 1 písm. a) se v první řadě zpochybňuje právní základ pro čl. 24 odst. 2 směrnice. Podle tohoto ustanovení směrnice „nemá vliv na právo členského státu zachovat a zavést další požadavky platné pro všechny výrobky uvedené na trh v souvislosti s jednotnou úpravou balení tabákových výrobků, kde je to odůvodněno veřejným zdravím, s ohledem na vysokou úroveň ochrany lidského zdraví dosažené prostřednictvím této směrnice. […]“

106. Žalobkyně ve sporu v původním řízení a vedlejší účastníci na podporu jejich návrhových žádání zastávají názor, že se toto ustanovení nemůže opírat o článek 114 SFEU, protože nevede k odstranění, nýbrž k vytvoření překážek obchodu. Jako odůvodnění svého názoru zúčastněné podniky v podstatě uvádějí, že čl. 24 odst. 2 směrnice umožňuje členským státům podkopat volný pohyb tabákových výrobků tím, že zavedou přísnější předpisy týkající se balení, než jaké jsou stanoveny na unijní úrovni.

107. Zúčastněné podniky, jakož i Spojené království, Irsko a Norsko přitom vycházejí z velmi *širokého pojetí* čl. 24 odst. 2 směrnice. Tvrdí, že na základě tohoto ustanovení je členským státům dovoleno stanovit *v každém ohledu* přísnější požadavky kladené na balení tabákových výrobků, tedy bez ohledu na to, zda je příslušný aspekt balení předmětem harmonizace na úrovni unijního práva.

108. Při takto širokém výkladu by se čl. 24 odst. 2 směrnice mohl skutečně dostat do konfliktu s cílem článku 114 SFEU, kterým je zlepšení fungování vnitřního trhu. Při takovémto výkladu by směrnice sice harmonizovala požadavky týkající se balení tabákových výrobků, členským státům by ale přesto poskytovala právo se opět od této harmonizace odchýlit, a to bez dodržení pro to stanovených podmínek a postupů podle čl. 114 odst. 4 až 10 SFEU. Jak výstižně vyjadřuje společnost BAT, harmonizace provedená jednou rukou by druhou rukou byla okamžitě opět zrušena.

109. Bylo by však ukvapené vyvodit v souvislosti s tímto tématem bez hlubších úvah narychlo závěr, že článek 24 směrnice je neslučitelný s článkem 114 SFEU, a proto nemohl být přijat na tomto právním základě. Široké pojetí čl. 24 odst. 2 směrnice, z něhož vycházejí zúčastněné podniky, Spojené království, Irsko a Norsko, totiž není jediným, jež přichází v úvahu. Podle ustálené judikatury musí být ustanovení sekundárního práva, pokud připouští více než jeden výklad, vykládáno tak, aby bylo slučitelné s primárním právem a nemohla být zpochybněna jeho platnost [69].

110. Výklad čl. 24 odst. 2 směrnice, který je slučitelný s primárním právem a zaručuje zejména jeho slučitelnost s článkem 114 SFEU jako právním základem, se zdá být v každém případě možný. V souladu s názorem unijních orgánů, které se účastní řízení o předběžné otázce, jakož i Francie a Portugalska totiž přichází v úvahu *úzké pojetí* čl. 24 odst. 2 směrnice a možnost vykládat toto ustanovení směrnice v tom smyslu, že členským státům je povoleno vydávat „další předpisy“ jen tehdy, pokud unijní normotvůrce sám žádnou harmonizaci neprovedl.

111. Uvedené úzké pojetí čl. 24 odst. 2 rovněž nejlépe odpovídá cílům a systematice směrnice 2014/40. Na rozdíl od toho, co si totiž podle všeho myslí žalobkyně ve sporu v původním řízení a někteří vedlejší účastníci na podporu jejich návrhových žádání, neprovádí například tato směrnice úplnou harmonizaci, nýbrž jen částečnou harmonizaci, nebo – vyjádřeno slovy čl. 1 písm. b) – má za cíl „sblížit právní a správní předpisy členských států týkající se některých aspektů označování a balení tabákových výrobků“. Pro tento výklad hovoří i bod 53 odůvodnění směrnice, který zdůrazňuje „různé stupně harmonizace dosažené“ tímto legislativním aktem, a že „v souvislosti s prezentací a balením […] stanoví první soubor základních společných pravidel“.

69 — Rozsudky Komise v. Rada (218/82, EU:C:1983:369, bod 15), Ordre des barreaux francophones et germanophone a další (C-305/05, EU:C:2007:383, bod 28), Přezkum Komise v. Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, bod 40) a Parlament v. Rada (C-540/13, EU:C:2015:224, bod 39).

112. Je pravda, že směrnice obsahuje celou kapitolu s ustanoveními o označování a balení tabákových výrobků, která sahají od tvaru a minimálního obsahu balení až k požadavku (kombinovaných) zdravotních varování a zákazu určitých zavádějících údajů na baleních výrobků. Na rozdíl od názoru mnohých podniků zúčastněných na řízení v mnoha ohledech ale i přesto zůstává prostor pro dodatečnou vnitrostátní právní úpravu v oblasti označování a balení tabákových výrobků. V neposlední řadě z čl. 28 odst. 2 písm. a) směrnice vyplývá, že určité plochy povrchu balení nejsou touto směrnicí upraveny a Komise mimo jiné sleduje vývoj na vnitrostátní úrovni.

113. Členské státy tak mají nadále právo stanovit si vlastní požadavky týkající se barevného ztvárnění všech těch částí balení, které nejsou vyhrazeny pro varování, a to až po standardizaci balení [70]. Barevné ztvárnění je ve směrnici totiž upraveno nanejvýš nepřímo v tom smyslu, že její článek 13 zakazuje prezentovat tabákové výrobky zavádějícím nebo klamavým způsobem v pozitivním světle.

114. Vzhledem k tomu je málo přesvědčivá námitka některých podniků, které se účastní řízení o předběžné otázce, že takové ustanovení opírající se o článek 114 SFEU, jako je článek 24 směrnice, nemůže členským státům umožňovat *žádná* přísnější vnitrostátní ustanovení týkající se označování a balení tabákových výrobků, protože uvedený předmět jako celek „spadá do působnosti směrnice“. Tato námitka, která patrně vyplývá z obav některých dotčených podniků z přijetí vnitrostátních předpisů o zavedení neutrálních balení („plain packaging“), přehlíží skutečnost, že mnohé aspekty označování a balení tabákových výrobků, v neposlední řadě barevné ztvárnění, i v současnosti ještě pouze čeká na úpravu unijním právem.

115. Pokud by se tato teze zúčastněných podniků považovala za správnou, byla by částečná harmonizace právních a správních předpisů členských států, která je účelem směrnice 2014/40, přeměněna na harmonizaci úplnou. To by znamenalo nerespektování široké posuzovací pravomoci, která podle článku 114 SFEU přísluší unijnímu normotvůrci při volbě nejvhodnější techniky sbližování [71]: unijní normotvůrce se při použití článku 114 SFEU nemusí rozhodovat ve smyslu „všechno nebo nic“ mezi úplnou harmonizací a zdržení se jakékoli harmonizace, může se totiž takéjako v projednávané věci rozhodnout pro částečnou harmonizaci.

116. Nic jiného ostatně nevyplývá ani z rozsudků, o které se opírají žalobkyně ve sporu v původním řízení [72]. Je sice pravda, že Soudní dvůr ve svém prvním rozsudku týkajícím se reklamy na tabákové výrobky považoval směrnici opírající se o pravomoci v oblasti vnitřního trhu, mimo jiné o článek 100a Smlouvy o ES (nyní článek 114 SFEU), za protiprávní, protože neobsahovala žádná ustanovení o volném pohybu výrobků splňujících požadavky směrnice. Pokud ale čteme uvedenou část rozsudku v jejím kontextu, ukáže se, že Soudní dvůr tím v žádném případě nechtěl zavřít dveře pro přijetí směrnic k *částečné harmonizaci* určitých oblastí. Naopak výslovně uznal, že v opatřeních pro harmonizaci na vnitřním trhu mohou být obsažena ustanovení, která členským státům ponechávají možnost přijmout přísnější ustanovení k ochraně obecného zájmu [73].

70 — K tomu viz opět 53. bod odůvodnění směrnice.

71 — Rozsudky REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, bod 20), Spojené království v. Parlament a Rada (C-66/04, EU:C:2005:743, bod 45), Spojené království v. Parlament a Rada (C-217/04, EU:C:2006:279, bod 43) a Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 35).

72 — Rozsudek Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, bod 104); dále viz rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 74) a Německo v. Parlament a Rada (C-380/03, EU:C:2006:772, bod 73); podobně kromě toho rozsudky Gallaher a další (C-11/92, EU:C:1993:262, bod 16) a Philip Morris Belgium a další (C-222/91, EU:C:1993:260, bod 13).

73 — K tomu viz rozsudek Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, bod 103 a 104); ve stejném smyslu rozsudek Lapin (C-358/11, EU:C:2013:142, bod 32).

117. Jen pokud by se unijní normotvůrce vůbec nesnažil dosáhnout volného pohybu výrobků, na které se směrnice vztahuje a které splňují její požadavky, by neměl právo článek 114 SFEU použít [74]. Unijní normotvůrce rovněž nemůže členským státům dovolit, aby z *důvodů, které se týkají oblastí harmonizovaných směrnicí*, bránily dovozu, prodeji a spotřebě tabákových výrobků, jež splňují požadavky směrnice [75].

118. Tak tomu však v projednávaném případě není. Článek 24 odst. 1 směrnice totiž jednak výslovně uznává zásadu volného pohybu tabákových výrobků, které jsou v souladu s touto směrnicí. Článek 24 odst. 2 směrnice vykládaný ve světle 53. bodu odůvodnění dále dovoluje členským státům zavést „další požadavky […] v souvislosti s jednotnou úpravou balení“, jen pokud neexistuje *žádná* harmonizace na úrovni unijního práva.

119. Tento způsob částečné harmonizace je samozřejmě spojen s tím, že výrobky, i když jejich označení a balení ve všech bodech odpovídá požadavkům směrnice, nemohou být bez dalšího vyváženy z jednoho členského státu do druhého. V souvislosti s neharmonizovanými aspekty týkajícími se balení výrobků totiž může každý členský stát stanovit další požadavky. Bez ohledu na to přináší i tato částečná harmonizace nesporné výhody pro fungování vnitřního trhu, protože odstraňuje sice ne všechny, ale přesto některé překážky obchodu. V projednávané věci to například znamená, že výrobci tabákových výrobků mohou na celém vnitřním trhu používat balení cigaret, které odpovídá jednotnému základnímu vzhledu, a tento vzhled musí přizpůsobit zvláštnostem příslušných vnitrostátních právních a správních předpisů jen v určitých detailech (například barevně), ale již ne ve všech bodech.

120. Je třeba připustit, že uvedená ustanovení čl. 24 odst. 1 směrnice mají spolu s příslušným vysvětlením uvedeným v 53. bodu odůvodnění zejména vysvětlující funkci. Vysvětlují fungování částečné harmonizace, která je účelem směrnice. Jak ale v neposlední řadě působivě dokazuje zarytý spor mezi zúčastněnými o přípustnosti případných vnitrostátních ustanovení týkajících se standardizace balení, může být takovéto vysvětlení docela užitečné.

b) Právo členských států zakázat určité kategorie výrobků [otázka 1 písm. b)]

121. Otázka 1 písm. b) předkládá dále k přezkumu čl. 24 odst. 3 směrnice, konkrétně první větu. Podle tohoto ustanovení směrnice může členský stát „zakázat určitou kategorii tabáku či souvisejících výrobků z důvodů spojených s konkrétní situací v tomto členském státě, a pokud jsou tato opatření zdůvodněna potřebou chránit veřejné zdraví, a to s ohledem na vysokou úroveň ochrany lidského zdraví dosaženou prostřednictvím této směrnice“.

122. Jak ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uvádí předkládající soud, je čl. 24 odst. 3 první věta ve sporu v původním řízení zpochybněn v podstatě stejnými argumenty jako již čl. 24 odst. 2 směrnice. Opět se tedy namítá, že sporné ustanovení směrnice nevede k odstranění, nýbrž ke vzniku překážek obchodu.

74 — V tomto smyslu rozsudek Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, bod 104 a 105).

75 — Rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 74).

123. Na rozdíl od názoru Parlamentu, Rady a Komise nelze tuto námitku vyvrátit odkazem na neexistující pravomoc Unie k přijetí harmonizačních opatření v oblasti zdravotní politiky (čl. 168 odst. 5 SFEU) a na i nadále existující odpovědnost členských států za stanovení jejich zdravotní politiky (čl. 168 odst. 7 SFEU). Směrnice 2014/40 totiž právě není opatřením zdravotní politiky, nýbrž opatřením pro harmonizaci na vnitřním trhu, které podle článku 114 SFEU spadá do pravomoci Unie[76]. V opačném případě by také zákaz tabákových výrobků s charakteristickými příchutěmi, o který je v projednávané věci veden intenzivní spor, nemohl být do směrnice zařazen[77].

124. Jak jsem již ostatně uvedla výše[78], článek 114 SFEU nelze v zásadě použít jako právní základ pro ustanovení, kterým by se členským státům dovolovalo jednostranně se odchýlit od harmonizačního účinku směrnice. To platí i pro případná opatření motivovaná zdravotní politikou, která by jednotlivé členské státy mohly, jak uvádí 54. bod odůvodnění směrnice, přijmout „za účelem zohlednění možného budoucího vývoje“. Pro takovéto případy totiž čl. 114 odst. 8 SFEU, který má jako ustanovení primárního práva přednost před směrnicí, výslovně nestanoví jednání na vnitrostátní úrovni, nýbrž jednání na unijní úrovni: vznikne-li v některé oblasti, která již byla harmonizována unijním právem, „určitý problém veřejného zdraví“, dotčený členský stát o něm uvědomí Komisi, „která neprodleně přezkoumá, zda navrhne Radě odpovídající opatření“. Od tohoto pravidla se nelze v sekundárním právním aktu odchýlit. Členské státy mohou být ve směrnici nanejvýš pověřeny přijmout odchylně od ustanovení, která jsou v ní uvedena, *prozatímní opatření* na ochranu zdraví (čl. 114 odst. 10 SFEU).

125. Článek 24 odst. 3 směrnice proto nelze, na rozdíl od názoru unijních orgánů zúčastněných na řízení, chápat natolik široce, že působí jako povolení pro členské státy, na základě něhož mohou z důvodů zdravotní politiky trvale zakázat uvádění na trh určitých výrobků, na které se vztahuje směrnice, a tak jednostranně zrušit volný pohyb těchto výrobků. Názor Parlamentu a Komise, podle něhož jednotlivé členské státy mohou s odkazem na čl. 24 odst. 3 směrnice například úplně zakázat uvádění cigaret na trh, proto není správný. Jen pro výrobky, které *nejsou* předmětem harmonizace ve směrnici 2014/40, zůstávají takovéto jednostranné vnitrostátní zákazy možné[79].

126. To vše však neznamená, že by čl. 24 odst. 3 směrnice byl protiprávní, a že by tedy musel být zrušen. Podobně jako platnost čl. 24 odst. 2 směrnice je totiž možné potvrdit i platnost čl. 24 odst. 3 směrnice, pokud je toto ustanovení s ohledem na právní základ, který byl použit pro jeho přijetí – tedy v souladu s článkem 114 SFEU – vykládáno restriktivně[80].

127. Zaprvé podle čl. 24 odst. 3 směrnice jsou jednostranné vnitrostátní zákazy výrobků, na něž se vztahuje směrnice, dovoleny pouze tehdy, pokud se cíle zdravotní politiky, který je sledován na vnitrostátní úrovni, nepodařilo dostatečně dosáhnout prostřednictvím harmonizačních opatření směrnice. Tomu nasvědčuje formulace uvedená v čl. 24 odst. 3 první větě směrnice, podle níž případné zákazy výrobků ze strany členských států musí být „zdůvodněn[y] [...] s ohledem na vysokou úroveň ochrany lidského zdraví dosaženou prostřednictvím této směrnice“.

76 — V tomto smyslu rozsudky Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, bod 88), British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 62), jakož i Alliance for Natural Health a další (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 30).

77 — K tomu viz výše body 58 až 86 tohoto stanoviska.

78 — Viz výše body 108, 116 a 117 tohoto stanoviska.

79 — Tak také 55. bod odůvodnění směrnice.

80 — K tomu viz výše bod 109 tohoto stanoviska.

128. Zadruhé čl. 24 odst. 3 první věta směrnice povoluje na vnitrostátní úrovni pouze takové, zdravotní politikou motivované zákazy produktů, které „jsou odůvodněny konkrétní situací v tomto členském státě“. Je v souladu se zásadou subsidiarity (čl. 5 odst. 1 a 3 SEU), aby bylo řešení takovýchto problémů ponecháno v první řadě členským státům [81]. Pro případ, že by v této souvislosti měly vznikat přeshraniční problémy, přijal unijní normotvůrce v dalších větách čl. 24 odst. 3 směrnice preventivní opatření a podle vzoru čl. 114 odst. 5 a 6 SFEU stanovil schvalovací řízení, které provede Komise.

129. Za této podmínky může být čl. 24 odst. 3 směrnice považován za opatření, které je kryto právním základem článku 114 SFEU.

130. Žalobkyně ve sporu v původním řízení namítají, že existuje nekonzistentnost mezi čl. 24 odst. 3 směrnice na straně jedné a zákazem mentolových cigaret, který je uveden v článku 7 směrnice, na straně druhé [82]. Podstatou jejich výhrady je, že takový zákaz charakteristických příchutí, jaký je stanoven v článku 7 směrnice, není nezbytný, je-li členským státům i tak poskytnuta možnost jednostranně zakázat určité kategorie tabákových výrobků. Není rovněž logické odůvodňovat zákaz charakteristických příchutí, který je uveden v článku 7 směrnice, zabráněním případným budoucím rozdílům ve vnitrostátních právních úpravách, současně ale v čl. 24 odst. 3 směrnice k dalším takovýmto rozdílům přispívat.

131. Ani tato argumentace není přesvědčivá. Zaprvé článek 7 směrnice se totiž, jak již bylo uvedeno [83], zabývá *přeshraničním problémem*, který se týká celého evropského vnitřního trhu, naproti tomu působnost čl. 24 odst. 3 směrnice se už na základě jeho znění omezuje na *konkrétní situace jednotlivých členských států*. A zadruhé unijní normotvůrce má možnost se při výkonu své široké posuzovací pravomoci v rámci článku 114 SFEU [84] rozhodnout pro postupnou harmonizaci právních a správních předpisů členských států, takže určité problémy vnitřního trhu jsou prostřednictvím harmonizačního opatření řešeny, jiné naproti tomu – prozatím – nikoli. S ohledem na tuto skutečnost nelze považovat za nekonzistentní, pokud unijní normotvůrce pro celý evropský vnitřní trh zakáže tabákové výrobky s charakteristickými příchutěmi, zatímco zákaz jiných zdravotně pochybných výrobků prozatím ponechává na jednotlivých členských státech.

c) Dílčí závěr

132. Celkově tedy na základě argumentů, které byly předloženy Soudnímu dvoru, neexistují žádné indicie pro to, že by se čl. 24 odst. 2 nebo 3 směrnice opíral o článek 114 SFEU neoprávněně.

4. Právní úprava prodeje na dálku [otázka 1 písm. c) bod iii)]

133. V otázce 1 písm. c) bodě iii) se předkládající soud zaměřuje na článek 18 směrnice, přesněji řečeno na jeho odstavec 1, který umožňuje členským státům zakázat přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku spotřebitelům a kromě toho je vyzývá ke spolupráci s cílem zamezit takovým prodejům.

81 — K tomu viz mé stanovisko z dnešního dne ve věci Polsko v. Parlament a Rada (C-358/14, body 141 až 171, zejména body 152, 153 a 165).

82 — Tato výhrada je vznesena jak v souvislosti s čl. 24 odst. 3 směrnice, tak i v souvislosti s článkem 7 směrnice. Argumenty, které byly v této souvislosti uvedeny, se budu na tomto místě zabývat společně.

83 — V této souvislosti viz výše body 58 až 86, jakož i pro doplnění body 282 až 284 tohoto stanoviska.

84 — Rozsudky REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, bod 20), Spojené království v. Parlament a Rada (C-66/04, EU:C:2005:743, bod 45), Spojené království v. Parlament a Rada (C-217/04, EU:C:2006:279, bod 43) a Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 35).

134. Tato otázka vychází z výhrady společnosti BAT, která byla vznesena ve sporu v původním řízení, podle níž toto ustanovení přeshraniční obchod neulehčuje, nýbrž ztěžuje, a je proto v rozporu s cílem článku 114 SFEU. Uvedený podnik kromě toho namítá, že možnost volby ponechaná členským státům povede k rozdílům mezi vnitrostátními právními a správními předpisy. Z obou důvodů společnost BAT zpochybňuje, že by se článek 18 směrnice mohl jako o právní základ opírat o článek 114 SFEU.

135. V této souvislosti je nejprve nutno konstatovat, že i dosud – tedy před vstupem směrnice 2014/40 v platnost – měly členské státy možnost zakázat nebo omezit přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku v rámci Evropské unie s odvoláním na meze volného pohybu zboží stanovené ve Smlouvách [85]. V této souvislosti je tedy čl. 18 odst. 1 směrnice jen deklaratorním ustanovením, které potvrzuje *status quo*.

136. Kromě toho ale čl. 18 odst. 1 zohledňuje podle odůvodnění směrnice [86] i okolnost, že na straně jedné ustanovení směrnice týkající se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků by bylo možné prostřednictvím prodeje na dálku lehce obejít, a že na straně druhé by mladiství prostřednictvím tohoto prodejního kanálu mohli snadněji získat přístup k tabákovým výrobkům. Obecně by tedy mohl být oslaben účinek právních předpisů o kontrole tabáku.

137. V judikatuře se uznává, že unijní právní akt vydaný na základě článku 114 SFEU může obsahovat i ustanovení, která mohou nebo mají prostřednictvím zákazů zabránit obcházení určitých pravidel [87]. Přesně tomuto účelu slouží čl. 18 odst. 1 směrnice.

138. Zákaz přeshraničního prodeje na dálku, který některé členské státy zavedly nebo s odkazem na čl. 18 odst. 1 směrnice možná ještě zavedou, je do určité míry cenou za oběhuschopnost tabákových výrobků, které splňují požadavky směrnice a které jsou prodávány v souladu s cílem této směrnice, kterým je ochrana zdraví, na evropském vnitřním trhu.

139. Z toho vyplývá, že čl. 18 odst. 1 směrnice mohl být přijat za použití článku 114 SFEU jako právního základu [88].

5. Zmocnění Komise začlenit do unijního práva mezinárodně dohodnuté normy [otázka 1 písm. c) bod iv)]

140. Otázka 1 písm. c) bod iv) se týká čl. 3 odst. 4 a čl. 4 odst. 5 směrnice, v nichž je Komise zmocněna přijmout právní akty v přenesené pravomoci za účelem začlenění do unijního práva určitých mezinárodně dohodnutých norem týkajících se maximálních úrovní emisí, emisí a metod měření. Předkládající soud v této souvislosti navazuje na výhradu společnosti JTI, podle níž se těmito ustanoveními směrnice *de facto* přenášejí legislativní pravomoci na WHO, resp. na smluvní strany Rámcové úmluvy WHO, což není slučitelné s článkem 114 SFEU.

141. Kritika obou těchto ustanovení směrnice má při bližším pohledu dva aspekty: zaprvé je vytýkáno údajné přenesení legislativních pravomocí na mezinárodní instituce nebo grémia nacházející se mimo institucionální rámec Unie. Zadruhé se zpochybňuje, že každým případným přizpůsobením unijního práva mezinárodním normám může být skutečně zlepšeno fungování vnitřního trhu.

85 — Ve Francii a Litvě tak například existuje obecný zákaz prodeje tabákových výrobků přes internet, kdežto některé další členské státy stanoví pro prodej těchto výrobků na dálku povinnost schválení nebo věkové hranice. V této souvislosti viz přehled uvedený v posouzení dopadů („Impact Assessment“), předloženém útvary Komise dne 19. prosince 2012, SWD (2012) 452 final, zejména část 4, s. 8.

86 — Bod 33 odůvodnění směrnice.

87 — Rozsudky Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, bod 100) a British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 82).

88 — Zda je čl. 18 odst. 1 směrnice v souladu se zásadou proporcionality, není předmětem tohoto řízení o rozhodnutí o předběžné otázce.

142. První bod kritiky vyvrátím níže v souvislosti s otázkou 5[89]. Pokud jde o druhý bod kritiky, stačí poukázat na to, že podle ustálené judikatury může článek 114 SFEU sloužit jako právní základ pro přizpůsobení již existujících opatření pro harmonizaci na vnitřním trhu novějšímu vývoji[90]. Je samozřejmé, že takovéto přizpůsobení může být provedeno i na základě požadavků mezinárodního práva nebo doporučení mezinárodních grémií (viz také čl. 3 odst. 5 druhá věta SEU).

143. Přesně tak je tomu v projednávaném případě. Článek 3 směrnice už obsahuje ustanovení týkající se maximální úrovně emisí, resp. emisí tabákových výrobků a článek 4 směrnice již obsahuje ustanovení týkající se metody měření. Komise se v obou případech pověřuje, aby tato ustanovení přizpůsobila nebo doplnila vzhledem k vývoji na mezinárodní úrovni. Tím se zajišťuje, že nové mezinárodně dohodnuté normy budou na celém evropském vnitřním trhu uplatňovány jednotně a současně, což zlepší fungování vnitřního trhu.

144. Z toho vyplývá, že výhrada, že článek 114 SFEU nelze použít jako právní základ pro čl. 3 odst. 4 a čl. 4 odst. 5 směrnice, je neopodstatněná.

B – *Zásada proporcionality*

145. Otázky 2 a 3 se týkají zásady proporcionality. V této souvislosti je jednak na základě výhrady společnosti BAT tematizován zákaz tabákových výrobků s charakteristickými příchutěmi [otázka 3 písm. a)] a jednak se na základě výhrad několika zúčastněných podniků zaměřuje pozornost na různé požadavky, které směrnice klade na označování a balení tabákových výrobků [otázka 2 a otázka 3 písm. b) a c)].

146. Zásada proporcionality patří podle ustálené judikatury k obecným zásadám unijního práva. Vyžaduje, aby akty unijních orgánů byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné[91]. Pokud se přitom nabízí volba mezi více přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření; uložená omezení musí být dále přiměřená vzhledem ke sledovaným cílům[92].

147. Při soudním přezkumu proporcionality unijních právních aktů je nutno vzít v úvahu, že jedná-li se o zásahy do základních práv, může být rozsah posuzovací pravomoci zákonodárce Unie omezený v závislosti na řadě skutečností. K těmto skutečnostem patří mimo jiné dotčená oblast, povaha dotčeného základního práva, povaha a závažnost zásahu a jeho účel[93].

89 — Viz níže body 258 až 263 tohoto stanoviska.

90 — Rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, body 77 až 80) a Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 34); v této souvislosti viz také výše body 89 a 90 tohoto stanoviska.

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

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

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

1. Zásahy do svobody podnikání

148. Většina problémů nastolených v otázkách 2 a 3 se týká základního práva na svobodu podnikání (článek 16 Listiny základních práv). Toto základní právo může být podle ustálené judikatury předmětem široké škály zásahů ze strany veřejné moci, jimiž lze ve veřejném zájmu stanovit hranice pro výkon hospodářské činnosti [94], přičemž unijní normotvůrce má širokou posuzovací pravomoc, pokud se jedná o oblast, která předpokládá volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy, v nichž má provést komplexní posouzení a hodnocení [95].

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

150. Taková posuzovací pravomoc má za následek, že na porušení zásady proporcionality ze strany unijního normotvůrce lze usuzovat pouze tehdy, je-li dotčený unijní právní akt *zjevně nepřiměřený*, tj. zjevně není vhodný k dosažení legitimních cílů, zjevně jde nad rámec toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné, nebo s sebou nese nepříznivé důsledky, jež jsou zjevně nepřiměřené v porovnání s jeho cíli [96]. Naproti tomu nehraje roli, zda opatření přijaté v právním aktu přichází jako jediné v úvahu, nebo zda je také pouze nejúčelnější.

151. Na základě výše uvedených kritérií je nutno podrobit soudnímu přezkumu zákaz tabákových výrobků s charakteristickými příchutěmi, jakož i některé požadavky na označování a balení tabákových výrobků, které uvádí předkládající soud.

a) Zákaz tabákových výrobků s charakteristickými příchutěmi [otázka 3 písm. a)]

152. Zákaz tabákových výrobků s charakteristickými příchutěmi, na jehož proporcionalitu je Soudní dvůr v otázce 3 písm. a) dotazován, vyplývá z čl. 7 odst. 1 a 7 směrnice.

153. Tento zákaz má přispět k zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví na evropském vnitřním trhu. Všechny charakteristické příchutě – ať již se jedná o mentol, nebo jiné příchutě – totiž mohou vést k tomu, že zpravidla docela trpkou, ba dokonce štiplavou chuť tabákového kouře zjemní nebo překryjí. Tím z pohledu unijního normotvůrce vzniká vážné nebezpečí, že ochucené tabákové výrobky usnadní zahájení užívání tabáku nekuřáky [97] a že návykovým kuřákům – v každém případě některým z nich – ztíží ukončení závislosti na nikotinu [98].

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

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

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

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

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

154. Velký praktický význam má v této souvislosti zákaz *mentolových cigaret*, který z uvedeného ustanovení vyplývá od 20. května 2020 [99]. Jen v souvislosti s tímto zákazem mentolových cigaret se v předkládacím usnesení, jakož i ve vyjádřeních zúčastněných podniků nacházejí podložené argumenty týkající se proporcionality. V souladu s tím se budu i já v následující části při analýze uvedených právních problémů koncentrovat na proporcionalitu zákazu mentolových cigaret.

i) Vhodnost zákazu

155. V projednávané věci je sporná již vhodnost zákazu mentolových cigaret k dosažení zvýšení ochrany zdraví sledovaného směrnicí. Jedná se o kontroverzní otázku, jak se zákaz mentolových cigaret projeví na spotřebních návycích současných a potenciálních kuřáků. Názory všech zúčastněných se opírají o vědecké studie a protistraně je vytýkáno, že její argumentace není dostatečně vědecky podložená.

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

157. Unijní normotvůrce totiž měl při přijímání směrnice povinnost dbát zásady obezřetnosti [100]. Právě tehdy, pokud se ukáže, že je nemožné s jistotou určit existenci nebo rozsah údajného rizika z důvodu nedostatečných, neprůkazných nebo nepřesných výsledků provedených studií, ale že přetrvává pravděpodobnost skutečné škody pro veřejné zdraví za předpokladu, že se dané riziko projeví, odůvodňuje zásada obezřetnosti přijetí omezujících opatření, pokud tato opatření nejsou diskriminační a jsou objektivní [101].

158. Rovněž výzva vypracovaná v rámci WHO celosvětově omezit nebo zakázat užívání takových složek v tabákových výrobcích, které mohou zlepšovat jejich chuť, mezi nimi i používání mentolu [102], není ničím jiným než vyjádřením zásady obezřetnosti.

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

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

99 — Datum 20. května 2020 vyplývá z čl. 7 odst. 14 směrnice, protože objemy prodeje mentolových cigaret v celé Unii překračují 3 %, což žádný ze zúčastněných nezpochybnil.

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

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

102 — K tomu viz výše body 74 až 76 tohoto stanoviska.

ii) Nezbytnost zákazu

161. Některé podniky zúčastněné na řízení a Polsko dále zpochybňují, že by zákaz uvádět mentolové cigarety na trh byl nezbytný pro dosažení směrnicí sledované vysoké úrovně ochrany zdraví na evropském vnitřním trhu.

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

– K nezbytnosti obecného zákazu všech charakteristických příchutí

163. Pokud jde o první z těchto tematických okruhů, již výše – v souvislosti s článkem 114 SFEU – jsem vysvětlila, že argumenty některých podniků zúčastněných na řízení týkající se domnělého zvláštního postavení mentolových cigaret v rámci tržního segmentu ochucených cigaret jsou málo přesvědčivé [103].

164. Na rozdíl od názoru společnosti BAT nelze kromě toho nezbytnost zákazu charakteristických příchutí k dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví na vnitřním trhu zpochybnit lapidárním odkazem na to, že zdravotní rizika spojená s kouřením jsou všem známa, a to zejména mezi mladými lidmi.

165. Samotná okolnost, že mnoho dotčených ví o určitých rizicích, totiž ještě vůbec neznamená, že by orgány veřejné moci měly odstranit existující ochranná opatření nebo že by měly upustit od nových ochranných opatření. Nikoho by například nenapadlo zrušit povinnost nosit helmu pro řidiče motocyklů nebo povinnost cestujících v motorových vozidlech používat bezpečnostní pásy jen proto, že převážná většina účastníků silničního provozu je již dostatečně obeznámena s riziky silniční dopravy a dobrovolně se chová rozumně.

166. Zákazem všech charakteristických příchutí směrnice sleduje, jak v neposlední řadě vyplývá z jejího článku 1 a z její preambule [104], také požadavky vypracované v rámci WHO. Tyto požadavky sice, jak správně zdůrazňují BAT, Mane a Polsko, nemají právně závaznou povahu, doporučující povahu ale bezpochyby mají, a to také a zejména v souvislosti s právní úpravou mentolu [105]. Je samozřejmé, že se unijní normotvůrce v rámci širokého prostoru pro uvážení, který mu při vydávání opatření pro harmonizaci na vnitřním trhu podle článku 114 přísluší, mohl rozhodnout pro opatření, která Unii na mezinárodní úrovni sice nejsou konkrétně uložena, která jí však jsou doporučena.

167. Pokud by unijní normotvůrce rezignoval na zahrnutí mentolu do zákazu charakteristických příchutí, směrnice by, jak již bylo uvedeno [106], k dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví mohla přispět mnohem méně. Pro současné nebo potenciální spotřebitele ochucených tabákových výrobků by totiž pak i nadále na vnitřním trhu zůstaly k dispozici jako alternativa mentolové cigarety, což by mladistvým a mladým dospělým mohlo usnadnit zahájení užívání tabáku a návykovým kuřákům současně ztížit ukončení závislosti na nikotinu [107].

103 — V této souvislosti viz výše bod 65 tohoto stanoviska.

104 — Bod 7 odůvodnění směrnice.

105 — V této souvislosti viz výše bod 76 tohoto stanoviska.

106 — Viz výše bod 69 tohoto stanoviska.

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

168. Evropská unie by se kromě toho pravděpodobně vystavila riziku sporů v rámci Světové obchodní organizace (WTO), pokud by mentolové cigarety nezakázala stejným způsobem jako ostatní ochucené cigarety. Orgán pro řešení sporů WTO ve zprávě vydané v roce 2012 považoval za porušení pravidel WTO, že Spojené státy americké zakázaly prodej cigaret s příchutí hřebíčku, zatímco mentolové cigarety v nich nadále mohly být uváděny na trh [108]. Na rozdíl od názoru BAT se v žádném případě nezdá být vyloučeno, naopak se dokonce nabízí, aby tato zpráva WTO byla analogicky použita na zde předmětnou problematiku, zejména když se v této zprávě výslovně vychází ze srovnatelnosti cigaret s příchutí hřebíčku s cigaretami s mentolovou příchutí (jako takzvaných „obdobných výrobků“ ve smyslu Dohody WTO o technických překážkách obchodu).

169. Zohlední-li se tyto okolnosti, nelze nezbytnost zákazu *všech* charakteristických příchutí, včetně mentolu, vážně zpochybnit [109]. V každém případě takovýto obecný zákaz *zjevně* nepřekračuje meze toho, co je k dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví na evropském vnitřním trhu nezbytné.

170. Nic na tom nemění ani okolnost, že určité tabákové výrobky, konkrétně doutníky, jsou podle čl. 7 odst. 12 směrnice zatím ze zákazu charakteristických příchutí vyjmuty. Široký prostor pro uvážení, který unijnímu normotvůrci v rámci článku 114 SFEU přísluší [110], v žádném případě nevylučuje postupnou harmonizaci právních a správních předpisů členských států. Kromě toho za současného stavu mohly Parlament a Rada vycházet z toho, že zdravotní rizika spojená s charakteristickými příchutěmi se vyskytují zejména u cigaret a tabáku k ručnímu balení cigaret, a to na základě zvláštní atraktivity těchto tabákových výrobků pro mladé lidi [111].

– K údajně mírnějším prostředkům

171. Někteří zúčastnění, zejména společnost Von Eicken a Polsko uvádějí údajně mírnější prostředky, které měl podle jejich názoru unijní normotvůrce přijmout místo zákazu tabákových výrobků s charakteristickými příchutěmi: zavedení věkových hranic v souvislosti s prodejem ochucených tabákových výrobků, cíleně vedené informační kampaně, jakož i stanovení seznamu povolených a zakázaných chuťově relevantních látek na úrovni Unie (svého druhu „pozitivní seznam“ resp. „negativní seznam“).

172. K tomu je nutno poznamenat, že při přezkumu proporcionality mohou být mírnější prostředky v rámci opatření přijatých unijním normotvůrcem zohledněny pouze tehdy, pokud jsou stejně způsobilé dosáhnout cíle sledovaného unijním právním aktem [112].

173. Tak tomu v případě navržených věkových hranic není. Jak totiž unijní orgány a některé členské státy zúčastněné na řízení přesvědčivě doložily, lze věkové hranice v oblasti obchodu snadno obcházet a jejich dodržování je velmi těžko kontrolovatelné [113].

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

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

110 — Rozsudky REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, bod 20), Spojené království v. Parlament a Rada (C-66/04, EU:C:2005:743, bod 45), Spojené království v. Parlament a Rada (C-217/04, EU:C:2006:279, bod 43) a Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 35).

111 — Bod 19 odůvodnění směrnice.

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

113 — Viz má stanoviska z dnešního dne ve věcech Polsko v. Parlament a Rada (C-358/14, bod 120 a 121) a Pillbox 38 (C-477/14, body 144 a 145).

174. Ani případné informační kampaně o nebezpečnosti tabákových výrobků s charakteristickými příchutěmi nelze považovat za stejně způsobilé jako zákaz uvádět jakékoli tabákové výrobky s charakteristickou příchutí na trh. Kromě toho by takovéto informační kampaně, jak správně uvádí Komise, nebyly vůbec způsobilé odstranit ve smyslu článku 114 SFEU existující překážky obchodu vyplývající z rozdílných vnitrostátních právních úprav týkajících se používání charakteristických příchutí nebo zabránit jejich vzniku.

175. Kromě toho vydání pozitivního nebo negativního seznamu chuťově relevantních látek, které do hry jako alternativu článku 7 směrnice uvádí společnost Von Eicken, by mělo tu rozhodující nevýhodu, že takováto normativní technika by byla těžkopádná a náchylná k obcházení a seznam by kromě toho vzhledem k rychlému vývoji tohoto sektoru vyžadoval neustálou aktualizaci. Takovýto postup by rovněž v rozporu se zásadou proporcionality (čl. 5 odst. 4 SEU) nepřiměřeně omezoval prostor, který vnitrostátním orgánům zbývá pro jejich jednání.

iii) Proporcionalita v úzkém smyslu

176. Někteří zúčastnění konečně kritizují zákaz mentolových cigaret z hlediska proporcionality v úzkém smyslu. Namítají hospodářské a sociální těžkosti, které jsou s tímto zákazem spojeny, zejména pro dodavatele tabákového průmyslu a pro výrobce specifických výrobků, ale i pro některé zemědělce zabývající se pěstováním tabáku.

177. Nejprve je nutno v této souvislosti zamítnout výtku společnosti Benkert, že Komise před vypracováním návrhu směrnice nedostatečně konzultovala svůj záměr s podniky, které již působí na předcházejících trzích [114]. Posouzení dopadů provedené Komisí totiž zaprvé není pro unijního normotvůrce, i když mu může být oporou [115], právně závazné [116]. Případné chyby v konzultačním postupu, o něž se toto posouzení dopadů opírá, tedy nutně nevedou k protiprávnosti směrnice. Zadruhé právě společnost Benkert přiznala, že tento podnik své stanovisko Komisi sdělil. Okolnost, že se názor společnosti Benkert věcně neprosadil tak, jak si to tato společnost přála, nelze vážně považovat za indicii určitého nedostatku při přípravě legislativního postupu.

178. Z obsahového hlediska je kromě toho docela dobře možné, že zmizení mentolových cigaret z trhu jako důsledek unijně právního zákazu uvádět tabákové výrobky s charakteristickými příchutěmi na trh bude mít přechodně negativní dopady na hospodářskou situaci některých zemědělců zabývajících se pěstováním tabáku, některých dodavatelů pro tabákový průmysl, jakož i některých podniků zabývajících se výrobou a prodejem tabákových výrobků, až po ztrátu některých pracovních míst.

179. Nicméně je nutno vzít v úvahu, že ochraně lidského zdraví přísluší v hodnotovém žebříčku unijního práva mnohem vyšší příčka než takovýmto v podstatě hospodářským zájmům (v této souvislosti viz článek 9 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU, čl. 168 odst. 1 SFEU, jakož i čl. 35 druhá věta Listiny základních práv), ochrana zdraví proto tedy může odůvodnit i značné negativní hospodářské důsledky pro určité hospodářské subjekty [117].

180. Skutečnost, že určité podniky, nebo dokonce celá hospodářská odvětví v určitých členských státech mohou být zákazem mentolových cigaret dotčeny více než ostatní podniky nebo hospodářství v jiných členských státech, nicméně nečiní zákaz charakteristických příchutí uvedený ve směrnici nepřiměřeným. Vzhledem k rozdílům v hospodářských strukturách členských států je jen stěží možné si představit případ, v němž by se určitý unijní legislativní akt projevil na všechny podniky a na

114 — Podobnou výhradu uplatňuje společnost Tann v souvislosti s článkem 114 SFEU.

115 — I Soudní dvůr doposud při přezkumu platnosti unijních právních aktů takovéto posouzení dopadů provedené Komisí zohledňuje (viz například rozsudek Vodafone a další, C-58/08, EU:C:2010:321, body 55 a 65).

116 — Rozsudek Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, bod 57).

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

všechny členské státy naprosto stejným způsobem [118]. Jak správně zdůrazňují unijní orgány, které se účastní řízení, sbližování práva na evropském vnitřním trhu by bylo z velké části zbaveno smyslu, pokud by mohlo být použito jen v takových případech, v nichž již existují z velké části podobné poměry ve všech členských státech a mezi všemi dotčenými podniky.

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

182. Pokud jde o nárůst pašování a rozkvět černého trhu s mentolovými cigaretami, který předpovídají někteří zúčastnění, považuji tento argument v projednávané souvislosti za stejně nepřesvědčivý jako v souvislosti s článkem 114 SFEU [119].

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

184. Předpoklad, že zákaz mentolových cigaret odporuje zásadě proporcionality, je v důsledku toho neopodstatněný.

b) Požadavky na označování a balení tabákových výrobků [otázka 3 písm. b) a c)]

185. Písmena b) a c) otázky 3 jsou věnována různým požadavkům kladeným na označování a balení tabákových výrobků, které jsou uvedeny v čl. 8 odst. 3, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 1 písm. a), c) a g), jakož i v článku 14 směrnice. Na základě výhrady vznesené společností BAT se předkládající soud táže Soudního dvora na proporcionalitu „opatření týkajících se jednotné úpravy balení“ vyplývajících z těchto ustanovení.

i) K tvaru, velikosti a minimálnímu obsahu jednotkových balení cigaret [otázka 3 písm. b)]

186. Z článku 8 odst. 3, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 1 písm. g) a článku 14 směrnice v podstatě vyplývá, že jednotková balení cigaret musí mít kvádrový tvar, dodržovat určité rozměry, obsahovat minimálně dvacet cigaret a mít kombinovaná zdravotní varování (tvořené předepsaným textem a příslušnou barevnou fotografií) [120]. Uvedená zdravotní varování musí dodržovat určité rozměry a musí být neodstranitelně vytištěna, nesmazatelná a plně viditelná, kromě toho musí zůstat při otevření jednotkového balení nenarušena. Tím má být zajištěna co největší účinnost těchto varování [121].

187. V podstatě je mezi zúčastněnými nesporné, že jednotné požadavky kladené na označování a balení tabákových výrobků jsou způsobilé k dosažení nejpodstatnějšího cíle sledovaného směrnicí, který spočívá ve zlepšení fungování vnitřního trhu za současného zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví [122]. Zjednodušeně řečeno, jednotné standardy označování a balení výrobku zvyšují jeho oběhuschopnost na vnitřním trhu a dobře viditelná varování současně podporují ochranu zdraví.

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

119 — V této souvislosti viz výše bod 84 a 85 tohoto stanoviska.

120 — Požadavky týkající se balení tabáku k ručnímu balení cigaret nebyly v projednávané věci předmětem sporu. Pro zjednodušení se jimi tedy nebudu zvlášť zabývat. Je však samozřejmé, že následující úvahy je možné obdobně uplatnit pro tabák k ručnímu balení cigaret.

121 — Viz také 28. bod odůvodnění směrnice.

122 — V souvislosti s tímto cílem viz zejména článek 1 *in fine*, jakož i 5., 6., 8. a 36. bod odůvodnění směrnice.

188. Společnost BAT přesto požadavky směrnice týkající se tvaru, velikosti a minimálního obsahu jednotkových balení cigaret kritizuje. Tento podnik zastává názor, že pro ochranu zdraví by bylo dostatečné, pokud by se vyžadovalo, aby byla nezbytná varování plně viditelná a nemohla být deformována tvarem balení.

189. Nepochybně by pouhý požadavek viditelnosti varování, který má na mysli společnost BAT, představoval méně omezující opatření, než jsou velmi podrobné požadavky směrnice 2014/40 kladené na tvar, velikost a minimální obsah jednotkových balení cigaret. Jak však správně zdůraznily unijní orgány zúčastněné na řízení, takovýto obecný požadavek viditelnosti by byl relativně neurčitý a z pohledu svého dodržování a kontroly příliš náchylný ke sporům. Byl by tedy mnohem méně účinný než soubor opatření, jenž byl unijním normotvůrcem skutečně přijat, který kromě obecného požadavku viditelnosti obsahuje i konkrétní požadavky týkající se tvaru, velikosti a minimálního obsahu jednotkových balení cigaret.

190. Stručně řečeno, na větších baleních jsou varování lépe viditelná než na menších baleních a na kvádrových baleních jsou lépe čitelná než na jiných tvarech balení. Z toho vyplývá, že požadavky uvedené ve směrnici týkající se tvaru, velikosti a minimálního obsahu jednotkových balení cigaret ve zvláštní míře přispívají ke zvýšení viditelnosti varování a k jejich co největší účinnosti.

191. K tomu dodávám, že jednotná úprava tvaru a velikosti jednotkových balení cigaret může i jinak – a zcela nezávisle na viditelnosti a čitelnosti zdravotních varování – přispět ke zvýšení ochrany zdraví na evropském vnitřním trhu. Čím méně je totiž balení určitého výrobku extravagantní, tím méně jsou spotřebitelé, mezi nimi zejména ti mladší, sváděni ke koupi. Faktor skvělosti nebo faktor potěšení, který může být spojen s neobvyklými nebo mimořádně nápadnými baleními, ale i zvědavost, která by mohla být spojena s novými nebo neobvyklými baleními (například možná přitažlivost jednotkových balení cigaret napodobujících tvar rtěnky pro mladé spotřebitele ženského pohlaví) pak při rozhodování o koupi sehraje menší roli.

192. Podobně je tomu s minimálním obsahem jednotkových balení cigaret. Je-li, tak jako v článku 14 směrnice, stanoven na minimálně dvacet cigaret, je zábrana ke koupi, zejména pro mladistvé a mladé dospělé, vyšší než u doposud na mnoha místech ještě dostupných menších balení. Menší prodejní balení spíše svádí k zahájení užívání tabáku, protože jsou jednak levnější a spotřebitele dále přivádí k výrobku po menších krocích.

193. Jednotná úprava tvaru, velikosti a minimálního obsahu jednotkového balení cigaret, která byla provedena směrnicí, je pro výrobce tabákových výrobků samozřejmě spojena se ztrátou rozmanitosti, prodejních možností a konkurenčního potenciálu. Čistě hospodářský zájem na co největší konkurenci mezi výrobky a jednotlivými značkami však musí ustoupit ochraně lidského zdraví, které přísluší v hodnotovém žebříčku unijního práva mnohem vyšší příčka, jak již bylo uvedeno (v této souvislosti viz článek 9 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU, čl. 168 odst. 1 SFEU, jakož i čl. 35 druhá věta Listiny základních práv).

ii) K velikosti kombinovaných zdravotních varování [otázka 3 písm. c)]

194. Z článku 10 odst. 1 písm. a) a c) směrnice kromě toho vyplývá, že na jednotkových baleních cigaret musí být uvedena kombinovaná zdravotní varování obsahující určitý předepsaný text a odpovídající barevnou fotografii [písmeno a)] a pokrývající 65 % vnějšího povrchu přední i zadní strany příslušného jednotkového balení [písmeno c)].

195. Uvedenou povinnost vyhradit pro kombinované zdravotní varování 65 % povrchu považuje společnost BAT za svévolnou a nepřiměřenou [123]. Touto výhradou tento podnik a předkládající soud, který sdílí jeho názor, v podstatě zpochybňuje spíš ustanovení čl. 10 odst. 1 písm. c) směrnice než vlastní princip kombinovaných zdravotních varování, který je zakotven v čl. 10 odst. 1 písm. a) směrnice.

– Ke způsobilosti velkoplošných varování k ochraně zdraví

196. Společnost BAT, podporovaná společností Von Eicken, zaprvé tvrdí, že přidaná hodnota velkoplošných kombinovaných varování pro vysokou úroveň ochrany zdraví, jíž má být na evropském vnitřním trhu dosaženo, není vědecky prokázána.

197. V této souvislosti je nutno poznamenat, že Soudní dvůr již v minulosti rozhodl, že povinnost uvádět varování na jednotkových baleních cigaret je „uznávaným prostředkem“ „podněcování zákazníků ke snížení spotřeby tabákových výrobků nebo k tomu, aby se zaměřili na ty z těchto výrobků, s nimiž je spojeno menší zdravotní riziko“ [124]. Tuto judikaturu je možné použít v projednávané věci a předpokládat, že varování jsou tím účinnější, čím jsou viditelnější a čím větší je podíl jim vyhrazeného povrchu jednotkového balení cigaret.

198. Kromě toho je nesporné, že se unijní normotvůrce při přijetí sporných ustanovení opíral – za účelem obecného odůvodnění nutnosti přizpůsobení ustanovení o označování, jakož i zvlášť za účelem odůvodnění povinnosti zavedení „velkých kombinovaných zdravotních varování“ – o „nové vědecké poznatky“, jakož i o „poznatky“ [125]. Je možné, že jiné studie, konkrétně ty, které uvádí společnosti BAT a Von Eicken, připouštějí jiné závěry. To však neznamená, že by požadavky stanovené v čl. 10 odst. 1 písm. a) a c) směrnice byly *zjevně nezpůsobilé* přispět k dosažení cíle směrnice. Platí to tím spíše, když se zohlední zásada obezřetnosti, jakož i široká posuzovací pravomoc, která přísluší unijnímu normotvůrci v souvislosti s volbou opatření, jimiž je možné nejlépe dosáhnout vysoké úrovně ochrany zdraví požadované na vnitřním trhu [126].

199. Požadavkem velkoplošných kombinovaných varování kromě toho směrnice plní, jak v neposlední řadě vyplývá z jejího článku 1 a z její preambule [127], doporučení vypracovaná v rámci WHO, která se výslovně odvolávají na vědecké důkazy účinnosti kombinovaných zdravotních varování [128].

– K nezbytnosti velkoplošných varování

200. Nehledě na to společnosti BAT a Von Eicken zdůrazňují, že kombinovaná varování s podílem na povrchu ve výši 65 % nejsou nezbytná pro splnění mezinárodních závazků Unie v rámci WHO. Oba podniky považují za dostatečné zachovat právní úpravu, která v Evropské unii platila doposud, a vyžadovat varování pokrývající 30 % povrchu přední strany balení, případně 40 % zadní strany balení [129].

123 — Předmětem řízení naopak není dodatečná povinnost podle čl. 9 odst. 3 posledního pododstavce směrnice uvést na *bočních stranách* každého jednotkového balení cigaret jak obecné varování, tak informační sdělení, přičemž obě musí pokrývat 50 % ploch, na nichž jsou vytištěna.

124 — Rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 131).

125 — Dvacátý pátý bod odůvodnění směrnice.

126 — V této souvislosti viz výše body 148 až 151 a bod 157 tohoto stanoviska.

127 — Dvacátý čtvrtý bod odůvodnění směrnice.

128 — V této souvislosti viz body 12 a 14 pokynů pro provádění článku 11 Rámcové úmluvy WHO, přijaté Konferencí smluvních stran na jejím třetím zasedání v Durbanu (2008) FCTC/COP/3(10).

129 — Článek 5 odst. 5 směrnice 2001/37.

201. Je pravda, že ani z Rámcové úmluvy WHO, ani z příslušných pokynů nevyplývá konkrétní povinnost stanovit pro kombinovaná zdravotní varování na jednotkových baleních cigaret podíl na povrchu ve výši právě 65 %. Naopak, čl. 11 odst. 1 písm. b) bod iv) Rámcové úmluvy pouze stanoví, že varování „musí" zabírat minimálně 30 % hlavních ploch jednotkových balení cigaret. Současně se však ve stejném ustanovení nachází doplňující údaj, že varování „mají" pokrývat 50 % nebo více hlavních ploch jednotkových balení cigaret. Podíl povrchu ve výši 65 %, který byl ve směrnici nakonec zvolen, je proto naprosto v souladu s tím, čeho má být na mezinárodní úrovni dosaženo.

202. Kromě toho je samozřejmé, že unijní normotvůrce byl v rámci široké posuzovací pravomoci, kterou při vydávání opatření pro harmonizaci na vnitřním trhu podle článku 114 SFEU disponuje, oprávněn stanovit pro výrobce a dovozce tabákových výrobků rozsáhlejší povinnosti, než jaké jsou stanoveny na mezinárodní úrovni. V každém případě podíl ve výši 65 % povrchu, který je pro kombinovaná zdravotní varování stanoven v čl. 10 odst. 1 písm. c) směrnice, *zjevně* nepřekračuje meze toho, co je s ohledem na mezinárodní kontext k dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví na evropském vnitřním trhu nezbytné.

203. Zákaz prodeje tabákových výrobků nezletilým, který jako mírnější alternativu navrhly společnosti BAT a Von Eicken, není stejně vhodným prostředkem k zajištění vysoké úrovně ochrany lidského zdraví. Takováto právní úprava by se zaprvé týkala jen mladistvých, kdežto velkoplošná kombinovaná varování uvedená na jednotkových baleních cigaret jsou zaměřena na všechny spotřebitele. Zadruhé, jak již bylo uvedeno výše [130], věkovou hranici je snadné obejít a její dodržování se těžko kontroluje.

– K proporcionalitě v úzkém smyslu a k výtce svévole

204. Zamítnout je konečně nutno i argument společností BAT a Von Eicken, že v současnosti předepsaný podíl povrchu ve výši 65 %, který je vyhrazen pro kombinovaná zdravotní varování, nepřiměřeně omezuje prostor dotčených podniků pro úpravu balení jejich tabákových výrobků, a tím pro konkurenci výrobků a značek. Je totiž nutno vzít v úvahu, jak již bylo uvedeno, že ochraně lidského zdraví přísluší v hodnotovém žebříčku unijního práva mnohem vyšší příčka než takovýmto v podstatě hospodářským zájmům podniků (v této souvislosti viz článek 9 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU, čl. 168 odst. 1 SFEU, jakož i čl. 35 druhá věta Listiny základních práv), ochrana zdraví proto může odůvodnit i značné negativní hospodářské důsledky pro určité hospodářské subjekty [131].

205. Vzhledem k tomu, že přibližně ještě jedna třetina povrchu jednotkového balení cigaret zůstává k dispozici pro umístění specifických informací o výrobku a při uvádění tabákových výrobků na trh nadále zůstává možné používání značek jako takových, není článkem 10 odst. 1 písm. c) směrnice dotčena podstata ani svobody podnikání, ani duševního vlastnictví dotčených podniků [132].

206. Široká posuzovací pravomoc, kterou unijní normotvůrce při takovýchto otázkách disponuje, samozřejmě nezbavuje Parlament a Radu povinnosti založit svoji volbu na objektivních kritériích [133]. Samotná okolnost, že Parlament a Rada stanovily matematicky přesný podíl povrchu – v projednávané věci 65 % – pro umístění varování, avšak na rozdíl od názoru společnosti BAT není výrazem svévole. Naopak vyplývá z povahy věci a kromě toho odpovídá požadavkům právní jistoty, že po zvážení všech protichůdných zájmů a právních hodnot, jakož i zohlednění všech relevantních okolností, muselo být stanoveno přesné číslo.

130 — Viz výše bod 173 tohoto stanoviska.

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

132 — Ve stejném smyslu v souvislosti s předchozí právní úpravou, rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 132).

133 — Rozsudky Arcelor Atlantique et Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 58) a Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 53).

207. Kromě toho díky podílu povrchu ve výši 65 %, který byl Parlamentem a Radou nakonec schválen, dopadlo toto zvážení pro dotčené podniky výhodněji, než jak bylo uvedeno v návrhu směrnice předloženém Komisí, který vycházel ještě ze 75 % [134].

208. Zejména tímto snížením podílu povrchu, který je nutno vyhradit pro varování, nejednal unijní normotvůrce svévolně, nýbrž v rámci pravomoci, která mu přísluší, přiznal hospodářským zájmům výrobců a dovozců tabákových výrobků vůči požadavkům vysoké úrovně ochrany zdraví o něco vyšší prioritu než před tím Komise, a dotčeným podniků tedy vyšel vstříc.

209. Celkově tedy nebylo ani *svévolné*, ani *zjevně nepřiměřené*, že při přijetí směrnice byla vysoké úrovni ochrany zdraví přiznána přednost před hospodářskými úvahami a na jednotkových baleních cigaret byl umístění kombinovaných zdravotních varování vyhrazen podíl povrchu ve výši 65 %.

210. Dílčí závěrCelkově tedy v souvislosti s požadavky týkajícími se označování a balení tabákových výrobků, které vyplývají z čl. 8 odst. 3, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 1 písm. a), c) a g), jakož i z článku 14 směrnice, nelze konstatovat žádné porušení zásady proporcionality.

2. Zásahy do svobody projevu (otázka 2)

211. Svobodě projevu (článek 11 Listiny základních práv) je věnován jen jediný aspekt tohoto řízení o předběžné otázce, a to otázka 2, která se týká článku 13 směrnice. Za zmínku stojí, že předkládající soud naproti tomu zpochybnil povinnost umísťovat velkoplošná kombinovaná zdravotní varování, která je předmětem otázky 3 písm. c), avšak nikoli ve světle svobody projevu. Jen pro úplnost si dovolím poukázat na to, že následující argumentace týkající se svobody projevu [135] je přenositelná i na posledně uvedenou problematiku umisťování velkoplošných kombinovaných zdravotních varování [136].

212. Článek 13 směrnice je nadepsán „Prezentace výrobků“. Zjednodušeně řečeno, toto ustanovení zakazuje uvádět na jednotkovém balení a vnějším balení tabákových výrobků klamavou reklamu nebo vzbuzovat dojem, že dotčené tabákové výrobky jsou zdravé, ekologicky hodnotné nebo méně škodlivé než jiné tabákové výrobky (čl. 13 odst. 1). Jednotková balení a vnější balení dále nesmějí naznačovat ekonomické výhody (čl. 13 odst. 2).

213. Pozadím otázek předložených v souvislosti s článkem 13 směrnice by mohlo být, že některé podniky zúčastněné ve sporu v původním řízení (jmenovitě společnosti PMI, BAT a Von Eicken) mají ve svém sortimentu nové druhy tabákových výrobků nebo specifické výrobky nebo je chtějí do svého sortimentu zařadit, a za účelem jejich lepšího uvedení na trh chtějí spotřebitele informovat prostřednictvím odpovídajících údajů na baleních těchto výrobků. Může se přitom jednat například o tabákové výrobky se (zdánlivě) sníženým rizikovým potenciálem [137], ale i o výrobky z ekologicky vypěstovaného tabáku nebo o výrobky s biologicky lépe odbouratelnými filtry.

a) K výkladu článku 13 směrnice [otázka 2 písm. a)]

214. V otázce 2 písm. a) předkládající soud nejprve žádá o odpověď na to, zda článek 13 směrnice zakazuje „pravdivá a nezavádějící tvrzení o tabákových výrobcích na balení výrobku“.

134 — Viz čl. 9 odst. 1 písm. c) návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků, předložený Komisí dne 19. prosince 2012, COM(2012) 788 final.

135 — Viz níže body 226 až 237 tohoto stanoviska.

136 — V rozsahu, v němž některé podniky zúčastněné na řízení o předběžné otázce uplatňují v rámci jiných otázek argumenty týkající se svobody projevu, lze moji odpověď na ně rovněž vyvodit z následující argumentace (body 226 až 237).

137 — V této souvislosti společnost PMI v řízení před Soudním dvorem zmínila nový druh výrobku, u něhož se tabák nespaluje, nýbrž pouze zahřívá.

215. K zodpovězení této otázky stačí provést zaprvé analýzu čl. 13 odst. 1 písm. a) první části věty směrnice a zadruhé zbývající části čl. 13 odst. 1. Vzhledem k tomu, že předkládající soud v souvislosti s čl. 13 odst. 2 nic neuvádí, není nutno k tomuto posledně uvedenému ustanovení zaujímat stanovisko.

216. Pokud jde nejprve o čl. 13 odst. 1 písm. a) první část věty směrnice, již ze znění tohoto ustanovení vyplývá, že zakazuje jen zavádějící údaje na jednotkovém balení a vnějším balení, kterými se propaguje tabákový výrobek nebo podporuje jeho spotřeba. Pravdivá a nezavádějící tvrzení tedy podle tohoto ustanovení zakázána nejsou.

217. Naproti tomu následující zákazy, které jsou uvedeny v čl. 13 odst. 1 písm. a) druhé části věty, jakož i v čl. 13 odst. 1 písm. b) až e) směrnice, je-li posuzováno pouze jejich znění, neobsahují žádné výslovné omezení na zavádějící údaje.

218. I tato ustanovení, jak je možné zjistit z preambule směrnice [138], mají sice za cíl ochranu spotřebitele před zavádějícími údaji. Přesto ale na rozdíl od toho, co si podle všeho myslí některé podniky zúčastněné na jednání, nelze tento koncept zavádějící povahy vykládat úzce. Koncept zavádějící povahy, z něhož směrnice vychází, zejména nelze chápat v tom smyslu, že by pravdivá tvrzení o tabákových výrobcích byla na jejich baleních v každém případě povolena.

219. Jak totiž správně zdůrazňují unijní orgány zúčastněné na řízení, ale i Irsko a Francie, riziko uvedení spotřebitele v omyl nebo vytvoření nežádoucích pobídek spotřebiteli může totiž i v případě pravdivých tvrzení vyplývat z celkového kontextu, v němž jsou tato tvrzení uvedena, nebo ze souhry více údajů uvedených na balení výrobku.

220. Dokonce i tvrzení, které samo o sobě může být zcela správné – například upozornění na ekologicky vypěstovaný tabák nebo na biologicky lépe odbouratelné filtry – může u některých spotřebitelů vést k domněnce, že se jim vyplatí koupit a užívat dotčený tabákový výrobek. V této situaci by závažná zdravotní rizika spojená s kouřením mohla i přes všechna varování uvedená na balení výrobku ustoupit v očích příslušných spotřebitelů do pozadí nebo by se v každém případě mohla jevit jako relativní [139].

221. Cílem čl. 13 odst. 1 směrnice je naproti tomu vyloučit jakékoli pobídky ke koupi tabákového výrobku, které souvisejí s jeho zdánlivě pozitivními vlastnostmi nebo s jeho zdánlivě pozitivním image, a tím přispět k vysoké úrovni ochrany zdraví na evropském vnitřním trhu. Článkem 13 odst. 1 písm. b) až e) směrnice má být zabráněno zejména tomu, aby se nákup a užívání tabákového výrobku dostal prostřednictvím určitých údajů uvedených na balení výrobku do klamně pozitivního světla a aby tím byla vytvořena dodatečná pobídka ke koupi a užívání.

222. „Bio cigareta“ je a zůstává výrobkem, který je extrémně zdraví škodlivý. Ani spotřebiteli, který je informován o zdravotních rizicích kouření, by pomocí údajů uvedených na balení výrobku nemělo být vsugerováno, a to ani podvědomě, že je pro něj vhodné nebo užitečné pro životní prostředí kouřit „bio cigarety“. Rovněž možné špatné svědomí kuřáka z důvodu zdravotních rizik spojených s užíváním tabákových výrobků by nemělo být relativizováno tím, že činí něco dobrého pro sebe nebo pro planetu, pokud namísto obvyklých cigaret sáhne po „bio cigaretách“.

138 — Dvacátý pátý bod odůvodnění, druhá věta a dvacátý sedmý bod odůvodnění směrnice.

139 — Podobně rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 137 a 138) a Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, bod 51 a 52).

223. Proti tomuto relativně striktnímu výkladu čl. 13 odst. 1 písm. b) až e) směrnice nelze namítat, že v unijním právu zpravidla převládá koncept rozumného a informovaného spotřebitele. Pokud se totiž jedná o výrobky, které mohou být spojeny se závažnými zdravotními riziky, je opodstatněné komerční komunikaci upravit přísněji, než by tomu bylo v jiných případech. To platí tím spíše, spočívá-li, jako v projednávaném případě, těžiště právní úpravy v ochraně mladistvých a mladých dospělých [140].

224. Článek 13 odst. 1 směrnice samozřejmě nezakazuje každý věcně správný údaj o vlastnostech tabákového výrobku uvedený na jeho balení. Za úvahu by například stálo použití zužujícího výkladu čl. 13 odst. 1 písm. c) směrnice v tom smyslu, že připouští uvádění příchutí na balení neutrální a nereklamní formou, pokud je podle čl. 7 odst. 12 směrnice použití takovýchto příchutí ještě výjimečně dovoleno. Jak by jinak měl spotřebitel provést svou volbu mezi ochucenými a neochucenými tabákovými výrobky? Podle čl. 13 odst. 1 směrnice jsou naproti tomu zakázány všechny, i pravdivé, údaje nebo tvrzení uvedené na balení výrobku, které jsou objektivně způsobilé vyvolat alespoň jeden z účinků, které jsou popsány v tomto ustanovení.

225. Souhrnně je tedy nutno na otázku 2 písm. a) odpovědět:

Článek 13 odst. 1 směrnice 2014/40 musí být vykládán v tom smyslu, že zakazuje i pravdivá tvrzení na baleních výrobků, pokud jsou tato tvrzení objektivně způsobilá vyvolat alespoň jeden z účinků, které jsou popsány v tomto ustanovení.

b) K platnosti článku 13 směrnice [otázka 2 písm. b)]

226. V otázce 2 písm. b) konfrontuje předkládající soud Soudní dvůr s problematikou platnosti článku 13 směrnice. Tato část otázky je předložena jen pro případ, že odpověď na otázku 2 písm. a) bude kladná. Bude-li otázka 2 písm. a) zodpovězena ve smyslu, který navrhuji, bude nutno se otázkou 2 písm. b) zabývat.

227. Na základě příslušných výtek podniků PMI a BAT ve sporu v původním řízení by předkládající soud chtěl v podstatě vědět, zda je čl. 13 odst. 1 směrnice v rozporu se svobodou projevu a zásadou proporcionality.

228. Svoboda projevu je zakotvena v článku 11 Listiny základních práv. Zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice.

229. Za zásah do tohoto základního práva lze považovat, pokud se podniku zakáže uvádět na balení jeho výrobku určité informace týkající se jeho vlastností, tak jak k tomu došlo v čl. 13 odst. 1 směrnice v případě jeho výše vysvětleného výkladu. Tím se na straně jedné ztěžuje samotnému podniku šířit v rámci své komerční komunikace názory a informace o svých výrobcích; na straně druhé se ztěžuje spotřebiteli komplexně se informovat o těchto výrobcích.

230. Takovýto zásah může být opodstatněný za podmínek uvedených v čl. 52 odst. 1 Listiny, jakož i v čl. 52 odst. 3 první větě Listiny ve spojení s čl. 10 odst. 2 EÚLP. V projednávané věci je otázkou pouze to, zda směrnice – legislativní akt Evropské unie (čl. 289 odst. 3 SFEU) [141] – dodržuje zásadu proporcionality.

140 — Článek 1 *in fine*, jakož i osmý a devatenáctý bod odůvodnění směrnice.

141 — Výhradě zákona je článkem 13 směrnice, který je výslovným právním předpisem v rámci legislativního aktu Unie, učiněno zadost. V tomto smyslu viz také rozsudek Digital Rights Ireland (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 38 a násl.), v němž se Soudní dvůr zabýval souladem směrnice se základními právy a neshledal přitom žádné porušení výhrady zákona podle čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv.

231. Unijnímu normotvůrci samozřejmě nelze při omezení svobody projevu a informací přiznat vzhledem k fundamentální roli tohoto základního práva v demokratické společnosti stejnou širokou posuzovací pravomoc jako například u zásahů do svobody podnikání [142]. I Evropský soud pro lidská práva (ESLP), jehož judikaturu je nutno podle čl. 52 odst. 3 první věty Listiny v projednávané věci zohlednit, v této oblasti v zásadě uznává koncept posuzovací pravomoci [143]. Vzhledem k významu svobody projevu v tržním hospodářství však ESLP již před delší dobou přešel na podrobný přezkum omezení komerční komunikace podniků a vzájemně poměřuje protichůdné zájmy a zohledňuje přitom všechny relevantní okolnosti konkrétního případu [144]. I Soudní dvůr by měl v projednávané věci provést svůj přezkum proporcionality tímto způsobem.

232. Probíhající řízení nepřineslo žádné indicie o tom, že by požadavky kladené na označování balení a vnějšího balení tabákových výrobků, které jsou obsaženy v čl. 13 odst. 1 směrnice, nebyly způsobilé nebo nezbytné k tomu, aby přispěly k cíli vysoké úrovně ochrany zdraví na evropském vnitřním trhu, který sleduje unijní normotvůrce. Zejména doplňující varování (například vysvětlení v tom smyslu, že „bio cigarety“ nejsou méně zdraví škodlivé než ostatní cigarety), která navrhly některé podniky zúčastněné na řízení o předběžné otázce, nelze považovat za stejně vhodné prostředky na ochranu zdraví spotřebitelů jako úplný zákaz údajů uvedených v čl. 13 odst. 1 směrnice [145].

233. Ani celkové poměření protichůdných zájmů nepodporuje názor zastávaný společnostmi PMI, BAT a Von Eicken. Zaprvé totiž platí, že šíření názorů a informací, kterými, tak jako v projednávané věci, mají být sledovány jen obchodní zájmy, si obecně zasluhuje menší ochranu prostřednictvím základních práv než jiná vyjádření názorů v hospodářské oblasti, nebo dokonce politická vyjádření názorů. A zadruhé unijní normotvůrce sleduje čl. 13 odst. 1 směrnice obecný zájem – zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví na evropském vnitřním trhu – který jednoznačně požívá obzvláště vysokou prioritu (v této souvislosti viz článek 9 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU, čl. 168 odst. 1 SFEU, jakož i čl. 35 druhá věta Listiny základních práv).

234. Za těchto okolností nejsou omezení komerční komunikace, která byla uložena výrobcům tabákových výrobků, tak jak vyplývají z čl. 13 odst. 1 směrnice, nepřiměřená cílům ochrany zdraví, která jsou tímto ustanovením sledována zejména proto, že se jedná o výrobky, s nimiž jsou spojena značná zdravotní rizika.

235. V zájmu vysoké úrovně ochrany zdraví musí dotčené podniky strpět omezení – vyplývající z čl. 13 odst. 1 směrnice – svých možností propagovat své produkty tvrzeními, která jsou jako taková pravdivá, a s těmito produkty konkurovat jiným podnikům [146]. I spotřebitelé mohou s ohledem na ochranu veřejného zdraví očekávat, že budou ze strany výrobců tabákových výrobků dostávat jen takové informace, které je nebudou uvádět v omyl a koupi takovýchto výrobků nebudou stavět do klamně pozitivního světla.

236. Podstata svobody projevu (čl. 52 odst. 1 první věta Listiny základních práv) není rovněž dotčena, je-li unijním legislativním aktem omezena komerční komunikace podniků zaměřená jen na podporu prodeje.

142 — Soudní dvůr nedávno v rozsudku Digital Rights Ireland (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 47) zdůraznil skutečnost, že vždy záleží na daném základním právu a okolnostech konkrétního případu. V souvislosti s širokou posuzovací pravomocí unijních orgánů při zásazích do svobody podnikání viz výše body 148 až 151 tohoto stanoviska.

143 — ESLP, rozsudky markt intern Verlag a Beermann v. Německo (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, bod 33) a Casado Coca v. Španělsko (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, bod 50).

144 — ESLP, rozsudky Casado Coca v. Španělsko (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, bod 51) a Stambuk v. Německo (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, bod 39).

145 — V tomto smyslu již rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 140); ve stejném smyslu mé stanovisko z dnešního dne ve věci Polsko v. Parlament a Rada (C-358/14, bod 122).

146 — Ve stejném smyslu rozsudek Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, body 52 a 53); v souvislosti s omezením věcně pravdivé reklamy viz kromě toho také ESLP, rozsudky markt intern Verlag a Beermann v. Německo (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, bod 35), Casado Coca v. Španělsko (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, bod 51) a Stambuk v. Německo (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, bod 39).

237. Celkově vzato by tedy Soudní dvůr měl v projednávané věci rozhodnout ve stejném smyslu jako již v souvislosti s právní úpravou, která byla předchůdkyní čl. 13 odst. 1 směrnice [147], a konstatovat, že nejde o porušení zásady proporcionality, a tedy ani o porušení svobody projevu a informací.

## C – *Přenesení legislativních a prováděcích pravomocí*

238. Otázkami 4 až 6 je v podstatě nadnesen problém, zda unijní normotvůrce nesvěřil Komisi v různých ustanoveních směrnice příliš široké pravomoci k vydávání aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů. Vzhledem k tomu, že jsem konstatovala nepřípustnost těchto otázek [148], omezím se v následující části na to, že se budu jen zběžně zabývat některými zvlášť důležitými aspekty tohoto velmi komplexního tématu.Při přezkumu této problematiky nehraje rozhodující roli názor výboru Evropského parlamentu pro právní záležitosti, kterým se velmi podrobně snažila zabývat řada zúčastněných. Je možné, že se tento výbor kriticky vyjádřil k těm ustanovením směrnice, kterými nakonec byly na Komisi přeneseny pravomoci k vydávání aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů. Stanovisko výboru je jen přípravným aktem, který nutně neodráží názor Parlamentu jako jednoho z normotvůrců, a nelze jej vůči němu rovněž uplatňovat před soudem.

### 1. Požadavky článku 290 SFEU týkající se pravomoci vydávat akty v přenesené pravomoci (otázka 4)

239. Otázka 4 předkládá k přezkumu různá zmocnění Komise k vydávání aktů v přenesené pravomoci, která jsou uvedena ve směrnici, konkrétně zmocnění uvedená v čl. 3 odst. 2 a 4, čl. 4 odst. 5, čl. 7 odst. 5, čl. 7 odst. 11 a 12, čl. 9 odst. 5, čl. 10 odst. 1 písm. f), čl. 10 odst. 3, čl. 11 odst. 6, čl. 12 odst. 3, čl. 15 odst. 12, jakož i v čl. 20 odst. 11 a 12 směrnice. Tato zmocnění se týkají různých témat, zejména emisí tabákových výrobků a jejich měření, složek tabákových výrobků, zdravotních varování, jakož i elektronických cigaret.

240. Podle čl. 290 odst. 1 prvního pododstavce SFEU může unijní normotvůrce na Komisi přenést pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňuje nebo mění základní legislativní akt (*akty v přenesené pravomoci*).

241. Takovéto přenesení legislativních pravomocí je podle čl. 290 odst. 1 druhého pododstavce SFEU vázáno na dvě podmínky: zaprvé dotčený legislativní akt výslovně vymezuje cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesení pravomoci. Zadruhé podstatné prvky dané oblasti jsou vyhrazeny základnímu legislativnímu aktu, a jejich přenesení je tedy vyloučeno. Přenesení pravomoci tedy v konečném důsledku slouží přijetí pravidel, která patří do normativního rámce, jak jej vymezuje základní legislativní akt [149].

242. Předkládající soud odkazuje v této souvislosti na argumentaci žalobkyň ve sporu v původním řízení, podle níž se sporná přenesení pravomocí na Komisi, v rozporu s požadavky článku 290 SFEU, týkají podstatných prvků upravované oblasti a jejich účel, obsah a rozsah není dostatečně určitý.

243. Právní spor, z něhož vychází otázka 4, se v podstatě týká toho, zda se pravomoci přenesené na Komisi týkají podstatných prvků oblasti upravené směrnicí.

147 — Rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, body 133 až 141).

148 — K tomu viz výše body 44 až 47 tohoto stanoviska.

149 — Rozsudky Komise v. Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, bod 38) a Komise v. Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, bod 29); ve stejném smyslu už z doby, než vstoupil v platnost článek 290 SFEU, rozsudek Alliance for Natural Health a další (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 90), podle něhož normotvůrce Společenství, pokud chtěl přenést svou pravomoc změnit část příslušného právního aktu, byl povinen zajistit, aby tato pravomoc byla jasně vymezena a její uplatňování bylo možné striktně kontrolovat na základě objektivních kritérií, které stanovil.

244. Výslovným zákazem přenesení pravomocí týkajících se podstatných prvků, který je uveden v článku 290 SFEU, se ustálená judikatura, podle níž je přijetí podstatných pravidel upravované oblasti vyhrazeno unijnímu normotvůrci [150], dostala do Smluv. Takováto podstatná pravidla se tedy musí nacházet v samotném základním legislativním aktu a nemohou být předmětem přenesení pravomocí [151].

245. Určení, které prvky určité oblasti je nutno kvalifikovat jako podstatné, se řídí objektivními kritérii, které musí být možné soudně přezkoumat. Zohlednit je přitom nutno charakteristiky a zvláštnosti dotyčné oblasti [152].

246. Soudní dvůr vykládal pojem „podstatná pravidla“ vždy striktně. Považoval za ně zejména jen taková pravidla, kterými se provádí základní směřování unijní politiky [153]. To bylo spojeno s použitím velkorysých kritérií při kontrole přenesení normativních pravomocí na Komisi, při němž se Soudní dvůr, na základě funkčního chápání, nechal vést zejména požadavky praxe [154].

247. Při pokračování a upřesnění této dřívější judikatury Soudní dvůr nedávno rozhodl, že z přenesení pravomoci jsou vyloučena pravidla, jejichž přijetí vyžaduje uskutečnění politických rozhodnutí, která vyžadují zvážení dotčených rozdílných zájmů, a za která je tedy odpovědný unijní normotvůrce [155]. Současně mnohem jasněji definoval pojem „podstatné“, když zásah unijního normotvůrce považoval za nezbytný tehdy, pokud prostřednictvím přiznání pravomocí veřejného orgánu má dojít k významnému zásahu do základních práv jednotlivců [156].

248. Požadavky kladené na přenesení pravomoci, jež vyplývají z článku 290 SFEU a příslušné judikatury, jsou tedy v konečném důsledku výrazem dělby moci a institucionální rovnováhy v rámci Evropské unie.

249. V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se v projednávané věci neuvádí nic konkrétního, co by naznačovalo, že sporná ustanovení směrnice nejsou v souladu s těmito požadavky. Ani po zohlednění písemných a ústních argumentů zúčastněných, které byly v této souvislosti předloženy, nemám žádné pochybnosti o tom, že unijní normotvůrce v každé z uvedených oblastí upravil podstatné prvky v samotné směrnici a případná rozhodnutí, která by mohla mít politický dosah nebo by mohla být jinak velmi citlivá, učinil sám.

250. Unijní normotvůrce kromě toho s ohledem na požadovanou vysokou úroveň ochrany zdraví jasně definoval i cíle pravomocí, jež byly na Komisi přeneseny: že emise tabákových výrobků musí být omezeny a musí dále klesat, že jejich měření musí splňovat určité předem stanovené standardy, že složky tabákových výrobků musí podléhat regulaci, a přitom mají být zakázány zejména charakteristické příchutě, všechna tato zásadní rozhodnutí učinil sám unijní normotvůrce, stejně jako stanovení požadavku zdravotních varování na baleních výrobků, včetně zvláštního požadavku *kombinovaných* varování na jednotkových baleních cigaret.

150 — Viz rozsudky Köster (25/70, EU:C:1970:115, bod 6), Německo v. Komise (C-240/90, EU:C:1992:408, bod 36), Atlanta v. Evropské společenství (C-104/97 P, EU:C:1999:498, bod 76) a Parlament v. Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, bod 64).

151 — Viz rozsudky Romkes (46/86, EU:C:1987:287, bod 16), Parlament v. Komise (C-156/93, EU:C:1995:238, bod 18), Söhl & Söhlke (C-48/98, EU:C:1999:548, bod 34) a Parlament v. Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, bod 64).

152 — Viz rozsudek Parlament v. Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, body 67 a 68).

153 — Viz rozsudky Německo v. Komise (C-240/90, EU:C:1992:408, bod 37) a Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, EU:C:2000:364, bod 21).

154 — Viz například v souvislosti s právem upravujícím zemědělské trhy rozsudky Rey Soda (23/75, EU:C:1975:142, body 10 až 14), Vreugdenhil (22/88, EU:C:1989:277, bod 16) a Belgie a Německo v. Komise (C-9/95, C-23/95 a C-156/95, EU:C:1997:50, bod 36), nebo v souvislosti s právem zahraničního obchodu rozsudek Portugalsko v. Komise (C-159/96, EU:C:1998:550, bod 41).

155 — Viz rozsudek Parlament v. Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, body 65 a 76).

156 — Viz rozsudek Parlament v. Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, bod 77).

251. Přenesené legislativní pravomoci, které unijní normotvůrce na základě článku 290 SFEU Komisi v této souvislosti svěřuje, slouží v první řadě k tomu, aby se pravidla platná na evropském vnitřním trhu tabákových a souvisejících výrobků v některých velmi technických oblastech vždy přizpůsobovala nejnovějším vědeckým poznatkům a přitom byla v souladu s cílem vysoké úrovně ochrany zdraví zakotveným v primárním právu [157].

252. Pokud pravomoci, které byly přeneseny na Komisi, výjimečně zasahují do méně technických oblastí směrnice, přesto se vždy jedná o prvky základního legislativního aktu, které pro celkový legislativní rámec nemají podstatný význam. To platí zejména pro pravomoc Komise podle čl. 7 odst. 12 směrnice rozšířit již existující zákaz charakteristických příchutí pro cigarety a tabák k ručnímu balení cigaret na další kategorie tabákových výrobků, například doutníky. Zásadní politické rozhodnutí zakázat charakteristické příchutě za účelem dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví, zejména pro mladé lidi, totiž učinil unijní normotvůrce již ve směrnici samotné [158]. Komisi se článkem 7 odst. 12 směrnice nesvěřuje politická diskreční pravomoc, nýbrž z velké části technické pověření koherentně rozvíjet za neustálého pozorování situace na trhu zákaz charakteristických příchutí, pokud by takovéto příchutě mohly vést i v jiných tabákových výrobcích než v cigaretách k ohrožení zdraví spotřebitelů, zejména mladých lidí.

253. Samotná okolnost, že některé z technických aspektů, které má Komise upravit, mohou mít v praxi pro jednotlivé dotčené podniky velký, nebo dokonce existenční význam (například otázka, jaké maximální hodnoty platí pro emise tabákových výrobků, jaké složky jsou přípustné a jak přesně mají být na balení výrobku umístěna varování), ještě nečiní tyto otázky, na rozdíl od názoru společností PMI, BAT a Mane, podstatnými prvky legislativy ve smyslu čl. 290 odst. 1 SFEU. Jak již bylo uvedeno, nezáleží totiž na subjektivním vnímání dotčených subjektů, nýbrž na objektivním posouzení [159].

254. Je nutno zamítnout i výtku společnosti JTI, že přenesení pravomocí postrádá základní procesní ochranné mechanismy. V této souvislosti stačí pohled na článek 27 směrnice, který pro každou z přenesených pravomocí podrobně upravuje podmínky jejího výkonu. Z tohoto ustanovení dále vyplývá, pro které z těchto pravomocí si některý z normotvůrců vyhradil právo toto přenesení zrušit (čl. 27 odst. 3 směrnice ve spojení s čl. 290 odst. 2 písm. a) SFEU) a které pravomoci mohou být vykonávány pouze tehdy, pokud Parlament nebo Rada nevysloví ve stanovené lhůtě námitky (čl. 27 odst. 5 směrnice ve spojení s čl. 290 odst. 2 písm. b) SFEU).

255. Zejména právo některého z normotvůrců, které je uvedeno v čl. 27 odst. 3 směrnice, přenesení pravomoci zrušit a jejich právo vyslovit námitky, které je uvedeno v čl. 27 odst. 5 směrnice, rovněž zajišťuje, že Parlament a Rada mohou zakročit, pokud by podle jejich názoru Komise chtěla v budoucnu stanovit natolik přísné maximální hodnoty emisí, že by se to rovnalo nebo v každém případě přibližovalo „úplnému zákazu cigaret“, kterého se obává společnost BAT.

256. Konečně společnost PMI ještě namítá, že zejména v čl. 7 odst. 5 a 11 směrnice nesměly být pro úpravu složek a v čl. 10 odst. 3 písm. b) směrnice nesměly být pro stanovení knihovny obrazových kombinovaných zdravotních varování stanoveny akty v přenesené pravomoci ve smyslu článku 290 SFEU, nýbrž prováděcí akty ve smyslu článku 291 SFEU. V této souvislosti stačí poukázat na posuzovací pravomoc unijního normotvůrce při výběru mezi těmito oběma druhy přenesení pravomocí na Komisi [160]. Ani předkládající soud, ani společnost PMI nepředložily podložené argumenty o tom, v jakém rozsahu měl unijní normotvůrce v projednávané věci prostřednictvím pověření Komise přijetím aktů v přenesené pravomoci překročit meze své posuzovací pravomoci a dopustit se zjevně nesprávného posouzení.

157 — Viz také bod 51 odůvodnění směrnice.

158 — Viz také body 19 a 26 odůvodnění směrnice.

159 — Viz výše bod 246 tohoto stanoviska.

160 — Rozsudky Komise v. Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, bod 40) a Komise v. Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, bod 28).

2. Údajné přenesení pravomocí na mezinárodní grémia mimo Unii (otázka 5)

257. Otázka 5 se zabývá článkem 3 odst. 4 a článkem 4 odst. 5 směrnice, v nichž se Komise pověřuje přijmout akty v přenesené pravomoci ve smyslu článku 290 SFEU, aby do unijního práva začlenila určité normy dohodnuté na mezinárodní úrovni týkající se maximálních úrovní emisí, emisí a metod měření. S poukazem na námitky žalobkyň ve sporu v původním řízení, ke kterým se připojuje společnost JTI, se tvrdí, že znění uvedených ustanovení směrnice je příliš neurčité a prostřednictvím těchto ustanovení byly protiprávním způsobem na mezinárodní instituce nebo grémia mimo institucionální rámec Unie přeneseny legislativní pravomoci.

258. Zaprvé, pokud jde o výtku neurčitosti, ta směřuje proti odkazu, který je uveden v čl. 3 odst. 4 a v čl. 4 odst. 5 směrnice, na „normy, na kterých se dohodly“ strany Rámcové úmluvy WHO či na kterých se dohodla WHO, které má Komise začlenit do unijního práva. Společnosti BAT a JTI mají za to, že není jasné, zda tím jsou míněny i pokyny, a dokonce i možná prohlášení o záměru učiněná jednotlivými smluvními stranami resp. WHO.

259. Tuto výtku je třeba zamítnout. „Normami, na kterých se dohodly“, nemohou být míněna jednostranná prohlášení o záměru, protože v souvislosti s nimi samozřejmě neexistuje žádná dohoda. Naproti tomu odkaz na „normy, na kterých se dohodly“, může a má zahrnovat i pokyny, které v souvislosti s Rámcovou úmluvou WHO hrají důležitou roli. Okolnost, že takovéto pokyny nevyvolávají žádné závazné právní účinky, nýbrž že mají pouze doporučující povahu [161], v žádném případě nevylučuje, že obsahují „normy, na kterých se dohodly“ strany podle pravidel Rámcové úmluvy WHO, kterými se má řídit i Unie a její členské státy [162].

260. Na rozdíl od názoru společností PMI, BAT a JTI není uvedený odkaz na „normy, na kterých se dohodly“ na mezinárodní úrovni, protiprávním přenesením pravomocí na mezinárodní grémia mimo Unii [163]. Právní akty za účelem provedení těchto norem na evropském vnitřním trhu totiž budou i nadále unijními orgány přijímány – v případě čl. 3 odst. 4 a čl. 4 odst. 5 směrnice Komisí.

261. Kromě toho čl. 3 odst. 4 a čl. 4 odst. 5 směrnice spolu s kategorickou formulací „Komise přijme“, která je v nich obsažena, nelze nesprávně chápat v tom smyslu, že by tomuto unijnímu orgánu byly po obsahové stránce svázány ruce a nekontrolované přebírání mezinárodně dohodnutých norem do unijního práva by bylo automatismem. Naopak musí být čl. 3 odst. 4 a čl. 4 odst. 5 směrnice vykládán způsobem, který nezpochybňuje jejich slučitelnost s primárním právem [164]. K tomu je třeba, aby Komise svoji úlohu při obsahové formulaci unijních právních aktů, jakož i obecně svoji roli strážkyně Smluv, která jí byla svěřena Smlouvou o EU a Smlouvou o FEU, v neposlední řadě článkem 290 SFEU, vykonávala v plném rozsahu.

262. Proto je nutno formulaci „Komise přijme“ považovat v souladu s primárním právem za *pověření* unijního normotvůrce, podle něhož *má* Komise mezinárodně dohodnuté normy zpravidla přijmout. Při plnění tohoto pověření, které jí bylo uděleno, je však Komise povinna zajistit, aby tyto normy byly do unijního práva zařazeny v *souladu s jeho celkovým systémem*. To naznačuje i znění čl. 3 odst. 4 a čl. 4 odst. 5 směrnice, podle nichž se Komise pověřuje, aby do unijního práva „začlenila“

161 — Viz body 76 a 166 tohoto stanoviska.

162 — V tomto smyslu i sedmý bod odůvodnění směrnice, poslední věta, v níž sám unijní normotvůrce výslovně zdůrazňuje význam uvedených pokynů.

163 — V souvislosti se zákazem takovéhoto přenesení viz zásadní rozsudek Meroni v. Vysoký úřad (9/56, EU:C:1958:7), kromě toho z novější doby rozsudek Spojené království v. Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, zejména body 42 a 43).

164 — Rozsudky Komise v. Rada (218/82, EU:C:1983:369, bod 15), Ordre des barreaux francophones et germanophone a další, (C-305/05, EU:C:2007:383, bod 28), Přezkum Komise v. Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, bod 40) a Parlament v. Rada (C-540/13, EU:C:2015:224, bod 39).

mezinárodně dohodnuté normy. Musí přitom respektovat unijní primární právo, v neposlední řadě základní práva Unie (článek 6 SEU) a obecné zásady unijního práva, jakož i povinnost týkající se vysoké úrovně ochrany zdraví (článek 9 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU, čl. 168 odst. 1 SFEU, jakož i čl. 35 druhá věta Listiny základních práv).

3. Požadavky článku 291 SFEU týkající se pravomoci vydávat prováděcí akty (otázka 6)

263. Otázkou 6 konečně předkládající soud předkládá Soudnímu dvoru kritiku některých podniků, které se účastní původního řízení, týkající se čl. 6 odst. 1, čl. 7 odst. 2 až 4, čl. 7 odst. 10, čl. 9 odst. 6 a čl. 10 odst. 4 směrnice. Všechna tato ustanovení zmocňují Komisi přijmout určité prováděcí akty ve smyslu článku 291 SFEU. Unijnímu normotvůrci se v této souvislosti vytýká, že dostatečně jasně nestanovil nezbytné právní podmínky pro přijetí prováděcích aktů a že s takovýmito právními akty počítá i v oblastech, v nichž jednotné provedení není „ani nezbytné, ani opodstatněné“.

264. Pokud jde nejprve o nezbytnost prováděcích opatření, unijní normotvůrce disponuje posuzovací pravomocí, zda a v kterých oblastech unijního legislativního aktu je za účelem jednotného provádění nezbytné zmocnění Komise k přijetí prováděcích aktů ve smyslu článku 291 SFEU. Výkon této posuzovací pravomoci je unijními soudy přezkoumáván jen do té míry, zda neobsahuje zjevně nesprávné posouzení [165].

265. V projednávaném případě ani předkládající soud, ani podniky zúčastněné na řízení neuvedly žádné objektivní důvody, proč by sporné oblasti směrnice neměly vyžadovat žádná prováděcí opatření. Jejich čistě subjektivní posouzení, že prováděcí akty nejsou „ani nezbytné, ani opodstatněné“, v každém případě pro zrušení předmětných ustanovení směrnice nestačí [166].

266. Pokud jde dále o konkrétní právní podmínky pro přijetí předmětných prováděcích aktů, je v judikatuře již vysvětleno, že základní legislativní akt vydaný Parlamentem a Radou jako společnými normotvůrci – v projednávané věci směrnice – musí stanovit úplný právní rámec, který ke svému provedení vyžaduje pouze upřesnění [167]. Komise je v rámci prováděcí pravomoci, která jí byla svěřena, oprávněna k přijetí veškerých opatření nezbytných nebo užitečných k provedení základního legislativního aktu, pokud s ním nejsou v rozporu [168]. Komise kromě toho nemůže při výkonu prováděcí pravomoci legislativní akt změnit ani doplnit [169].

267. Není zřejmé, do jaké míry by sporná ustanovení směrnice měla být v rozporu s uvedenými zásadami. Jak v souvislosti s prioritním seznamem přísad (článek 6 směrnice), tak v souvislosti s regulací složek (článek 7 směrnice) a v souvislosti s varováními (články 9 a 10 směrnice) sám unijní normotvůrce vždy určil hlavní zásadu a sám přijal k tomu podstatná rozhodnutí resp. politická rozhodnutí [170]. Unijní normotvůrce sám zejména stanovil, že charakteristické příchutě mají být zakázány a na baleních výrobků mají být umístěna (kombinovaná) zdravotní varování určitého druhu a velikosti. Komisi bylo v této souvislosti v souladu s článkem 291 SFEU přenecháno pouze to, aby k jednotlivým technickým detailům provedení vydala upřesňující úpravu.

165 — Rozsudky Komise v. Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, bod 40) a Komise v. Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, bod 28).

166 — K nezbytnosti objektivního posouzení viz také rozsudek Parlament v. Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, bod 67).

167 — Rozsudek Komise v. Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, bod 40 a 48); viz také rozsudek Parlament v. Komise (C-65/13, EU:C:2014:2289, bod 46).

168 — Rozsudek Parlament v. Komise (C-65/13, EU:C:2014:2289, body 43 a 44).

169 — Rozsudek Parlament v. Komise (C-65/13, EU:C:2014:2289, bod 45).

170 — V souvislosti s těmito kritérii viz rozsudek Komise v. Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, zejména body 38 a 43), jakož i pro doplnění rozsudek Parlament v. Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, bod 65).

4. Dílčí závěr

268. Celkově vzato tedy body, které byly uvedeny v otázkách 4 až 6, neposkytují žádný důvod ke zpochybnění legality směrnice 2014/40 nebo jejích jednotlivých ustanovení.

D – *Zásada subsidiarity*

269. Otázkou 7 žádá předkládající soud nakonec o odpověď na to, zda směrnice jako celek, nebo zejména její článek 7, čl. 8 odst. 3, čl. 9 odst. 3, a čl. 10 odst. 1 písm. g), jakož i její články 13 a 14 jsou neplatné z důvodu, že nejsou v souladu se zásadou subsidiarity.

270. Podle zásady subsidiarity, jak je zakotvena v čl. 5 odst. 1 druhé větě SEU ve spojení s čl. 5 odst. 3 SEU, jedná Unie v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich z důvodu jejího rozsahu či účinků může být lépe dosaženo na úrovni Unie (čl. 5 odst. 3 SEU).

271. Vzhledem k tomu, že Unie nedisponuje obecnou pravomocí k regulaci vnitřního trhu [171] a že vnitřní trh spadá do oblasti pravomocí sdílených Unií a jejími členskými státy (čl. 4 odst. 2 písm. a) SFEU), použije se zásada subsidiarity na harmonizační opatření podle článku 114 SFEU, a tedy i na předmětnou směrnici [172].

272. Dodržování zásady subsidiarity podléhá právní kontrole unijních soudů [173]. Tato kontrola zahrnuje zejména dvě hlediska: jednak slučitelnost obsahu unijních právních aktů se zásadou subsidiarity a jednak jejich odůvodnění s ohledem na zásadu subsidiarity. Obou těchto hledisek se předkládací usnesení pouze stručně dotýká, přičemž vychází z výtek žalobkyň v původním řízení a dvou vedlejších účastníků na podporu jejich návrhových žádání, společností Benkert a Mane. Můj výklad týkající se zásady subsidiarity proto v projednávané věci omezím na argumenty, které byly Soudnímu dvoru předloženy v souvislosti s otázkou 7, a ve zbývající části odkazuji na obě má stanoviska z dnešního dne, v nichž je uvedeno několik podrobnějších vysvětlení týkajících se problematiky subsidiarity, jakož i role unijních soudů a kritéria soudního přezkumu [174].

1. Slučitelnost obsahu směrnice se zásadou subsidiarity

273. Předkládací usnesení jako první tlumočí nejrůznější kritiku účastníků sporu v původním řízení, kterou je zpochybňována obsahová slučitelnost směrnice, a zejména „zákazu mentolu“, který je uveden v jejím článku 7, se zásadou subsidiarity.

274. Pro provedení zásady subsidiarity podle čl. 5 odst. 3 SEU v praxi se použije dvoustupňový test:

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

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

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

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

174 — Viz má stanoviska z dnešního dne ve věcech Polsko v. Parlament a Rada (C-358/14, body 137 až 188) a Pillbox 38 (C-477/14, body 156 až 180).

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

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

275. Těmito dvěma složkami testu subsidiarity se podstatnějším způsobem nezabývá ani předkládající soud ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, ani žalobkyně ve sporu v původním řízení a vedlejší účastníci na podporu jejich návrhových žádání [175]. Kromě toho je jejich argumentace z velké části natolik obecná, že jí i při čtení s dobrou vůlí chybí podrobnost nezbytná pro soudní přezkum [176]. Proto se v následující části věnuji jen třem hlavním uplatněným argumentům, které se všechny týkají zákazu používání mentolu jako charakteristické příchuti v tabákových výrobcích.

276. První a nejdůležitější z těchto argumentů říká, že unijní normotvůrce měl posoudit otázku subsidiarity zvlášť v souvislosti s použitím mentolu v tabákových výrobcích.

277. Tento argument není opodstatněný. Přezkum dodržení zásady subsidiarity je totiž nutno v zásadě provést ve vztahu k celé směrnici, a ne samostatně u každého z jejích ustanovení [177]. Přitom je nutno, jak vyjadřuje již znění čl. 5 odst. 3 SEU, posoudit ve směrnici obsažená *opatření* s ohledem na *cíle*, které tato směrnice sleduje. V projednávaném případě je proto nutno se otázkou subsidiarity zabývat nejen s ohledem na *mentolové cigarety*, protože zákaz tohoto specifického druhu cigaret nemůže být – jak již bylo podrobně vysvětleno výše [178] – v souvislosti se zákazem všech tabákových výrobků s charakteristickou příchutí považován za samostatné a oddělené opatření.

278. Druhý argument uvádí, že cílů zdravotní politiky, který je zákazem mentolu údajně sledován, by bylo možné lépe dosáhnout na úrovni členských států.

279. Tento argument není přesvědčivý už jen proto, že ani směrnice obecně, ani sporný zákaz mentolových cigaret zvlášť není motivován čistě zdravotní politikou. Účelem je naopak odstranění překážek obchodu s tabákovými výrobky za současného zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví.

280. Jak již bylo uvedeno [179], zákaz všech charakteristických příchutí je cenou za oběhuschopnost tabákových výrobků na vnitřním trhu za současného zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví. Oba cíle tedy – na rozdíl od názoru společností Benkert a Mane – spolu úzce souvisejí a jsou na sobě závislé. Sleduje-li však směrnice, tak jako zde, současně dva cíle, mezi nimiž kromě toho existuje vzájemná závislost, nelze tyto cíle v rámci testu subsidiarity posuzovat odděleně, nýbrž musí být posuzovány společně [180].

281. Třetí argument konečně uvádí, že se situace na trhu – zejména podíly na trhu – pokud jde o mentolové cigarety, v každém členském státě liší, a nejde proto o přeshraniční problém, a tudíž je v pravomoci členských států, aby případně samy přijaly nezbytná opatření.

175 — Pouze a jedině společnost Tann zmiňuje, že test subsidiarity má dvě složky, ani první, ani druhou složkou se však podrobněji nezabývá.

176 — V této souvislosti viz rozsudek Lucembursko v. Parlament a Rada (C-176/09, EU:C:2011:290, bod 80).

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

178 — Viz výše, body 62 až 66 tohoto stanoviska.

179 — Viz výše bod 83 tohoto stanoviska.

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

282. Tento argument je stejně jako předchozí argumenty nepřesvědčivý. Samotná okolnost, že situace na trhu je v každém členském státě odlišná, totiž není způsobilá vyloučit existenci problému s přeshraničním rozměrem. Rozhodující je naopak to, zda je v příslušném sektoru zaznamenán přeshraniční obchod, který by stál za zmínku, nebo zda lze takovýto obchod očekávat a zda existující nebo očekávané překážky tohoto obchodu mohou být účinně vyřešeny samotnými členskými státy.

283. V projednávaném případě je nesporné, že se trh tabákových výrobků vyznačuje čilým přeshraničním obchodem [181], že se právní úpravy týkající se používání charakteristických příchutí platné v členských státech velmi liší a že lze očekávat další rozdíly [182]. Za těchto okolností nelze vůči unijnímu normotvůrci namítat žádné zjevně nesprávné posouzení [183], když má za to, že existuje problém přeshraničního rozměru, který nelze vyřešit pouze opatřeními členských států, nýbrž vyžaduje naopak jednání na úrovni Unie [184].

284. Celkově vzato tudíž nelze na základě úvah předkládajícího soudu a podniků zúčastněných na řízení konstatovat žádné věcné porušení zásady subsidiarity. V konečném výsledku by proto Soudní dvůr měl otázku subsidiarity v souvislosti se spornou směrnicí rozhodnout stejně jako již v souvislosti s její předchůdkyní [185].

2. Dostatečné odůvodnění směrnice s ohledem na zásadu subsidiarity

285. Předkládací usnesení zadruhé kritizuje, že se unijní normotvůrce ve směrnici dostatečně nezabýval požadavky subsidiarity, nýbrž že se spokojil s povrchním tvrzením, že zásada subsidiarity byla dodržena. Touto kritikou se v konečném důsledku tvrdí, že směrnice je nedostatečně odůvodněná.

286. Podle ustálené judikatury musí být odůvodnění vyžadované druhým pododstavcem článku 296 SFEU přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy unijního orgánu, jenž akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl vykonávat přezkum [186].

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

288. Bod 60 odůvodnění směrnice se omezuje na lapidární konstatování, že „cílů této směrnice, totiž sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků, nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy, ale spíše jich, z důvodu jejich rozsahu a účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie“, a z uvedeného vyvozuje, že „Unie [může] přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o fungování EU“.

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

182 — Viz výše body 67 a 68, jakož i body 74 až 80 tohoto stanoviska.

183 — V souvislosti s kritériem zjevně nesprávného posouzení viz pro doplnění mé stanovisko z dnešního dne ve věci Polsko v. Parlament a Rada (C-358/14, body 146 až 148).

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

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

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

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

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

291. Ke zrušení napadeného unijního právního aktu však takováto obsahově prázdná formulace, kterou v projednávaném případě obsahuje bod 60 odůvodnění směrnice, nutně vést nemusí. Relevantní hlediska týkající se tématiky subsidiarity se mohou nacházet i v jiných bodech odůvodnění preambule, i když v nich odkaz na zásadu subsidiarity není výslovně uveden [187].

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

293. Vedle toho je nutno vzít do úvahy skutečnost, že podle ustálené judikatury beztak není potřeba, aby odůvodnění unijního právního aktu uvádělo všechny relevantní skutkové nebo právní okolnosti. Dodržení povinnosti uvést odůvodnění musí být nadto posuzováno nejen s ohledem na znění aktu, ale rovněž s ohledem na jeho kontext a na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast [188]. Platí to tím spíše, pokud – jako je tomu v projednávané věci – je cílem přijmout právní předpisy s obecnou působností, jejichž odůvodnění se může omezit na spíše obecný popis základních rysů příslušné právní úpravy a cílů, které sleduje [189].

294. V projednávaném případě je důležité, že se unijní normotvůrce mohl opřít jednak o důvodovou zprávu k návrhu směrnice předloženému Komisí [190] a jednak o obsáhlou analýzu útvarů Komise v rámci posouzení dopadů [191] této směrnice, která byla nyní napadena. Nevýhody různorodých vnitrostátních právních úprav a přednosti postupu na unijní úrovni jsou podrobně rozebrány nejen v částech zvlášť věnovaných zásadě subsidiarity, nýbrž také v řadě dalších částí obou těchto textů.

295. Je tedy dostatečným způsobem doloženo, že legislativní orgány měly k dispozici obsáhlý materiál, z něhož mohly v rámci posouzení dodržení zásady subsidiarity vycházet.

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

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

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

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

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

296. Ani z článku 5 protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality[192] nelze ostatně vyvodit, že by „zevrubná informace“, kterou Lisabonská smlouva v otázkách subsidiarity nově činí podmínkou normotvorby na úrovni Unie, musela být sama nutně obsažena v preambuli právního aktu nakonec přijatého Evropským parlamentem a Radou. Vzhledem ke komplexnosti úvah, které je nutno za tímto účelem provést, by to také bylo jen stěží proveditelné a snadno by to mohlo přesáhnout rozsah takovéto preambule.

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

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

### 3. Dílčí závěr

299. Celkově vzato tudíž nelze ani po věcné, ani po formální stránce konstatovat porušení zásady subsidiarity.

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

## V – **Závěry**

301. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na žádost High Court of Justice (Administrative Court) o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl takto:

„1) Otázka 1 písm. a), písm. b) a písm. c) bod iii) a iv), jakož i otázky 4 až 6 jsou nepřípustné. Otázka 7 je nepřípustná v rozsahu, v němž se týká jiných ustanovení směrnice 2014/40 než jejího článku 7.

2) Na zbývající části předběžných otázek je třeba odpovědět takto:

   a) Článek 13 odst. 1 směrnice 2014/40 musí být vykládán v tom smyslu, že zakazuje i pravdivá tvrzení na baleních výrobků, pokud jsou tato tvrzení objektivně způsobilá vyvolat alespoň jeden z účinků, které jsou popsány v tomto ustanovení.

   b) Přezkum předběžných otázek neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost směrnice 2014/40.“

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