Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedłożona w dniu 23 grudnia 2015 r.[1]

Sprawa C-547/14

Philip Morris Brands SARL i in.

{wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [wysoki sąd (Anglia i Walia), wydział ławy królowej (izba administracyjna), Zjednoczone Królestwo]}

Zbliżanie ustawodawstw — Dyrektywa 2014/40/UE — Produkcja, prezentowanie i sprzedaż wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów — Wybór art. 114 TFUE jako podstawy prawnej — Zasada proporcjonalności — Zasada pomocniczości — Prawa podstawowe Unii — Swoboda wyrażania opinii — Artykuł 11 karty praw podstawowych — Artykuły 290 TFUE i 291 TFUE — Przeniesienie uprawnień prawodawczych i wykonawczych na Komisję Europejską

Spis treści

I – Wprowadzenie 4

II – Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

Podstawa prawna 5

Proporcjonalność i prawa podstawowe 6

Przekazanie uprawnień/wykonanie 7

Pomocniczość 7

III – W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym 8

A – W przedmiocie ograniczenia kwestii ważności do poszczególnych artykułów dyrektywy 8

B – W przedmiocie okoliczności, w których zwrócono się do Trybunału 9

1. W przedmiocie chwili przedstawienia sprawy Trybunałowi 9

1 — Język oryginału: niemiecki.

2. W przedmiocie możliwego braku wątpliwości sądu odsyłającego co do ważności dyrektywy 10

3. W przedmiocie niektórych dalszych wad wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym 11

a) Przedstawienie okoliczności faktycznych sprawy 11

b) W przedmiocie znaczenia poszczególnych pytań prejudycjalnych dla rozstrzygnięcia sprawy 12

i) W przedmiocie pytania pierwszego lit. a), b) i lit. c) ppkt (iii) 12

ii) W przedmiocie pytania pierwszego lit. c) ppkt (iv) i pytań od czwartego do szóstego 13

iii) W przedmiocie pytania siódmego 14

C – Wnioski pośrednie 14

IV – Ocena merytoryczna pytań prejudycjalnych 14

A – Artykuł 114 TFUE jako podstawa prawna dyrektywy 14

1. Zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznych aromatach [pytanie pierwsze lit. c) ppkt (ii)] 15

a) W przedmiocie usuwania różnic między przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi państw członkowskich 16

i) W przedmiocie usunięcia istniejących przeszkód w handlu 17

ii) W przedmiocie ryzyka przyszłego odmiennego rozwoju krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych 17

b) W przedmiocie poprawy warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego 19

c) Wnioski pośrednie 20

2. Etykietowanie i opakowania wyrobów tytoniowych [pytanie pierwsze lit. c) ppkt (i)] 20

3. Swobodny przepływ wyrobów tytoniowych [pytanie pierwsze lit. a) i b)] 22

a) Przysługujące państwom członkowskim prawo do ustanowienia dalszych wymogów dla celów ujednolicenia opakowań wyrobów tytoniowych [pytanie pierwsze lit. a)] ... 23

b) Przysługujące państwom członkowskim prawo do zakazania wprowadzania do obrotu określonych kategorii produktów [pytanie pierwsze lit. b)] 26

c) Wnioski pośrednie 28

4. Regulacja dotycząca sprzedaży na odległość [pytanie pierwsze lit. c) ppkt (iii)] 28

5. Upoważnienie Komisji do wdrożenia standardów uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym [pytanie pierwsze lit. c) ppkt (iv)] 29

B – Zasada proporcjonalności 30

1. Naruszenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej 30

a) Zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznych aromatach [pytanie trzecie lit. a)] 31

i) Zdatność zakazu 31

ii) Konieczność zakazu 32

– W przedmiocie konieczności ustanowienia ogólnego zakazu wprowadzania do obrotu wszystkich charakterystycznych aromatów 33

– W przedmiocie potencjalnego istnienia łagodniejszych środków 34

iii) Proporcjonalność sensu stricto 35

b) Wymogi dotyczące etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych [pytanie trzecie lit. b) i lit. c)] 36

i) W przedmiocie formy, rozmiaru i minimalnej zawartości opakowań papierosów [pytanie trzecie lit. b)] 36

ii) W przedmiocie rozmiaru kombinacji ostrzeżeń zdrowotnych [pytanie trzecie lit. c)] 38

– W przedmiocie zdatności ostrzeżeń o dużych rozmiarach dla ochrony zdrowia 38

– W przedmiocie konieczności stosowania ostrzeżeń o dużych rozmiarach 39

– W przedmiocie proporcjonalności sensu stricto i zarzutu arbitralności 39

iii) Wnioski pośrednie 40

2. Naruszenia swobody wyrażania opinii (pytanie drugie) 41

a) W przedmiocie wykładni art. 13 dyrektywy [pytanie drugie lit. a)] 41

b) W przedmiocie wykładni art. 13 dyrektywy [pytanie drugie lit. b)] 43

C – Delegacja uprawnień prawodawczych i wykonawczych 45

1. Wymogi art. 290 TFUE dotyczące uprawnień do wydawania delegowanych aktów prawa (pytanie czwarte) 45

2. Podniesiona delegacja uprawnień na gremia międzynarodowe położone poza Unią (pytanie piąte) 48

3. Wymogi art. 291 TFUE dotyczące uprawnień do wydawania delegowanych aktów prawa (pytanie szóste) 49

4. Wnioski pośrednie 50

D – Zasada pomocniczości 50

1. Merytoryczna zgodność dyrektywy z zasadą pomocniczości 51

2. Wystarczające uzasadnienie dyrektywy w kontekście zasady pomocniczości 53

3. Wnioski pośrednie 55

V – Wnioski 55

I – **Wprowadzenie**

1. Poprzez dyrektywę 2014/40/UE[2] prawodawca Unii w kwietniu 2014 r., po burzliwych sporach i szczególnie trudnej procedurze ustawodawczej, znowelizował przepisy w przedmiocie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów na europejskim rynku wewnętrznym.

2. Jak już miało to miejsce w przypadku dyrektyw uprzednio obowiązujących w tej dziedzinie[3], również dyrektywa, o której mowa, stanowi przedmiot zaciekłych sporów. Dyrektywa ta jest obecnie rozpatrywana przez Trybunał w trzech toczących się równolegle postępowaniach, spośród których postępowanie niniejsze – wszczęte przez brytyjski sąd w związku z wnioskami koncernów Philip Morris International (PMI) i British American Tobacco (BAT) – dotyczy najliczniejszych zarzutów co do zgodności z prawem tego środka harmonizacji rynku wewnętrznego i poprzez swego rodzaju zmasowany atak poddaje kontroli szczególnie dużą liczbę przepisów tej dyrektywy.

3. Zdatność art. 114 TFUE (uprzednio art. 95 WE lub art. 100a EWG) jako podstawy prawnej nie odgrywa przy tym tak centralnej roli jak w poprzednich latach, nawet jeśli w niektórych szczegółach jest ona w dalszym ciągu sporna. W centrum zainteresowania znajdują się obecnie inne kwestie, dotyczące mianowicie zasad proporcjonalności, pewności prawa, pomocniczości i praw podstawowych Unii. Ponadto chodzi o możliwości delegacji uprawnień prawodawczych i wykonawczych na rzecz Komisji Europejskiej na podstawie art. 290 TFUE i 291 TFUE.

4. Za tymi pytaniami, związanymi z poważnymi interesami gospodarczymi, a ponadto mającymi wpływ na codzienne życie milionów obywateli Unii, kryje się ostatecznie podstawowa problematyka: Jaki zakres działania pozostaje prawodawcy Unii, by zapewnić, aby produkty mogły zostać wprowadzone do obrotu na jednolitych warunkach w całej Unii bez pominięcia fundamentalnego celu wysokiego poziomu ochrony zdrowia, który jest ustanowiony w prawie pierwotnym na wyróżnionym miejscu (art. 9 TFUE, art. 114 ust. 3 TFUE, art. 168 ust. 1 TFUE i art. 35 zdanie drugie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej)?

5. Poza niniejszym postępowaniem trwają obecnie dwa dalsze postępowania dotyczące zgodności z prawem dyrektywy 2014/40, które dotyczą bardzo konkretnych, pojedynczych aspektów przepisów wydanych przez prawodawcę Unii. Jedno z tych postępowań[4] dotyczy nowej regulacji w sprawie papierosów elektronicznych zawartej w art. 20 dyrektywy. Zostało ono wszczęte wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym tego samego sądu (choć nie tego samego sędziego), który zwrócił

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz.U. L 127, s. 1, zwana dalej „dyrektywą 2014/40" lub zwyczajnie „dyrektywą").

3 — Porównaj w tym kontekście w szczególności wyroki: Niemcy/Parlament i Rada (C-376/98, EU:C:2000:544); British American Tobacco (Investments) i 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); Niemcy/Parlament i Rada (C-380/03, EU:C:2006:772); Komisja/Dania (C-468/14, EU:C:2015:504).

4 — Sprawa Pillbox 38, C-477/14.

się do Trybunału również w niniejszej sprawie. Przedmiotem drugiego z tych postępowań [5] jest skarga Rzeczpospolitej Polskiej o stwierdzenie nieważności, w której zakwestionowano w szczególności ustanowiony przez prawodawcę Unii zakaz wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych. W obydwu przypadkach również przedstawiam w dniu dzisiejszym moją opinię.

II – **Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne**

6. PMI i BAT trudnią się produkcją i sprzedażą wyrobów tytoniowych. Spółki Philip Morris Brands SARL i Philip Morris Limited z jednej strony oraz British American Tobacco UK Limited z drugiej strony wniosły do High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [wysokiego sądu (Anglia i Walia), wydział ławy królowej (izba administracyjna), Zjednoczone Królestwo] – sądu odsyłającego – skargi przeciwko Secretary of State for Health [6] zmierzające do zakwestionowania transpozycji dyrektywy 2014/40 w Zjednoczonym Królestwie. Skargi te zostały połączone przez sąd odsyłający.

7. W postępowaniu głównym zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów po stronie skarżących następujące przedsiębiorstwa: Imperial Tobacco Limited, JT International SA i Gallaher Limited [7], Tann UK Limited i Tannpapier GmbH [8], Deutsche Benkert GmbH & Co. KG i Benkert UK Limited [9], V. Mane Fils [10] oraz Joh. Wilh. Von Eicken GmbH [11] Niektóre z tych przedsiębiorstw same produkują wyroby tytoniowe, inne są dostawcami przemysłu tytoniowego, np. w zakresie bibułki do ustników lub środków aromatyzujących.

8. Secretary of State przedstawił w postępowaniu głównym stanowisko, wedle którego dyrektywa jest ważna, jednak jest on jednocześnie zdania, że organy Unii biorące udział w procedurze ustawodawczej mają najlepszą pozycję, by bronić dyrektywy, i że w każdym wypadku wyłącznie Trybunał jest właściwy do dokonania oceny jej ważności. Jego zdaniem niniejsza sprawa może stanowić przedmiot postępowania w trybie prejudycjalnym.

9. W tych okolicznościach sąd odsyłający postanowił, by nie żądać od Secretary of State wdania się w spór i przedłożenia dowodów, zwrócił się natomiast do Trybunału w kwestii ważności dyrektywy. Postanowieniem z dnia 7 listopada 2014 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 1 grudnia 2014 r., sąd ów przedłożył Trybunałowi na podstawie art. 267 TFUE następujące pytania w celu uzyskania orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

„*Podstawa prawna*

1) Czy dyrektywa jest nieważna, w całości lub w części, ponieważ art. 114 TFUE nie stanowi odpowiedniej podstawy prawnej? Mianowicie:

   a) w odniesieniu do art. 24 ust. 2 dyrektywy:

      i) zgodnie z właściwą wykładnią – w jakim zakresie zezwala on państwom członkowskim na przyjęcie bardziej rygorystycznych przepisów dotyczących kwestii związanych ze »standaryzacją« opakowań wyrobów tytoniowych; oraz

5 — Sprawa Polska/Parlament i Rada, C-358/14.
6 — Minister zdrowia Zjednoczonego Królestwa.
7 — Zwane dalej łącznie „JTI".
8 — Zwane dalej łącznie „Tann".
9 — Zwane dalej łącznie „Benkert".
10 — Zwana dalej „Mane".
11 — Zwana dalej „Von Eicken".

ii) czy, w świetle tej wykładni, art. 24 ust. 2 jest nieważny, ponieważ art. 114 TFUE nie stanowi odpowiedniej podstawy prawnej?

b) Czy art. 24 ust. 3 dyrektywy, który umożliwia państwom członkowskim zakazanie wprowadzania do obrotu określonej kategorii wyrobów tytoniowych w określonych okolicznościach, jest nieważny, ponieważ art. 114 TFUE nie stanowi odpowiedniej podstawy prawnej?

c) Czy następujące przepisy są nieważne, ponieważ art. 114 TFUE nie stanowi odpowiedniej podstawy prawnej:

i) przepisy rozdziału II tytułu II dyrektywy, odnoszące się do opakowania i etykietowania;

ii) art. 7 dyrektywy, w zakresie, w jakim zakazuje on wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych i wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie;

iii) art. 18 dyrektywy, który umożliwia państwom członkowskim zakazanie transgranicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych na odległość; oraz

iv) art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 5 dyrektywy, które przekazują Komisji uprawnienia dotyczące poziomów wydzielanych substancji?

Proporcjonalność i prawa podstawowe

2) W odniesieniu do art. 13 dyrektywy:

a) zgodnie z właściwą wykładnią – czy zakazuje on umieszczania prawdziwych i niewprowadzających w błąd oświadczeń dotyczących wyrobów tytoniowych na opakowaniach wyrobów tytoniowych; oraz

b) jeżeli tak, czy jest on nieważny, ponieważ narusza zasadę proporcjonalności lub art. 11 karty praw podstawowych?

3) Czy którekolwiek lub wszystkie z następujących przepisów dyrektywy są nieważne, ponieważ naruszają zasadę proporcjonalności:

a) art. 7 ust. 1 i 7, w zakresie, w jakim zakazuje on wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych, w których zastosowano mentol, jako aromat charakterystyczny, oraz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających środki aromatyzujące w jakichkolwiek ich komponentach;

b) art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 lit. g) i art. 14, w zakresie, w jakim przewidują one rozmaite wymogi dotyczące standaryzacji opakowań; oraz

c) art. 10 ust. 1 lit. a) i c), w zakresie, w jakim wymaga on, aby ostrzeżenia zdrowotne zajmowały 65% zewnętrznego obszaru zarówno przedniej, jak i tylnej płaszczyzny opakowania jednostkowego i opakowania zbiorczego?

Przekazanie uprawnień/wykonanie

4) Czy którekolwiek lub wszystkie z następujących przepisów dyrektywy są nieważne, ponieważ naruszają art. 290 TFUE:

   a) art. 3 ust. 2 i 4, dotyczący maksymalnych poziomów wydzielanych substancji;

   b) art. 4 ust. 5, dotyczący metod pomiaru wydzielanych substancji;

   c) art. 7 ust. 5, 11 i 12, zawierający uregulowania dotyczące składników;

   d) art. 9 ust. 5, art. 10 ust. 1 lit. f), art. 10 ust. 3, art. 11 ust. 6, art. 12 ust. 3 i art. 20 ust. 12, dotyczące ostrzeżeń zdrowotnych;

   e) art. 20 ust. 11, dotyczący zakazu wprowadzania do obrotu papierosów elektronicznych lub pojemników zapasowych; lub

   f) art. 15 ust. 12, dotyczący umów w sprawie przechowywania danych?

5) Czy art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 5 dyrektywy są nieważne, ponieważ naruszają zasadę pewności prawa lub w sposób niedopuszczalny przekazują uprawnienia organom zewnętrznym, które nie są zobowiązane do stosowania gwarancji proceduralnych wymaganych na mocy prawa Unii?

6) Czy którekolwiek lub wszystkie z następujących przepisów dyrektywy są nieważne, ponieważ naruszają art. 291 TFUE:

   a) art. 6 ust. 1, dotyczący obowiązków sprawozdawczych;

   b) art. 7 ust. 2–4 i 10, dotyczący aktów wykonawczych odnośnie do zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych w pewnych okolicznościach; lub

   c) art. 9 ust. 6 i art. 10 ust. 4, dotyczące ostrzeżeń zdrowotnych?

Pomocniczość

7) Czy dyrektywa, w szczególności jej art. 7, art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 lit. g), art. 13 i 14 są nieważne z uwagi na niezgodność z zasadą pomocniczości?".

10. Niezależnie od sformułowania tych pytań prejudycjalnych postanowienie odsyłające ogranicza się do streszczenia zarzutów dotyczących dyrektywy przedstawionych w postępowaniu głównym przez skarżące i popierających je interwenientów. Ponieważ sąd odsyłający uznał te zarzuty za „możliwe do obrony", stwierdził on, że przedstawienie Trybunałowi wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest „konieczne i właściwe".

11. W ramach pisemnego etapu postępowania w sprawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym swe uwagi przedstawiły rządy Zjednoczonego Królestwa, Irlandii, Francji, Polski, Portugalii i Norwegii oraz Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska [12]. Strony te były reprezentowane na rozprawie w dniu 1 października 2015 r., a poza nimi w rozprawie tej uczestniczyły również Włochy i Węgry.

III – **W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

12. Przed merytorycznym rozpatrzeniem szeregu pytań sądu odsyłającego należy zbadać dopuszczalność jego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Po pierwsze, jest wątpliwe, czy ważność poszczególnych przepisów dyrektywy może być zakwestionowana odrębnie. Należy ponadto zbadać, czy okoliczności, w których zwrócono się w niniejszej sprawie do Trybunału, są zgodne z systemem i trybem funkcjonowania postępowania prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE.

A – *W przedmiocie ograniczenia kwestii ważności do poszczególnych artykułów dyrektywy*

13. W dużej mierze sąd odsyłający nie przedstawia Trybunałowi pytań dotyczących ważności dyrektywy 2014/40 w całości, lecz jedynie ważności poszczególnych przepisów owej dyrektywy.

14. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem stwierdzenie nieważności części aktu Unii jest jednak możliwe tylko pod warunkiem, że przepisy, których stwierdzenia nieważności domaga się strona, mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu (tzw. wymóg rozdzielności) [13]. Ten wymóg rozdzielności nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia nieważności części aktu jest zmiana jego istoty [14]. Orzecznictwo to można bez wątpienia zastosować do badania ważności aktu prawa Unii w drodze postępowania prejudycjalnego [15].

15. Sporne przepisy dyrektywy zawierają dużą liczbę różnych wymogów dotyczących produkcji, prezentacji i sprzedaży wyrobów tytoniowych oraz powiązanych wyrobów. Nie przedstawiono przed Trybunałem żadnych wskazówek przemawiających za tym, by pomiędzy owymi przepisami istniała tak dalece ścisła współzależność, by były one ze sobą nierozerwalnie związane. W związku z tym nawet gdyby Trybunał stwierdził w niniejszym postępowaniu nieważność niektórych z zakwestionowanych przepisów dyrektywy, to istnienie pozostałych przepisów zawartych w dyrektywie byłoby w dalszym ciągu uzasadnione i nie zmieniłby się ich zakres. Ma to znaczenie w szczególności, choć nie tylko, w odniesieniu do przepisów, w których Komisja została upoważniona do wydania delegowanych aktów prawa lub aktów wykonawczych.

12 — Uczestniczące w postępowaniu państwa członkowskie, a także niektóre z uczestniczących przedsiębiorstw ograniczyły swe pisma każdorazowo do określonych aspektów częściowych wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Pisemne wyjaśnienia Polski dotyczą, podobnie jak w toczącej się równolegle sprawie Polska/Parlament i Rada (C-358/14), jedynie zakazowi wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych.

13 — Wyroki: Jamet/Komisja (37/71, EU:C:1972:57, pkt 11); Komisja/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, pkt 38); Komisja/Parlament i Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, pkt 16); Komisja/Rada (C-425/13, EU:C:2015:483, pkt 94).

14 — Wyroki: Francja/Parlament i Rada (C-244/03, EU:C:2005:299, pkt 13); Komisja/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, pkt 38); Komisja/Parlament i Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, pkt 16); Komisja/Rada (C-425/13, EU:C:2015:483, pkt 94); podobne wyrok Francja i in./Komisja (C-68/94; C-30/95, EU:C:1998:148, pkt 257–259).

15 — Podobnie również opinia rzecznik generalnej V. Trstenjak w sprawie AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2010:500, pkt 112 wraz z przypisem 69). Zobacz ponadto wyroki: Eurotunnel i in. (C-408/95, EU:C:1997:532); Intertanko i in. (C-308/06, EU:C:2008:312); Schecke i Eifert (C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662); Association belge des Consommateurs Test-Achats i in. (C-236/09, EU:C:2011:100); AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), w których w odpowiedzi na wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sądów krajowych Trybunał wypowiedział się w kwestii ważności poszczególnych przepisów aktów prawa Unii bez odniesienia się w sposób wyraźny do wskazanej problematyki dopuszczalności.

16. Na tym tle należy przyjąć, że wszystkie rozpatrywane przepisy dyrektywy stanowią możliwe do wyodrębnienia części dyrektywy 2014/40 i stwierdzenie ich ewentualnej nieważności nie naruszyłoby istoty tej dyrektywy.

B – *W przedmiocie okoliczności, w których zwrócono się do Trybunału*

17. Bliższego wyjaśnienia wymaga natomiast kwestia, czy okoliczności, w jakich zwrócono się w niniejszej sprawie do Trybunału, mogą wpływać na dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

1. W przedmiocie chwili przedstawienia sprawy Trybunałowi

18. Należy w pierwszej kolejności stwierdzić, iż jest bez znaczenia, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w chwili, w której nie upłynął jeszcze termin transpozycji dyrektywy i nie weszły jeszcze w życie krajowe akty prawne dokonujące jej transpozycji [16]. Zasada skutecznej ochrony prawnej, ujęta również w art. 47 karty praw podstawowych i wyrażona w art. 19 ust. 1 akapit. 2 TUE, wymaga właśnie, by jednostki mogły wnieść o sądowe rozpatrzenie aktów prawa Unii, które ich dotyczą, tak by nie były one zmuszone do tego, by naruszyć w tym celu prawo [17]. Na tym tle należy zasadniczo pozytywnie ocenić istniejącą w prawie Zjednoczonego Królestwa i wielokrotnie wykorzystywaną możliwość sądowej kontroli („judicial review") na etapie transpozycji dyrektyw Unii Europejskiej do prawa krajowego, wraz z ewentualnym przedłożeniem Trybunałowi wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

19. Wbrew stanowisku Parlamentu, Rady, Komisji i Francji nie można również przyjąć, że w niniejszej sprawie ma miejsce czysto fikcyjny spór [18]. Prawdą jest, że dotychczas w postępowaniu głównym nie została prawie w ogóle przedstawiona uzasadniona obrona ze strony pozwanego Secretary of State. Jednakże wyłącznie do sądu krajowego należy decyzja, na jakim etapie sporu w postępowaniu głównym przedstawi on Trybunałowi wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym [19]; może się to odbyć również przed rozprawą kontradyktoryjną pomiędzy stronami sporu w postępowaniu głównym [20].

20. Ponadto, w szczególnej sytuacji, jaka ma miejsce w niniejszej sprawie, Trybunał orzekł, że należy przyjąć, iż ma miejsce rozbieżność stanowisk między stronami – a zatem prawdziwy spór – już wówczas, gdy władze danego państwa członkowskiego wyraziły zamiar transpozycji danej dyrektywy [21]. Zaistnienie tego rodzaju zamiaru można w niniejszej sprawie wywnioskować już na tej podstawie, że Secretary of State w postępowaniu głównym wyraźnie stwierdził, iż uważa, że dyrektywa jest w całości ważna. W tych okolicznościach pytania prejudycjalne nie opierają się w żadnym razie na *oczywiście* fikcyjnym sporze.

16 — Wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 33); Intertanko i in. (C-308/06, EU:C:2008:312, pkt 33–35).

17 — Zobacz podobnie w odniesieniu do art. 263 ust. 4 TFUE wyroki: Telefónica/Komisja (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 27); T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 29).

18 — Zobacz w tym względzie zasadniczo wyrok Foglia/Novello (104/79, EU:C:1980:73).

19 — Wyroki: Irish Creamery Milk Suppliers Association i in. (36/80 i 71/80, EU:C:1981:62, pkt 5); AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, pkt 45 w połączeniu z pkt 42); a także Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, pkt 29).

20 — Wyrok Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, pkt 12 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 — Urteil Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 15); podobnie wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 36).

2. W przedmiocie możliwego braku wątpliwości sądu odsyłającego co do ważności dyrektywy

21. Dużo większe znaczenie ma natomiast podniesiony przez Parlament, Radę, Komisję i Francję zarzut, że sąd odsyłający nie wyraził własnych wątpliwości co do ważności dyrektywy, lecz w swym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawił Trybunałowi zaledwie krytyczne argumenty skarżących w postępowaniu głównym i popierających ich interwenientów.

22. Rzeczywiście postanowienie odsyłające ogranicza się zasadniczo do streszczenia przedstawionych w postępowaniu głównym zarzutów w odniesieniu do dyrektywy celem przedstawienia ich Trybunałowi.

23. Należy w tym względzie wskazać, że sąd krajowy nie może poprzestać na samym przekazaniu Trybunałowi zarzutów jednostek, lecz musi sam przedstawić własne pytania Trybunałowi celem uzyskania orzeczenia w trybie prejudycjalnym [22]. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem postępowanie w sprawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE nie daje stronom sporu zawisłego przed sądem krajowym osobnego środka odwoławczego, stanowi ono natomiast postępowanie współpracy i dialogu pomiędzy sądem krajowym i Trybunałem [23].

24. W związku z tym sąd krajowy ma sam dokonać oceny, czy odpowiedź na powstałe w toczącym się przed nim postępowaniu pytanie dotyczące ważności aktu prawa Unii jest konieczna dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym [24]. Ewentualne zarzuty podniesione przed sądem krajowym w przedmiocie ważności aktu prawa Unii nie uzasadniają jako takie przedłożenia Trybunałowi pytania prejudycjalnego [25]. Zasadniczo sąd krajowy jest bowiem zobowiązany do wspierania wykonywania prawa Unii – również dyrektywy 2014/40 [26].

25. Podobnie idea współpracy, która powinna stanowić podstawę funkcjonowania instytucji odesłania prejudycjalnego, implikuje, że sąd krajowy przedstawia w swoim odesłaniu prejudycjalnym powody, dla których uważa wydanie orzeczenia prejudycjalnego za konieczne [27] [zob. również art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem].

26. W kontekście tych wymogów rozpatrywane przez Trybunał w niniejszej sprawie postanowienie odsyłające zapewne nie jest wzorcowe. Prawdą jest, że sąd odsyłający przedłożył Trybunałowi bardzo obszerne wyjaśnienia w kwestii tego, dlaczego dopuścił pewne przedsiębiorstwa do udziału w postępowaniu głównym w charakterze interwenientów, a innych nie. Jednakże w zakresie znaczenia pytań prejudycjalnych dla rozstrzygnięcia, którego ma dokonać sąd krajowy, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest bardzo skąpy.

27. W każdym wypadku sąd krajowy wskazał, że uznał zarzuty podniesione w postępowaniu głównym za „możliwe do obrony” i w związku z tym uważa wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za „konieczny i właściwy”.

22 — Podobnie postanowienie Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, pkt 22, 32); zob. również wyrok IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, pkt. 30, 31).

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

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

25 — Wyrok IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 28); postanowienie Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, pkt 17).

26 — Zobacz opinia 1/09 (EU:C:2011:123, pkt 68).

27 — Wyrok IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 31); postanowienie Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, pkt 21, 22, 27, 32).

28. Prawdą jest, że wyjaśnienia te stanowią minimum tego, co sąd krajowy powinien zakomunikować, by spełnić wymogi dopuszczalności w postępowaniu prejudycjalnym. Jednakże w związku z przedstawionymi w postanowieniu odsyłającym argumentami skarżących w postępowaniu głównym i popierających ich interwenientów stanowią one – pomijając pewne wyjątki, podlegające rozpatrzeniu w dalszej części [28] – wystarczającą podstawę dla Trybunału, jak również dla uprawnionych do udziału w postępowaniu na podstawie art. 23 statutu Trybunału, by ustosunkować się do problematyki prawnej w tej sprawie.

29. Mając na uwadze znaczenie zasady skutecznej ochrony prawnej (art. 47 karty praw podstawowych) w porządku prawnym Unii [29], nie można stawiać przesadnie rygorystycznych wymagań w odniesieniu do dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczących badania ważności aktów prawa Unii. Ma to zastosowanie tym bardziej w przypadkach takich jak niniejszy, w których wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w braku uprawnienia do skargi bezpośredniej stanowi dla zainteresowanych przedsiębiorstw jedyną możliwość doprowadzenia do kontroli sądowej na poziomie Unii i przedstawienia sądowi Unii swych argumentów [30].

30. Z uwagi na powyższe rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie powinien zostać uznany za niedopuszczalny w całości, pomimo wad postanowienia odsyłającego w tym aspekcie.

3. W przedmiocie niektórych dalszych wad wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

31. Wreszcie niektórzy uczestnicy postępowania przedstawiają szczegółowo dalsze zarzuty, w których podważają dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w całości lub w części. Zarzuty te można zasadniczo podzielić na dwa zakresy tematyczne. Podniesiono, po pierwsze, brak wystarczająco jasnego przedstawienia stanu faktycznego w postępowaniu głównym, a po drugie, brak znaczenia pytań przedstawionych Trybunałowi dla rozstrzygnięcia sporu w tymże postępowaniu.

a) Przedstawienie okoliczności faktycznych sprawy

32. Co się tyczy, po pierwsze, minimalnego zakresu informacji dotyczących stanu faktycznego w postępowaniu głównym, które powinien zawierać wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, by został rozpatrzony przez Trybunał, to jest widoczne, że postanowienie odsyłające w niniejszej sprawie – inaczej, niż w sprawie C-477/14 – zawiera jedynie bardzo powierzchowne streszczenie argumentacji skarżących w postępowaniu głównym i popierających ich interwenientów. Ponadto sąd krajowy odsyła praktycznie notorycznie do twierdzeń osób wskazanych przez skarżących w postępowaniu głównym i popierających ich interwenientów jako świadkowie lub rzeczoznawcy, bez przytoczenia treści tych twierdzeń lub przynajmniej ich streszczenia. Ponadto nie można uznać, że tego rodzaju twierdzenia – nawet gdyby ich treść była znana – są bez wątpienia prawidłowe, ponieważ przed sądem krajowym nie odbyło się jeszcze postępowanie kontradyktoryjne, co podkreśliło kilku uczestników postępowania przed Trybunałem.

28 — Zobacz poniżej pkt 35–51 niniejszej opinii.

29 — Zobacz wyroki: Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, pkt 23); Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 90, 91) i Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 60).

30 — W przedmiocie znaczenia postępowania prejudycjalnego w tego rodzaju przypadkach zob. wyroki: Unión de Pequeños Agricultores/Rada (C-50/00 P, EU:C:2002:462, pkt 40); Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 92–96); Telefónica/Kommission (C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 27–29) a także T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 29–31).

33. Jak słusznie wskazali Parlament, Rada, Komisja i Francja, tego rodzaju postępowanie sądu krajowego utrudnia zarówno Trybunałowi, jak również innym podmiotom uprawnionym na podstawie art. 23 statutu do udziału w postępowaniu prejudycjalnym przedstawienie rzeczowych wyjaśnień zmierzających do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne.

34. Pomimo tych braków w przedstawieniu rzeczywistych okoliczności, na których opierają się pytania prejudycjalne, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest moim zdaniem w zakresie swego przedmiotu i celu jeszcze w wystarczającym stopniu zrozumiały, by umożliwić Trybunałowi i podmiotom uprawnionym do udziału w postępowaniu prejudycjalnym rozsądne zajęcie stanowiska. W związku z tym, po dogłębnym rozważeniu, uważam, że nie byłoby właściwe stwierdzenie niedopuszczalności *całego* wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ze względu na wskazane – jak najbardziej poważne – wady w przedstawieniu stanu faktycznego.

b) W przedmiocie znaczenia poszczególnych pytań prejudycjalnych dla rozstrzygnięcia sprawy

35. Co się tyczy znaczenia poszczególnych pytań prejudycjalnych dla rozstrzygnięcia sprawy Parlament, Rada i Komisja kwestionują dwie grupy pytań, a mianowicie, po pierwsze, pytanie pierwsze lit. a), b) i lit. c) ppkt (iii), oraz po drugie, pytanie pierwsze lit. c) ppkt (iv) i pytania od czwartego do szóstego. Również ze względu na brak znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy w szczególności Parlament i Komisja kwestionują ponadto dopuszczalność pytania siódmego w zakresie, w jakim odnosi się ono do przepisów innych niż art. 7 dyrektywy.

36. Punktem wyjścia dla rozważań powinno być to, że w przypadku pytań prejudycjalnych dotyczących prawa Unii obowiązuje domniemanie znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał rozstrzygnięcia w przedmiocie postawionego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy oczywiste jest, że wykładnia lub ocena ważności przepisu prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na przedstawione mu pytania [31].

i) W przedmiocie pytania pierwszego lit. a), b) i lit. c) ppkt (iii)

37. Litery a), b) i lit. c) ppkt (iii) pytania pierwszego odnoszą się do zakresu uznania udzielonego państwom członkowskim w art. 18 i art. 24 ust. 2 i 3 dyrektywy celem wydania środków krajowych bardziej rygorystycznych niż środki ustanowione przez prawodawcę Unii.

38. Co się tyczy art. 24 ust. 2 dyrektywy prawdą jest, że uczestnicy postępowania przed Trybunałem prowadzili intensywne rozmowy w kwestii tego, czy na podstawie tego przepisu państwa członkowskie *są uprawnione* do ustanowienia w ich przepisach krajowych obowiązku stosowania neutralnych opakowań dla wyrobów tytoniowych (tak zwany „plain packaging"). Jednakże stanowienie tego rodzaju przepisów dotyczących opakowań dla wyrobów tytoniowych nie jest obecnie przedmiotem sporu w postępowaniu głównym. W każdym wypadku sąd odsyłający nie wskazał w postanowieniu odsyłającym jakichkolwiek wyjaśnień w tym względzie.

31 — Wyrok Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 25); zob. również wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 34, 35); Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 13, 14); Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, pkt 28, 29); w przedmiocie domniemania znaczenia dla sprawy por. ponadto wyrok Beck i Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, pkt. 22).

39. Również w odniesieniu do związanej z art. 24 ust. 3 dyrektywy problematyki krajowych zakazów wprowadzania do obrotu określonych wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów ani sąd odsyłający, ani żaden inny uczestnik postępowania nie wskazali, czy i w jakiej formie Zjednoczone Królestwo ma zamiar skorzystać z tego uregulowania szczególnego.

40. To samo dotyczy art. 18 dyrektywy, który umożliwia państwom członkowskim ustanowienie zakazu transgranicznego handlu na odległość. W tym zakresie również nie jest jasne, czy w Zjednoczonym Królestwie planowane jest obecnie zastosowanie tego przepisu.

41. Należy podkreślić, że państwa członkowskie nie są w żadnym razie *zobowiązane* do stanowienia w prawie krajowym jakichkolwiek przepisów w oparciu o wskazane przepisy dyrektywy. Ponadto wedle informacji dostępnych w postępowaniu prejudycjalnym brak jest również sytuacji, w której z graniczącym z pewnością prawdopodobieństwem należałoby oczekiwać wydania konkretnych przepisów.

42. W tych okolicznościach uważam, że udzielenie odpowiedzi na pytanie pierwsze lit. a), b) i lit. c) ppkt (iii) wykraczałoby poza określone w art. 267 TFUE ramy współpracy pomiędzy Trybunałem a sądem krajowym. W tym zakresie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ewidentnie nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, w związku z czym istnieje ryzyko, że Trybunał odniesie się czysto opiniodawczo do pytań hipotetycznych [32].

43. Sądy krajowe mogą nadal zwrócić się do Trybunału w odpowiednim czasie w celu zadania pytań dotyczących wykładni i ważności art. 18 oraz art. 24 ust. 2 i 3 dyrektywy, gdy zajmą się tymi przepisami w ramach konkretnego sporu.

ii) W przedmiocie pytania pierwszego lit. c) ppkt (iv) i pytań od czwartego do szóstego

44. Pytanie pierwsze lit. c) ppkt (iv) i pytania od czwartego do szóstego odnoszą się do postanowień dyrektywy, które na poziomie Unii przewidują różne uprawnienia celem wydania delegowanych aktów prawa lub aktów wykonawczych, a mianowicie art. 3 ust. 2 i 4, art. 4 ust. 5, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 2–5 i ust. 10–12, art. 9 ust. 5 i 6, art. 10 ust. 1 lit. f), art. 10 ust. 3 i 4, art. 11 ust. 6, art. 12 ust. 3, art. 15 ust. 12 oraz art. 20 ust. 11 i 12 dyrektywy.

45. Adresatem wszystkich wskazanych postanowień dyrektywy jest wyłącznie Komisja. Natomiast żaden z tych przepisów nie nakłada na państwa członkowskie jakichkolwiek zobowiązań odnoszących się do kształtowania ich wewnętrznych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych.

46. Ponieważ jednak w postępowaniu przed sądem krajowym chodzi jedynie o zamiar i obowiązek Zjednoczonego Królestwa w odniesieniu do transpozycji dyrektywy, ewentualne problemy w związku z uprawnieniami Komisji na podstawie wskazanych przepisów dyrektywy nie mają żadnego związku ze stanem faktycznym ani z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym. W związku z tym w sposób oczywisty brak jest w tym zakresie znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu.

47. Jeżeli natomiast Komisja skorzysta ze wskazanych uprawnień poprzez wydanie delegowanych aktów prawa lub aktów wykonawczych, wówczas wszystkim uprawnionym przysługiwały będą środki zaskarżenia przewidziane w traktatowym systemie ochrony prawnej.

32 — Inna sytuacja ma miejsce w sprawie Pillbox 38 (C-477/14), w której art. 20 ust. 6 w związku z art. 18 dyrektywy został zaskarżony w związku z całkowicie odmiennym aspektem. Wskazano tam argument, że jest nieproporcjonalne, by dyrektywa – i w związku z tym sam prawodawca Unii – przewidywał dla papierosów elektronicznych tę samą regulację dotyczącą handlu na odległość co w przypadku tradycyjnych wyrobów tytoniowych; zob. w tym kontekście moja opinia z dnia dzisiejszego w owej sprawie, pkt 134–148.

iii) W przedmiocie pytania siódmego

48. W pytaniu siódmym podniesiono nieważność dyrektywy łącznie oraz poszczególnych jej przepisów – a mianowicie art. 7, art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 lit. g) oraz art. 13 i 14 – w odniesieniu do zasady pomocniczości.

49. Jak jednak słusznie podniosły Parlament i Komisja, postanowienie odsyłające jedynie w odniesieniu do zakazu wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych w art. 7 dyrektywy zawiera pewne, nadzwyczaj powierzchowne wyjaśnienia w kwestii, z jakich względów kwestionowana jest zgodność dyrektywy z zasadą pomocniczości. Poza tym natomiast brak jest w postanowieniu odsyłającym chociażby zarysu wyjaśnienia, z jakich względów dyrektywa w całości oraz pozostałe przepisy dyrektywy wyraźnie wskazane w pytaniu siódmym miałyby być problematyczne w kontekście zasady pomocniczości.

50. Podejście to stoi w sposób rażący w sprzeczności z duchem współpracy pomiędzy sądem krajowym a Trybunałem w ramach postępowania prejudycjalnego. Nie jest ono również zgodne z wymogami art. 94 lit. c) regulaminu, wedle którego sąd odsyłający jest obowiązany do przedstawienia względów, dla których ma wątpliwości co do ważności przepisów Unii. Jest niedopuszczalne, by Trybunał i osoby uprawnione do udziału w postępowaniu prejudycjalnym na podstawie art. 23 statusu musiały spekulować, dlaczego zweryfikowana miałaby zostać ważność określonych przepisów prawa Unii.

51. Z tego względu – i w celu zapewnienia, by Trybunał nie wypowiadał się opiniodawczo w przedmiocie problematyki czysto hipotetycznej – pytanie siódme może zostać w tym zakresie określone jako dopuszczalne w zakresie, w jakim odnosi się do art. 7 dyrektywy. W pozostałym zakresie pytanie siódme należy uznać za niedopuszczalne.

C – *Wnioski pośrednie*

52. Reasumując należy stwierdzić niedopuszczalność pytania pierwszego lit. a), b) i lit. c) ppkt (iii) i pkt (iv) oraz pytań od czwartego do szóstego. Pytanie siódme jest niedopuszczalne w zakresie, w jakim odnosi się do przepisów innych niż art. 7 dyrektywy. W pozostałym zakresie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

IV – **Ocena merytoryczna pytań prejudycjalnych**

53. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera – będąc oparty na argumentacji skarżących w postępowaniu głównym i popierających ich interwenientów – totalny atak na dyrektywę 2014/40, w ramach którego wszystkie istotne przepisy tego aktu prawa Unii zostają poddane kontroli pod wieloma kątami. Poza zdatnością art. 114 TFUE jako podstawy prawnej dla poszczególnych przepisów dyrektywy chodzi przede wszystkim o problemy proporcjonalności i pomocniczości, a także o uprawnienia udzielone Komisji w zakresie wydawania aktów wykonawczych i aktów delegowanych. W zakresie pytań, które uważam za całkowicie lub częściowo niedopuszczalne (zob. powyżej [33]), odniosę się do podniesionej problematyki jedynie pomocniczo.

A – *Artykuł 114 TFUE jako podstawa prawna dyrektywy*

54. W pytaniu pierwszym przedstawiono z różnych względów wątpliwości w kwestii, czy art. 114 TFUE mógł zostać użyty jako podstawa prawna dla dyrektywy 2014/40. Zbadam poszczególne aspekty wskazane przez sąd odsyłający w nieco zmienionej kolejności.

33 — pkt 35–51 niniejszej opinii.

55. Na wstępie należy przypomnieć, że akt prawa wydany w oparciu o art. 114 TFUE powinien, po pierwsze, zawierać środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, a po drugie, mieć na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego [34]. Ponadto środki określone w art. 114 TFUE powinny rzeczywiście mieć na celu poprawę warunków ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego [35].

56. Jeśli spełnione zostały warunki powołania się na art. 114 TFUE jako podstawę prawną, prawodawca Unii może oprzeć się na tym postanowieniu, nawet jeśli względy ochrony zdrowia publicznego mają decydujące znaczenie przy podejmowaniu decyzji [36].

57. W związku z tym zastosowanie art. 114 TFUE jako podstawy prawnej dla dyrektywy 2014/40 nie może zostać zakwestionowane jedynie z tego względu, że owa dyrektywa poza poprawą funkcjonowania rynku wewnętrznego w zakresie wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów ma na celu również wysoki poziom ochrony zdrowia. Należy raczej stwierdzić, że dokładnie te cele odpowiadają wynikającemu z prawa pierwotnego zadaniu prawodawcy Unii, ustanowionemu w sposób wyraźny w art. 9 TFUE, art. 114 ust. 3 TFUE, art. 168 ust. 1 TFUE i art. 35 zdanie drugie karty praw podstawowych.

1. Zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznych aromatach [pytanie pierwsze lit. c) ppkt (ii)]

58. Pytanie pierwsze lit. c) ppkt (ii) odnosi się do zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznych aromatach ustanowionego w art. 7 ust. 1 i ust. 7 dyrektywy dla całej Unii. Skarżący w postępowaniu głównym i niektórzy popierający ich interwenienci nie zgadzają się w szczególności na wynikający z tego przepisu zakaz wprowadzania do obrotu *papierosów mentolowych*. Podnoszą oni, że tego rodzaju zakaz nie powinien zostać wydany przez prawodawcę Unii na podstawie art. 114 TFUE.

59. Przyjmując za punkt wyjścia bardzo lapidarne wyjaśnienia zawarte w postanowieniu odsyłającym i dość powierzchowne w tym zakresie wywody przedsiębiorstw uczestniczących w postępowaniu prejudycjalnym, omówię tę kwestię również stosunkowo krótko. Odsyłam w pozostałym zakresie do moich wywodów w sprawie C-358/14 [37], w której problematyka ta stanowi przedmiot wyraźnie bardziej szczegółowego rozpatrzenia.

60. W istocie wedle zarzutów podniesionych przeciwko art. 7 dyrektywy zakaz wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych nie nadaje się do tego, by usunąć różnice między przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi państw członkowskich [zob. w tym kontekście sekcja a) poniżej], ani do tego, by poprawić warunki funkcjonowania rynku wewnętrznego [zob. w tym względzie sekcja b)poniżej].

34 — Wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada i Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, pkt 100).

35 — Wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 60); Vodafone i in. (C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 32); a także Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja (C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 26).

36 — Wyroki: Niemcy/Parlament i Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 88); British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 62); a także wyrok Alliance for Natural Health i in. (C-154/04; C-155/04, EU:C:2005:449, pkt 30).

37 — Zobacz moja opinia z dnia dzisiejszego w sprawie Polska/Parlament i Rada (C-358/14, pkt 37–83, 105–108).

a) W przedmiocie usuwania różnic między przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi państw członkowskich

61. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawodawca Unii może skorzystać z art. 114 TFUE w szczególności w razie zaistnienia rozbieżności między przepisami krajowymi, jeżeli takie rozbieżności mogą naruszać podstawowe swobody i wywierać w ten sposób bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego [38] lub prowadzić do powstania znaczących zakłóceń konkurencji [39].

62. Liczne przedsiębiorstwa uczestniczące w postępowaniu prejudycjalnym i Polska podnoszą, że w chwili wydania dyrektywy brak było rozbieżności pomiędzy przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi państw członkowskich *w zakresie papierosów mentolowych*.

63. Argument ten jest nieprzekonywający. Opiera się on bowiem wyraźnie na błędnym przyjęciu, że prawodawca Unii jest uprawniony na podstawie art. 114 TFUE do wydania regulacji dotyczących używania mentolu jako charakterystycznego aromatu w wyrobach tytoniowych jedynie wówczas, gdy istnieją rozbieżności pomiędzy przepisami państw członkowskich konkretnie w odniesieniu do papierosów mentolowych.

64. Należy odrzucić tego rodzaju taktykę szatkowania, w ramach której każdy segment rynku uregulowany w ramach środka harmonizacji rynku wewnętrznego, a być może nawet poszczególne składniki produktów, są rozpatrywane osobno. Decydujące jest natomiast, czy dyrektywa rozpatrywana jako całość może zostać oparta na art. 114 TFUE.

65. Ponadto papierosy mentolowe nie mają szczególnej pozycji [40], która odróżniałaby je od innych papierosów o charakterystycznym aromacie i która wymagałaby zastosowania wyjątku od nałożonego w dyrektywie zakazu sprzedaży w całej Unii tej grupy wyrobów tytoniowych [41].

66. Decydująca dla zastosowania art. 114 TFUE jest zatem jedynie kwestia, czy w chwili wydania dyrektywy w odniesieniu do użycia charakterystycznych aromatów w wyrobach tytoniowych – niezależnie od tego, czy mentolowych, czy też innych – można było stwierdzić różnice pomiędzy przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi państw członkowskich, które mogły prowadzić do powstania przeszkód w handlu na europejskim rynku wewnętrznym.

38 — Wyroki: Niemcy/Parlament i Rada (C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 37); Vodafone i in. (C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 32); a także Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja (C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 26).

39 — Wyroki: Niemcy/Parlament i Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 106); Vodafone i in. (C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 32); a także Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja (C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 26).

40 — Zobacz bardziej szczegółowo w tym aspekcie: moja opinia w sprawie Polska/Parlament i Rada (C-358/14, pkt 48–57).

41 — Zobacz podobnie raport stałego organu apelacyjnego WTO z dnia 4 kwietnia 2012 r. (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes", dostępny na stronie internetowej WTO pod adresem www.wto.org), w którym przyjęto porównywalność papierosów o aromacie goździków i papierosów o aromacie mentolowym (zob. w szczególności wnioski zawarte w pkt 298 owego sprawozdania).

i) W przedmiocie usunięcia istniejących przeszkód w handlu

67. Jak wykazały organy Unii i niektóre państwa członkowskie uczestniczące w postępowaniu prejudycjalnym, pewien czas temu szereg państw członkowskich uregulowało użycie charakterystycznych aromatów, natomiast inne państwa członkowskie tego nie uczyniły. Tam, gdzie istniały krajowe przepisy w tej dziedzinie, bardzo różniły się one między sobą i niekoniecznie dotyczyły tych samych aromatów [42]. W związku z owym gąszczem krajowych przepisów może dochodzić do powstawania znacznych przeszkód w handlu na rynku wewnętrznym wyrobów tytoniowych, na którym panuje intensywny handel transgraniczny [43].

68. Nawet gdyby w szczególności w odniesieniu do papierosów mentolowych nie istniały istotne przeszkody w handlu, nie wpływałoby to na możliwość oparcia się na art. 114 TFUE. Zastosowanie art. 114 TFUE nie wymaga, aby każda szczegółowa regulacja w ramach środka harmonizacji rynku wewnętrznego wydanego na tej podstawie musiała zawierać odpowiedź na konkretne rozbieżności pomiędzy krajowymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi. Decydujące jest raczej rozpatrzenie całej regulacji [44].

69. Poza tym prawodawca Unii mógł w niniejszej sprawie również wziąć pod uwagę, że zakaz wprowadzania do obrotu papierosów o charakterystycznych aromatach przyczyniałby się w znacznie mniejszym stopniu do realizacji wysokiego poziomu ochrony zdrowia, gdyby dla aktualnych i potencjalnych konsumentów aromatyzowanych wyrobów tytoniowych w dalszym ciągu pozostawały dostępne na rynku wewnętrznym jako opcja papierosy mentolowe [45].

70. Poza tym faktem w chwili wydania dyrektywy w przynajmniej dwóch państwach członkowskich – w Belgii i w Niemczech – istniał nawet zakaz stosowania niektórych kapsułek mentolowych w papierosach, w związku z czym w państwach tych nie można było wprowadzać do obrotu tego wariantu papierosów mentolowych [46]. O ile wiadomo, brak było wówczas porównywalnych zakazów w innych państwach członkowskich. Zarzut wielu uczestniczących przedsiębiorstw i Polski, jakoby brak było rozbieżności pomiędzy krajowymi przepisami w szczególności w odniesieniu do papierosów mentolowych, jest zatem nie tylko ogólnie niecelowy w odniesieniu do funkcjonowania art. 114 TFUE, lecz jest ponadto również w konkretnym wypadku merytorycznie nieprawidłowy.

ii) W przedmiocie ryzyka przyszłego odmiennego rozwoju krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych

71. Ponadto wiele przedsiębiorstw uczestniczących w postępowaniu prejudycjalnym oraz Polska kwestionują, jakoby w przyszłości miały wystąpić na europejskim rynku wewnętrznym przeszkody w handlu wskutek wprowadzania przez poszczególne państwa członkowskie zakazów wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych.

42 — Na przykład Niemcy zabroniły używania wszelkich aromatyzowanych kapsułek w papierosach, natomiast Belgia zabroniła jedynie użycia kapsułek mentolowych. Francja ustanowiła limity użycia substancji dodatkowych nadających słodkawy lub kwaskowaty smak. Litwa zakazała natomiast całkowicie użycia niektórych aromatów, np. wszystkich, które wywołują smak waniliowy lub goździkowy. Ogólny przegląd tej tematyki jest zawarty w ocenie skutków przedstawionej przez służby Komisji w dniu 19 grudnia 2012 r. („Impact Assessment"), Doc. SWD(2012) 452 final, w szczególności część 1, s. 34, i część 4, s. 6.

43 — Motyw 6 dyrektywy; podobnie wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 64); Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 39); Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 38).

44 — Jak stwierdził Trybunał, zastosowanie jako podstawy prawnej art. 114 TFUE nie wymaga rzeczywistego związku ze swobodnym przepływem między państwami członkowskimi w każdej sytuacji objętej zakresem normowania aktu opartego na tej podstawie. Decydujące jest raczej to, że oparty na art. 114 TFUE dany akt rozpatrywany jako całość ma faktycznie prowadzić do poprawy warunków tworzenia i funkcjonowania rynku wewnętrznego (zob. wyrok Niemcy/Parlament i Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 80).

45 — Zobacz również motyw 16 dyrektywy, z którego można wywieść, że szczególna troska prawodawcy Unii dotyczy charakterystycznych aromatów, które mogą wpłynąć na przyzwyczajenia konsumenckie.

46 — Zobacz w tym zakresie: ocena skutków („Impact Assessment") przedstawiona przez służby Komisji w dniu 19 grudnia 2012 r., Doc. SWD(2012) 452 final, w szczególności część 1, s. 34.

72. W dalszej części rozpatrzę tę problematykę jedynie tytułem pomocniczym. Z moich dotychczasowych rozważań wynika bowiem w każdym wypadku, że już w chwili wydania dyrektywy – biorąc pod uwagę istniejące wówczas rozbieżności pomiędzy przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi państw członkowskich dotyczącymi wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie – istniały istotne przeszkody w handlu. W związku z tym pytanie dotyczące powstania *przyszłych* przeszkód w handlu staje się bezprzedmiotowe.

73. W każdym razie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, stosowanie art. 114 WE jako podstawy prawnej jest możliwe, gdy celem jest zapobieganie pojawieniu się w przyszłości nowych przeszkód w handlu wynikających z niejednolitego rozwoju ustawodawstw krajowych, jeżeli powstanie takich przeszkód jest prawdopodobne, a dane środki harmonizacji są przeznaczone do zapobiegania temu [47].

74. Ma to miejsce również w niniejszej sprawie, w szczególności przy uwzględnieniu międzynarodowego kontekstu prac Światowej Organizacji Zdrowia (WHO).

75. Organy Unii uczestniczące w postępowaniu prejudycjalnym i niektóre państwa członkowskie w sposób przekonujący wskazały, że Unia i jej państwa członkowskie zostały wezwane w ramach konwencji ramowej WHO o ograniczeniu użycia tytoniu [48] do ograniczenia lub zakazania użycia składników w wyrobach tytoniowych, które mogą poprawić ich smak – również mentolu. Należy przyznać, że nie jest to zawarte w brzmieniu samej konwencji ramowej, wynika jednak z wytycznych w sprawie wdrażania art. 9 i 10, przyjętych przed paroma laty przez konferencję umawiających się stron [49].

76. O ile owe wytyczne nie są jako takie wiążące prawnie, to jednak mają one na całym świecie charakter zaleceń przy wdrażaniu konwencji ramowej WHO przez jej strony [50]. Służą one w związku z tym również państwom członkowskim Unii Europejskiej, które podpisały ową konwencję ramową jako pomoc orientacyjną.

77. W tej sytuacji prawodawca Unii mógł przyjąć, że na poziomie krajowym dojdzie w najbliższym czasie do wydania przepisów dotyczących użycia mentolu i innych charakterystycznych aromatów w wyrobach tytoniowych, gdyby nie przyjęto jednolitej regulacji na szczeblu Unii.

78. Wskazana przez niektórych uczestników postępowania okoliczność, że w rzeczywistości w długim okresie czasu nie zostały w państwach członkowskich Unii Europejskiej wydane przepisy krajowe w tym zakresie, może być spowodowana tym, że Komisja [51] w ramach Unii mniej więcej równocześnie z ukazaniem się wytycznych WHO przygotowała i wszczęła procedurę prawodawczą celem ustanowienia zaskarżonej dyrektywy [52].

47 — Wyroki: Alliance for Natural Health i in. (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, pkt 29); Niemcy/Parlament i Rada (C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 38, 41); a także Irlandia/Parlament i Rada (C-301/06, EU:C:2009:68, pkt 64).

48 — Zatwierdzonej decyzją Rady 2004/513/WE z dnia 2 czerwca 2004 r. (Dz.U. L 213, s. 8).

49 — Zobacz w tym zakresie „Częściowe wytyczne dotyczące wdrażania art. 9 i 10” przyjęte przez konferencję umawiających się stron konwencji ramowej WHO w sprawie kontroli tytoniu na czwartym posiedzeniu w Punta del Este (2010), FCTC/COP/4(10), i zmienione na piątym posiedzeniu w Seulu (2012), FCTC/COP/5(6), zwane dalej „wytycznymi” lub „wytycznymi WHO”. Punkt 3.1.2.2 owych wytycznych, które w sposób wyraźny odnoszą się do mentolu jako dodatku smakowego, ma następujące brzmienie: „Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products”.

50 — Ibidem, pkt 1.1.

51 — Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, COM(2012) 788 final został przedstawiony w dniu 19 grudnia 2012 r. Wewnętrzne przygotowania i przesłuchania Komisji odbyły się odpowiednio wcześniej.

52 — Zobacz moja opinia w sprawie Inuit Tapiriit Kantatami i in./Komisja i in. (C-398/13 P, EU:C:2015:190, pkt 34, zdanie ostatnie).

79. Ponadto prawodawca Unii mógł racjonalnie przyjąć, że ewentualne krajowe przepisy wdrażające konwencję ramową WHO różniłyby się między państwami członkowskimi i w związku z tym prowadziłyby do powstania nowych przeszkód w handlu na rynku wewnętrznym, jeżeli nie zostałby przyjęty środek harmonizacji na poziomie Unii. Owe wytyczne nie nakładają bowiem na strony umowy konkretnych środków, lecz przyznają im możliwie dużą swobodę działania. W szczególności dają im wybór pomiędzy zakazami a jedynie ograniczeniami w odniesieniu do używania w wyrobach tytoniowych dodatków smakowych i zawierają jedynie przykłady tego rodzaju składników.

80. W tych okolicznościach wszystkie wyrażone przez wiele uczestniczących przedsiębiorstw oraz przez Polskę wątpliwości co do wystąpienia obecnie lub w przyszłości różnic pomiędzy przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi państw członkowskich są bezzasadne.

b) W przedmiocie poprawy warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego

81. Skarżący w postępowaniu głównym i niektórzy popierający ich interwenienci kwestionują ponadto, by zakaz wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych mógł przyczynić się do poprawy warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego.

82. Bez wątpienia zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie nie nadaje się do tego, by poprawić funkcjonowanie rynku wewnętrznego w zakresie tych produktów. W orzecznictwie uznano jednak, że art. 114 TFUE umożliwia prawodawcy Unii ustanowienie zakazu wprowadzania do obrotu określonego wyrobu na całym europejskim rynku wewnętrznym, o ile służy to poprawie warunków handlu w odniesieniu do grupy *innych* produktów [53].

83. Na przykładzie omawianych w niniejszej sprawie wyrobów tytoniowych można to uwidocznić w następujący sposób. Unijny zakaz określonych form konsumpcji tytoniu służy utworzeniu jednolitych warunków handlu dla wszystkich wyrobów tytoniowych w całej Unii Europejskiej. W związku z tym ustanowiony dla całej Unii zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie stanowi niejako cenę za zdolność swobodnego przepływu „zwykłych" wyrobów tytoniowych, które odpowiadają warunkom dyrektywy na europejskim rynku wewnętrznym, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia [54]. Inaczej mówiąc, wyroby tytoniowe mogą być odtąd zasadniczo wprowadzane do obrotu w Unii Europejskiej, ale bez charakterystycznych aromatów.

84. Zdaniem wielu przedsiębiorstw uczestniczących w postępowaniu prejudycjalnym wzrośnie przemyt i rozkwitnie czarny rynek papierosów mentolowych. Stanowi to jednak jedynie zwykłe twierdzenie, które ponadto nie zostało uzasadnione w wystarczający sposób.

85. Ponadto nie może być w ogóle decydujące, czy poprzez zastosowanie środków przewidzianych w dyrektywie można skutecznie zapobiec przemytowi i handlowi na czarnym rynku [55]. Decydujące jest natomiast to, że po wejściu w życie zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznych aromatach będzie konsumentom trudniej zaopatrywać się w papierosy mentolowe i inne aromatyzowane papierosy. Okoliczność ta sama w sobie uzasadnia już przyjęcie, że tego rodzaju zakaz przyczyni się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Okoliczność, że zakazy będą być może w pojedynczych przypadkach obchodzone, zasadniczo nie przemawia przeciwko ich zdatności do osiągnięcia zamierzonego celu.

53 — Wyroki: Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 34, 35); Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 33, 34). Również u podstaw najnowszego wyroku Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja (C-398/13 P, EU:C:2015:535) leżał stan faktyczny, w którym art. 95 WE (obecnie art. 114 TFUE) służył jako podstawa prawna dla zakazu sprzedaży produktów na europejskim rynku wewnętrznym.

54 — Zobacz również art. 24 ust. 1 dyrektywy.

55 — Podobnie wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 129). Podobna myśl została zawarta ponadto w moich opiniach w sprawach: CEZ Razpredelenie Byłgarija (C-83/14, EU:C:2015:170, pkt 123); a także Bełow (C-394/11, EU:C:2012:585, pkt 107, 108).

c) Wnioski pośrednie

86. Mając na uwadze powyższe, można stwierdzić, że art. 114 TFUE został zgodnie z prawem użyty jako podstawa prawna zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznych aromatach – w szczególności papierosów mentolowych.

2. Etykietowanie i opakowania wyrobów tytoniowych [pytanie pierwsze lit. c) ppkt (i)]

87. Przedmiotem pytania pierwszego części c) ppkt (i) jest rozdział II tytułu II dyrektywy. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 114 TFUE stanowi właściwą podstawę prawną dla zawartych w tej części dyrektywy (art. 8–16) wymogów prawa Unii co do „Etykietowani[a] i opakowania" wyrobów tytoniowych. Zostało to zakwestionowane przez skarżących w postępowaniu głównym i niektórych popierających ich interwenientów. Kwestionują oni, by istniały w tym zakresie znaczące przeszkody w handlu, i podkreślają, że istniejące rozbieżności co do opakowania wyrobów tytoniowych w zależności od rynku krajowego wynikają przede wszystkim ze strategii marketingowej producentowi oraz odmiennych preferencji konsumentów w poszczególnych państwach członkowskich.

88. Należy w tym względzie stwierdzić, że liczne aspekty etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych stanowiły przedmiot regulacji Unii już w dyrektywie 2001/37/WE [56], obowiązującej przed sporną dyrektywą 2014/40.

89. Jeżeli istnieje już środek harmonizacji rynku wewnętrznego dotyczący konkretnego przedmiotu, który był uprzednio zgodnie z prawem oparty na art. 114 TFUE, wówczas prawodawca Unii powinien mieć w wykonywaniu przysługującego mu uznania zasadniczo możliwość zastosowania tej samej podstawy prawnej, by na podstawie nowej oceny politycznej oraz przy uwzględnieniu nowych danych naukowych zmienić wydaną uprzednio regulację i dostosować ją do nowej sytuacji [57].

90. Prawodawca Unii może w tym kontekście zastąpić poprzednią regulację całkiem inną, nową regulacją, która po dokonaniu ponownej oceny stanu faktycznego przyczyni się jego zdaniem w większym stopniu do funkcjonowania rynku wewnętrznego. Może on jednak również – jak w niniejszej sprawie – zasadniczo utrzymać poprzednią regulację i jedynie rozwinąć ją, by w zgodności z zadaniem wynikającym z art. 114 ust. 3 TFUE przyczyniła się ona do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia, wykraczającego poza poziom zamierzony w uprzedniej regulacji [58]. W tym kontekście mogą zostać wydane ponadto nowe przepisy, poprzez które zwiększona zostanie skuteczność istniejącej regulacji, a utrudnione zostanie jej obejście [59].

91. Już na tym tle brak jest wątpliwości, że art. 114 TFUE stanowi właściwą podstawę prawną dla zawartych w rozdziale II tytułu II dyrektywy nowych przepisów służących rozwinięciu regulacji prawa Unii w zakresie etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych.

56 — Dyrektywa 2001/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 czerwca 2001 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych (Dz.U. L 194, s. 26), w szczególności art. 5–7.

57 — Wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 77–80); a także Vodafone i in. (C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 34).

58 — Wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 79).

59 — Wyroki: Niemcy/Parlament i Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 100); a także British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 82).

92. Należy ponadto wskazać w niniejszej sprawie, że w ramach uprzednio obowiązującej regulacji w żadnym razie nie zostały usunięte wszystkie przeszkody w handlu wyrobami tytoniowymi na europejskim rynku wewnętrznym [60]. Jak słusznie wskazały organy Unii uczestniczące w postępowaniu prejudycjalnym oraz Irlandia i Francja, w chwili wydania dyrektywy 2014/40 istniały wciąż istotne rozbieżności pomiędzy regulacjami państw członkowskich w przedmiocie etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych [61].

93. W niektórych państwach członkowskich wymagana była kombinacja ostrzeżeń zdrowotnych (składająca się z tekstu i fotografii), w innych natomiast – zgodnie z obowiązującymi wówczas wymogami minimalnymi na podstawie art. 5 dyrektywy 2001/37 – wymagane były jedynie ostrzeżenia tekstowe. Ponadto różne były przewidziane w prawie krajowym wymogi odnoszące się do wielkości opakowań papierosów, ich minimalnej zawartości oraz dopuszczalnych na tych opakowaniach tekstów reklamowych i danych dotyczących ich składu.

94. Jest oczywiste, że przewidziane w prawie państw członkowskich przepisy dotyczące etykietowania i opakowań produktów mogą skutkować przeszkodami w handlu, jak stwierdzono również w utrwalonym orzecznictwie [62]. W związku z tym w niniejszej sprawie istniały również w tym aspekcie podstawy do wydania środków harmonizacji rynku wewnętrznego na podstawie art. 114 TFUE w celu usunięcia tego rodzaju istniejących przeszkód w handlu.

95. Nie można tego zakwestionować poprzez to, że niektóre przedsiębiorstwa uczestniczące w postępowaniu nie postrzegają istniejących rozbieżności pomiędzy regulacjami krajowymi w przedmiocie etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych jako przeszkód w handlu, ponieważ wedle własnych danych zawsze kształtują swe opakowania produktów w różny sposób, w zależności od państwa członkowskiego i przyzwyczajeń konsumentów.

96. Wprawdzie subiektywne wrażenie zainteresowanych przedsiębiorstw odgrywa pewną rolę przy ocenie istnienia przeszkód w handlu, nie może jednak być decydujące, zwłaszcza w sytuacji, w której – jak w niniejszej sprawie – istnieje podejrzenie, że niektóre przedsiębiorstwa zaniżają znaczenie istnienia przeszkód w handlu, by uniknąć jednolitej w całej Unii regulacji o zaostrzonych wymogach w zakresie ochrony zdrowia [63].

97. Decydująca jest natomiast analiza obiektywna. W tym kontekście prawodawca Unii mógł wziąć pod uwagę, że produkcja wyrobów tytoniowych dla rynku wewnętrznego w coraz większym stopniu koncentruje się w niewielu zakładach produkcyjnych wewnątrz Unii Europejskiej, co w naturalny sposób prowadzi do znacznego handlu transgranicznego i do zwiększonej potrzeby jednolitej regulacji na całym obszarze Unii [64]. Ponadto z kontekstu międzynarodowego, w szczególności z wymogów zawartych w art. 11 konwencji ramowej WHO wynika, że jest prawdopodobne, iż poszczególne państwa członkowskie ustanowiłyby nowe, jak należy przewidywać – rozbieżne regulacje w zakresie etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych, gdyby prawodawca Unii nie podjął działania w tym zakresie [65].

60 — Podobnie wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 65, 66).

61 — Zobacz motywy 22, 23 i 28 dyrektywy. Szczegóły są zawarte w dokumentach przedstawionych przez Komisję w dniu 19 grudnia 2012 r., konkretnie w uzasadnieniu projektu dyrektywy, COM(2012) 788 final, s. 6–8, oraz w ocenie skutków („Impact Assessment") służb Komisji, Doc. SWD(2012) 452 final, w szczególności część 1, s. 29 i nast.

62 — Wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 64, zdanie drugie); zob. ponadto wyroki: Rau Lebensmittelwerke (261/81, EU:C:1982:382, pkt 15); Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905, pkt 15); a także Schwarz (C-366/04, EU:C:2005:719, pkt 29).

63 — Zobacz w tym zakresie: ocena skutków („Impact Assessment") przedstawiona przez służby Komisji w dniu 19 grudnia 2012 r., Doc. SWD(2012) 452 final, część 1, s. 33.

64 — Motyw 6 dyrektywy; podobnie wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 64); Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 39); Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 38).

65 — Zobacz podobnie pkt 74–77 niniejszej opinii powyżej oraz uzupełniająco pkt 201 niniejszej opinii poniżej.

98. Jednocześnie zdatności spornych przepisów dyrektywy dla celów usunięcia przeszkód w handlu nie da się zakwestionować poprzez wskazanie, że również w przyszłości będą istnieć krajowe odmienności na opakowaniach produktów wyrobów tytoniowych, począwszy od języka ostrzeżeń, a na ewentualnej banderoli skończywszy. Artykuł 114 TFUE nie funkcjonuje bowiem wedle zasady „wszystko albo nic". Artykuł 114 TFUE umożliwia również częściową harmonizację przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które również mogą przyczyniać się do usuwania przeszkód w handlu, w szczególności wówczas, gdy prowadzą do oszczędności kosztów danych przedsiębiorstw. Prawodawca Unii mógł rozsądnie wyjść z tego założenia ze względu na ujednolicenie wielkości i minimalnej zawartości opakowań produktów oraz ze względu na rodzaj umieszczanych na nich ostrzeżeń i dopuszczalnych danych dotyczących składu produktów.

99. Co się tyczy przewidywanego przez niektórych uczestników postępowania wzrostu przemytu i rozkwitu czarnego rynku, uważam ten argument w niniejszym kontekście za równie nieprzekonujący, jak uprzednio w związku z zakazem stosowania charakterystycznych aromatów [66].

100. Wreszcie prezentowane przez niektóre przedsiębiorstwa uczestniczące w postępowaniu prejudycjalnym przekonanie, że ujednolicenie opakowań produktów doprowadzi do utraty różnorodności produktów i utraty możliwości konkurowania pomiędzy producentami wyrobów tytoniowych, w rzeczywistości nie stanowi zarzutu niewłaściwości, lecz zarzut nieproporcjonalności, który obalę poniżej w związku z pytaniem trzecim [67].

101. W związku z tym należy oddalić zarzuty dotyczące zastosowania art. 114 TFUE jako podstawy prawnej dla przepisów zawartych w rozdziale II tytułu II dyrektywy, podobnie jak Trybunał uczynił to w odniesieniu do uprzednio obowiązującej regulacji [68].

3. Swobodny przepływ wyrobów tytoniowych [pytanie pierwsze lit. a) i b)]

102. W ramach pytania pierwszego lit. a) i b) analizie poddana została zawarta w art. 24 dyrektywy regulacja dotycząca „swobodn[ego] przepływu" wyrobów tytoniowych. Opierając się na zarzutach skarżących w postępowaniu głównym i niektórych popierających ich interwenientów sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 114 TFUE stanowi odpowiednią podstawę prawną dla tego przepisu dyrektywy, w szczególności dla jego ust. 2 i 3.

103. Na wstępie wskażę, że przy ocenie tego pytania nie mogą mieć znaczenia ewentualne uwagi służb prawnych różnych organów Unii, do których odwołują się poszczególne przedsiębiorstwa uczestniczące w postępowaniu. Chodzi tu o czynności czysto wewnętrzne, które nie odzwierciedlają w sposób konieczny zdania danego organu i jako takie nie mogą również zostać wykorzystane przed sądem. Jest naturalne, że organy polityczne Unii kształtują swą wolę wewnętrznie i w tym zakresie mają również miejsce ostre spory. Z samej tej okoliczności nie można wywieść wniosków co do zgodności z prawem spornych przepisów dyrektywy.

104. Artykuł 24 dyrektywy ma następującą strukturę. W ust. 1 tego przepisu ustanowiono zasadę swobodnego przepływu odpowiadających dyrektywie wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów. Państwa członkowskie nie mają prawa zakazać lub ograniczyć wprowadzania do obrotu tego rodzaju wyrobów ze względów, które dotyczą aspektów uregulowanych w tej dyrektywie. Obowiązuje to jednak jedynie „z zastrzeżeniem ust. 2 i 3". Artykuł 24 ust. 2 dyrektywy umożliwia państwom członkowskim, w pewnych okolicznościach, na ustanowienie dalszych – tzn. wykraczających poza regulację dyrektywy

66 — Zobacz pkt 84 i 85 niniejszej opinii poniżej.

67 — Zobacz pkt 193, 204 i 205 niniejszej opinii poniżej.

68 — Wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 63, 91).

– wymogów dotyczących ujednolicenia opakowań wyrobów tytoniowych. Zgodnie z art. 24 ust. 3 dyrektywy państwa członkowskie mogą ponadto zakazać pod wskazanymi tam warunkami wprowadzania do obrotu określonej kategorii wyrobów tytoniowych lub powiązanych wyrobów w celu ochrony zdrowia.

a) Przysługujące państwom członkowskim prawo do ustanowienia dalszych wymogów dla celów ujednolicenia opakowań wyrobów tytoniowych [pytanie pierwsze lit. a)]

105. W pierwszej kolejności w ramach pytania pierwszego lit. a) zakwestionowano podstawę prawną art. 24 ust. 2 dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem „dyrektywa nie wpływa na prawo państwa członkowskiego do utrzymania lub wprowadzenia dodatkowych wymogów dotyczących standaryzacji opakowań wyrobów tytoniowych mających zastosowanie do wszystkich wyrobów tytoniowych na jego rynku, gdy jest to uzasadnione z uwagi na zdrowie publiczne, uwzględniając wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego gwarantowany przez niniejszą dyrektywę […]”.

106. Skarżący w postępowaniu głównym i popierający ich interwenienci są zdania, że przepis ten nie może zostać oparty na art. 114 TFUE, ponieważ nie prowadzi on do likwidacji, lecz do stworzenia przeszkód handlowych. Celem uzasadnienia swej oceny uczestniczące przedsiębiorstwa podniosły zasadniczo, że art. 24 ust. 2 dyrektywy umożliwia państwom członkowskim podważenie swobodnego przepływu towarów w zakresie wyrobów tytoniowych poprzez wprowadzenie przez nie bardziej restrykcyjnych przepisów dotyczących opakowań niż przewidziano na szczeblu Unii.

107. Uczestniczące przedsiębiorstwa, podobnie jak również Zjednoczone Królestwo, Irlandia i Norwegia, przyjmują przy tym szczególnie *szerokie rozumienie* art. 24 ust. 2 dyrektywy. Zakładają one, że przepis ten ma zezwolić państwom członkowskim na ustanowienie *w każdym aspekcie* bardziej restrykcyjnych wymogów co do opakowania wyrobów tytoniowych, niezależnie od tego, czy dany element opakowania stanowi przedmiot harmonizacji w ramach prawa Unii.

108. W rzeczywistości przy tak szerokiej interpretacji art. 24 ust. 2 dyrektywy może popaść w konflikt z celem art. 114 TFUE, polegającym na poprawie sposobu funkcjonowania rynku wewnętrznego. Przy tego rodzaju interpretacji dyrektywa dokonywałaby wprawdzie harmonizacji wymogów co do opakowania wyrobów tytoniowych, ale jednocześnie przyznawałaby państwom członkowskim prawo do odstąpienia od tej harmonizacji, i to bez poszanowania przewidzianych w tym celu warunków i procedur na podstawie art. 114 ust. 4–10 TFUE. Jak słusznie wskazał BAT, zniweczyłoby to uprzednio przeprowadzoną harmonizację.

109. Natychmiastowe stwierdzenie bez pogłębionych rozważań w tym temacie, że art. 24 dyrektywy jest nie do pogodzenia z art. 114 TFUE i w związku z tym nie może zostać wydany na jego podstawie, byłoby jednak zbyt pochopne. Przyjęte przez uczestniczące przedsiębiorstwa, Zjednoczone Królestwo, Irlandię i Norwegię szerokie rozumienie art. 24 ust. 2 dyrektywy nie jest jedynym możliwym sposobem rozumienia. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepis prawa wtórnego, gdy dopuszcza więcej niż jedną interpretację, należy interpretować w zgodzie z prawem pierwotnym i w sposób, który nie podważa jego ważności [69].

69 — Wyroki: Komisja/Rada (218/82, EU:C:1983:369, pkt 15); Ordre des barreaux francophones et germanophone i in. (C-305/05, EU:C:2007:383, pkt 28); Überprüfung Komisja/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, pkt 40); Parlament/Rada (C-540/13, EU:C:2015:224, pkt 39).

110. W istocie możliwe wydaje się być dokonanie zgodnej z prawem pierwotnym wykładni dyrektywy art. 24 ust. 2 dyrektywy, która zapewniałaby w szczególności zgodność tego przepisu z podstawą prawną wynikającą z art. 114 TFUE. Możliwe jest bowiem ukazanie – w zgodności ze stanowiskiem organów Unii uczestniczących w postępowaniu prejudycjalnym, jak również Francji i Portugalii – *wąskiego rozumienia* art. 24 ust. 2 dyrektywy i interpretacja tych przepisów dyrektywy w ten sposób, że państwa członkowskie mają prawo wydawać „dalsze przepisy" jedynie w zakresie, w którym prawodawca Unii sam nie dokonał harmonizacji.

111. Wskazane wąskie rozumienie art. 24 ust. 2 w największym stopniu odpowiada również celom i systematyce dyrektywy 2014/40. Wbrew temu, co zdają się twierdzić skarżący w postępowaniu głównym i niektórzy popierający ich interwenienci, dyrektywa ta nie prowadzi do pełnej harmonizacji, lecz jedynie do harmonizacji częściowej lub – używając sformułowania z art. 1 lit. b) – do „zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących wybranych aspektów etykietowania i opakowania wyrobów tytoniowych". Przemawia za tym również motyw 53 dyrektywy, w którym podkreślono, że ów akt prawodawczy prowadzi do „różnego stopnia harmonizacji" i że w odniesieniu do prezentacji i opakowania przewiduje on jedynie „pierwszy zestaw podstawowych wspólnych zasad".

112. Prawdą jest, że dyrektywa zawiera cały rozdział zawierający przepisy dotyczące etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych, sięgające od formy i minimalnej zawartości opakowań aż po wymóg (kombinacji) ostrzeżeń zdrowotnych i zakaz stosowania niektórych wprowadzających w błąd wskazań na opakowaniach produktu. Wbrew stanowisku wielu przedsiębiorstw uczestniczących w postępowaniu pozostaje jednak miejsce dla dodatkowych krajowych regulacji w różnych aspektach etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych. Również z art. 28 ust. 2 lit. a) dyrektywy można wywieść, że pewne płaszczyzny wyglądu opakowania nie są uregulowane w owej dyrektywie i Komisja między innymi obserwuje rozwój sytuacji na poziomie krajowym.

113. W związku z tym państwa członkowskie mogą w szczególności ustanowić własne wymogi co do kolorów wszystkich tych części opakowania, które nie zostały zastrzeżone dla ostrzeżeń, i to w zakresie sięgającym aż po standaryzację opakowań [70]. Kolory są bowiem uregulowane w dyrektywie co najwyżej pośrednio, w zakresie, w jakim art. 13 zakazuje nadawania wyrobom tytoniowym wprowadzającej w błąd lub fałszywie pozytywnej prezentacji.

114. Mało przekonujący jest na tym tle zarzut niektórych przedsiębiorstw uczestniczących w postępowaniu prejudycjalnym, w ramach którego podniesiono, że przepis oparty na art. 114 TFUE, taki jak art. 24 dyrektywy, nie może zezwolić państwom członkowskim na jakiekolwiek bardziej restrykcyjne przepisy krajowe dotyczące etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych, ponieważ wskazana dziedzina „jest w całości objęta zakresem stosowania dyrektywy". W ramach tego zarzutu – wynikającego prawdopodobnie z obawy niektórych zainteresowanych przedsiębiorstw przed ustanowieniem krajowych przepisów wprowadzających opakowania neutralne („plain packaging") – nie wzięto pod uwagę, że wiele aspektów etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych, w tym również aspekt kolorów, wciąż oczekuje na regulację prawa Unii.

115. Przyjęcie tezy uczestniczących przedsiębiorstw oznaczałoby, że zamierzona w dyrektywie 2014/40 częściowa harmonizacja przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich zostałaby zreinterpretowana jako harmonizacja pełna. Stanowiłoby to naruszenie szerokiego zakresu uznania przysługującemu prawodawcy Unii zgodnie z art. 114 TFUE przy wyborze

70 — Zobacz ponownie motyw 53 dyrektywy.

najbardziej zdatnej techniki harmonizacji [71]: przy stosowaniu art. 114 TFUE prawodawca Unii nie musi dokonywać wyboru o charakterze „wszystko albo nic" pomiędzy harmonizacją pełną a zaniechaniem jakiejkolwiek harmonizacji, może natomiast – jak w niniejszym przypadku – przyjąć harmonizację częściową.

116. Nic innego nie wynika z wyroków, na których opierają się skarżące w postępowaniu głównym [72]. Prawdą jest, że w pierwszym wyroku w sprawie reklamy wyrobów tytoniowych Trybunał uznał za niezgodną z prawem dyrektywę opartą na właściwościach w zakresie rynku wewnętrznego, między innymi na art. 100a traktatu WE (obecnie art. 114 TFUE), ponieważ nie zawierała ona przepisów dotyczących swobodnego przepływu produktów zgodnych z dyrektywą. Jeżeli jednak odczyta się wskazany fragment wyroku w jego kontekście, okazuje się, że Trybunał w żadnym razie nie zamierzał usuwać możliwości stanowienia dyrektyw w celu częściowej harmonizacji określonych dziedzin. Uznał on w sposób wyraźny, że w ramach środków harmonizacji rynku wewnętrznego mogą być przyjęte przepisy, które pozostawiają państwom członkowskim możliwość unormowania bardziej restrykcyjnych przepisów ze względów interesu powszechnego [73].

117. Jedynie w przypadku, gdyby prawodawca Unii w ogóle nie zmierzał do ustanowienia swobodnego przepływu produktów objętych daną dyrektywą i pozostającą z nią w zgodności, nie mógłby skorzystać z art. 114 TFUE [74]. Prawodawca Unii nie może również zezwolić państwom członkowskim na to, by sprzeciwiały się one, *ze względów związanych z harmonizowaną przez dyrektywę dziedziną*, przywozowi, sprzedaży lub spożywaniu wyrobów tytoniowych, które są zgodne z jej wymogami [75].

118. Tymczasem w niniejszej sprawie nie ma to miejsca. Po pierwsze bowiem, art. 24 ust. 1 dyrektywy w sposób wyraźny uznaje zasadę swobodnego przepływu wyrobów tytoniowych, które odpowiadają tej dyrektywie. Ponadto art. 24 ust. 2 dyrektywy, interpretowany w świetle motywu 53, zezwala państwom członkowskim na stanowienie „dodatkowych wymogów dotyczących standaryzacji opakowań" jedynie w zakresie, w jakim brak jest harmonizacji w ramach prawa Unii.

119. Z pewnością ten sposób częściowej harmonizacji skutkuje tym, że produkty – również wówczas, gdy ich etykietowanie i opakowanie odpowiada we wszystkich aspektach wymogom dyrektywy – nie mogą być bez żadnych przeszkód wywożone z jednego państwa członkowskiego do drugiego. Każde państwo członkowskie może bowiem ustanowić dodatkowe wymogi odnoszące się do niezharmonizowanego aspektu opakowania produktu. Jednak niezależnie od tego również częściowa harmonizacja prowadzi bezspornie do korzyści dla funkcjonowania rynku wewnętrznego, ponieważ usuwa wprawdzie nie wszystkie, ale przynajmniej niektóre przeszkody w handlu. W niniejszym przypadku oznacza to na przykład, że producenci wyrobów tytoniowych mogą używać na całym rynku wewnętrznym opakowań papierosów, które odpowiadają jednolitemu projektowi podstawowemu, i dostosowują ich projekt do odmienności wynikających z danych krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych jedynie w pewnych szczegółach (np. kolorystycznie), a nie w zakresie wszystkich elementów.

71 — Wyroki: REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, pkt 20); Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-66/04, EU:C:2005:743, pkt 45); Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-217/04, EU:C:2006:279, pkt 43); a także Vodafone i in. (C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 35).

72 — Wyrok Niemcy/Parlament i Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 104); zob. również wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 74); Niemcy/Parlament i Rada (C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 73); podobnie wyroki: Gallaher i in. (C-11/92, EU:C:1993:262, pkt 16); Philip Morris Belgium i in. (C-222/91, EU:C:1993:260, pkt 13).

73 — Zobacz w tym kontekście wyrok Niemcy/Parlament i Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 103, 104); podobnie wyrok Lapin (C-358/11, EU:C:2013:142, pkt 32).

74 — Podobnie wyrok Niemcy/Parlament i Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 104, 105).

75 — Wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 74).

120. Prawdą jest, że omawiane przepisy w art. 24 ust. 1 i ust. 2 dyrektywy mają łącznie z odpowiednimi wskazaniami zawartymi w motywie 53 głównie funkcję wyjaśniającą. Objaśniają one sposób funkcjonowania zamierzonej w dyrektywie harmonizacji częściowej. Jak jednak wykazał ostry spór między uczestnikami postępowania w przedmiocie dopuszczalności ewentualnych krajowych przepisów w przedmiocie standaryzacji opakowań, tego rodzaju wyjaśnienie może być rozsądne.

b) Przysługujące państwom członkowskim prawo do zakazania wprowadzania do obrotu określonych kategorii produktów [pytanie pierwsze lit. b)]

121. W pytaniu pierwszym lit. b) analizie poddano z kolei art. 24 ust. 3 dyrektywy, konkretnie jego zdanie pierwsze. Zgodnie z tym przepisem państwo członkowskie „może zakazać [wprowadzania do obrotu] określonej kategorii wyrobów tytoniowych lub powiązanych wyrobów z uwagi na szczególną sytuację tego państwa członkowskiego i pod warunkiem, że przepisy te uzasadnione są potrzebą ochrony zdrowia ludzkiego, biorąc pod uwagę wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego gwarantowany przez niniejszą dyrektywę".

122. Jak wskazał sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, art. 24 ust. 3 zdanie pierwsze został zakwestionowany w postępowaniu głównym przy użyciu zasadniczo tych samych argumentów co uprzednio w odniesieniu do art. 24 ust. 2 dyrektywy. Ponownie podniesiono zatem, że sporny przepis dyrektywy nie prowadzi do usunięcia, lecz do powstania przeszkód w handlu.

123. Wbrew stanowisku Parlamentu, Rady i Komisji zarzutu tego nie można oddalić poprzez odesłanie do braku właściwości Unii w zakresie wydawania środków harmonizacji polityki zdrowotnej (art. 168 ust. 5 TFUE) i do istniejącej w dalszym ciągu odpowiedzialności państw członkowskich w zakresie określania ich polityki zdrowotnej (art. 168 ust. 7 TFUE). Dyrektywa 2014/40 nie stanowi bowiem środka polityki zdrowotnej, lecz środek harmonizacji rynku wewnętrznego, w przypadku którego Unia jest właściwa na podstawie art. 114 TFUE [76]. W przeciwnym razie będący przedmiotem ostrego sporu również w niniejszej sprawie zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie nie mógłby zostać zawarty w dyrektywie [77].

124. Ponadto, jak już wskazałam powyżej [78], art. 114 TFUE zasadniczo nie może stanowić podstawy prawnej dla przepisu, na mocy którego zezwolono by państwom członkowskim na jednostronne odstąpienie od harmonizującego skutku dyrektywy. Dotyczy to również ewentualnych środków uzasadnionych względami polityki zdrowotnej, które mogą zostać przyjęte przez poszczególne państwa członkowskie, „aby uwzględnić ewentualne przyszłe zmiany sytuacji rynkowej", jak wskazano w motywie 54 dyrektywy. W tego rodzaju przypadkach art. 114 ust. 8 TFUE – zajmujący jako postanowienie prawa pierwotnego wyższą pozycję niż dyrektywa – przewiduje bowiem działanie na szczeblu Unii, a nie na szczeblu krajowym. Jeżeli w zharmonizowanym już w prawie Unii zakresie wystąpi „szczególny problem zdrowia publicznego", wówczas dane państwo członkowskie powinno poinformować o tym Komisję, „która [z]bada niezwłocznie, czy należy zaproponować Radzie właściwe środki". Nie można odstąpić od tej zasady w akcie prawa wtórnego. Ostatecznie państwa członkowskie mogą zostać upoważnione w dyrektywie, na zasadzie odstępstwa od zawartej w niej przepisów, do przyjęcia *środków tymczasowych* w celu ochrony zdrowia (art. 114 ust. 10 TFUE).

125. Na tym tle, wbrew stanowisku organów Unii uczestniczących w postępowaniu, art. 24 ust. 3 tej dyrektywy nie może być rozumiany tak szeroko, że państwa członkowskie miałyby wolną rękę w trwałym zakazywaniu wprowadzania do obrotu określonych produktów objętych dyrektywą ze względów polityki ochrony zdrowia, co prowadziłoby do jednostronnego wstrzymania swobodnego

76 — Podobnie wyroki: Niemcy/Parlament i Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 88); British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 62); Alliance for Natural Health i in. (C-154/04; C-155/04, EU:C:2005:449, pkt 30).

77 — Zobacz pkt 58–86 niniejszej opinii poniżej.

78 — Zobacz pkt 108, 116 i 117 niniejszej opinii powyżej.

przepływu tych produktów. Nie da się zatem obronić tezy Parlamentu i Komisji, wedle której poszczególne państwa członkowskie, powołując się na art. 24 ust. 3 dyrektywy, mogą całkowicie zakazać wprowadzania papierosów do obrotu. Tylko w przypadku produktów, które *nie* stanowią przedmiotu harmonizacji w dyrektywie 2014/40 możliwe są nadal tego rodzaju jednostronne krajowe zakazy [79].

126. Z powyższego nie wynika jednak, by art. 24 ust. 3 dyrektywy był bezprawny i by należało w związku z tym stwierdzić jego nieważność. Podobnie jak w przypadku ważności art. 24 ust. 2 dyrektywy można bowiem również potwierdzić ważność art. 24 ust. 3, gdy dokona się restrykcyjnej wykładni tego przepisu w kontekście podstawy prawnej przyjętej dla jej wydania – a więc w zgodności z art. 114 TFUE [80].

127. Po pierwsze, zgodnie z art. 24 ust. 3 dyrektywy jednostronne krajowe zakazy wprowadzania do obrotu produktów, które są objęte dyrektywą, są dopuszczalne jedynie w zakresie, w jakim cel zamierzony na poziomie państw członkowskich nie został w pełni zrealizowany poprzez środki harmonizacji dyrektywy. Wskazuje na to sformułowanie zawarte w art. 24 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy, wedle którego ewentualne zakazy wprowadzania do obrotu produktów wydane przez państwa członkowskie muszą być „uzasadnione […] [i uwzględniać] wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego gwarantowany przez niniejszą dyrektywę".

128. Po drugie, art. 24 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy zezwala wyłącznie na takie zakazy wprowadzania do obrotu produktów uzasadnione względami polityki zdrowotnej na poziomie krajowym, które są uzasadnione „z uwagi na szczególną sytuację tego państwa członkowskiego". Jest zgodne z zasadą pomocniczości (art. 5 ust. 1 i ust. 3 TUE), by rozwiązanie tego rodzaju problemów pozostawić w pierwszej kolejności państwom członkowskim [81]. Na wypadek pojawienia się w tym kontekście problemów transgranicznych prawodawca Unii zapobiegawczo przewidział w następnych zdaniach art. 24 ust. 3 dyrektywy i wedle wzoru art. 114 ust. 5 i ust. 6 TFUE postępowanie zatwierdzające, które jest przeprowadzane przez Komisję.

129. Z uwagi na to stwierdzenie art. 24 ust. 3 dyrektywy może zostać uznany za środek mieszczący się w ramach podstawy prawnej art. 114 TFUE.

130. Skarżący w postępowaniu głównym podnieśli, że istnieje niespójność pomiędzy art. 24 ust. 3 dyrektywy a zakazem wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych w art. 7 dyrektywy [82]. W istocie podnieśli oni, że zakaz stosowania charakterystycznych aromatów, taki jak przewidziany w art. 7, dyrektywy nie jest konieczny, gdy państwom członkowskim dano już możliwość zakazania wprowadzania do obrotu określonych kategorii wyrobów tytoniowych. Nie jest również ich zdaniem spójne uzasadnianie zakazu stosowania charakterystycznych aromatów w art. 7 dyrektywy przeciwdziałaniem przyszłym rozbieżnościom w krajowych regulacjach, a jednocześnie wspieranie tego rodzaju rozbieżności w art. 24 ust. 3 dyrektywy.

131. Także ta argumentacja mnie nie przekonuje. Przedmiotem art. 7 dyrektywy jest, jak już wskazano [83], *problem transgraniczny* dotyczący całego europejskiego rynku wewnętrznego, natomiast zakres stosowania art. 24 ust. 3 dyrektywy, zgodnie z jego brzmieniem, ogranicza się do *określonych okoliczności poszczególnych państw członkowskich*. Ponadto prawodawca Unii może, korzystając

79 — Podobnie również motyw 55 dyrektywy.

80 — Zobacz pkt 109 niniejszej opinii poniżej.

81 — Zobacz moja opinia z dnia dzisiejszego w sprawie Polska/Parlament i Rada (C-358/14, pkt 141–171, w szczególności pkt 152, 153, 165).

82 — Zarzut ten został podniesiony zarówno w odniesieniu do art. 24 ust. 3 dyrektywy, jak również w odniesieniu do art. 7 dyrektywy. Wymienione w tym kontekście argumenty zbadam łącznie.

83 — Zobacz pkt 58–86 niniejszej opinii powyżej oraz uzupełniająco pkt 282–284 poniżej.

z szerokiego zakresu uznania w ramach art. 114 TFUE [84], zdecydować o stopniowej harmonizacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, w związku z czym w pewnym okresie tylko niektóre problemy rynku wewnętrznego będą rozwiązywane w drodze środka harmonizacji. Na tym tle nie może zostać uznane za niespójne zakazanie przez prawodawcę Unii wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie na całym europejskim rynku wewnętrznym, przy jednoczesnym pozostawieniu ustanowienia zakazu wprowadzania do obrotu innych wątpliwych pod kątem zdrowia produktów poszczególnym państwom członkowskim.

c) Wnioski pośrednie

132. Reasumując: wśród argumentów przedstawionych Trybunałowi brak jest przesłanek pozwalających stwierdzić, że art. 24 ust. 2 lub 3 dyrektywy został oparty na art. 114 TFUE niezgodnie z prawem.

4. Regulacja dotycząca sprzedaży na odległość [pytanie pierwsze lit. c) ppkt (iii)]

133. W ramach pytania pierwszego lit. c) ppkt (iii) sąd odsyłający poddaje analizie art. 18 dyrektywy, a ściślej rzecz ujmując ust. 1 tego przepisu, na mocy którego pozostawia się państwom członkowskim swobodę decyzji w przedmiocie zakazania transgranicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych na odległość na rzecz konsumentów, a ponadto wzywa się państwa członkowskie do współpracy w zapobieganiu tego rodzaju sprzedaży.

134. Pytanie to opiera się na zarzucie przedstawionym w postępowaniu głównym przez BAT, wedle którego przepis ów nie ułatwia transgranicznego handlu, lecz go utrudnia, i w związku z tym sprzeciwia się celom art. 114 TFUE. Przedsiębiorstwo to podniosło ponadto, że pozostawiona państwom członkowskim swoboda wyboru będzie prowadziła do rozbieżności pomiędzy przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi. Z obydwu względów BAT kwestionuje, by art. 18 dyrektywy mógł być oparty na podstawie prawnej wynikającej z art. 114 TFUE.

135. Należy w tym kontekście stwierdzić w pierwszej kolejności, że państwa członkowskie miały już uprzednio – a więc przed wejściem w życie dyrektywy 2014/40 – swobodę w stanowieniu zakazów lub ograniczeń dotyczących transgranicznego handlu na odległość wyrobami tytoniowymi w ramach Unii Europejskiej z powołaniem się na przewidziane w traktatach granice swobodnego przepływu towarów [85]. W tym zakresie art. 18 ust. 1 dyrektywy stanowi jedynie normę deklaratoryjną, potwierdzającą status quo.

136. Ponadto, jak wskazano w preambule dyrektywy [86], art. 18 ust. 1 uwzględnia również okoliczność, że przepisy dyrektywy dotyczące produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych w drodze handlu na odległość mogą zostać w łatwy sposób ominięte, i że tą drogą dystrybucji młodzież może uzyskać łatwiejszy dostęp do wyrobów tytoniowych. Ogólnie rzecz biorąc przepisy zmierzające do ograniczenia konsumpcji tytoniu mogą zostać w ten sposób podważone.

137. W orzecznictwie zostało uznane, że w akcie prawa Unii wydanym zgodnie z art. 114 TFUE mogą zostać również ujęte przepisy, wedle których obejście określonych regulacji może – lub powinno – zostać uniemożliwione poprzez zakazy [87]. Dokładnie temu celowi służy art. 18 ust. 1 dyrektywy.

84 — Wyroki: REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, pkt 20); Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-66/04, EU:C:2005:743, pkt 45); Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-217/04, EU:C:2006:279, pkt 43); a także Vodafone i in. (C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 35).

85 — Na przykład we Francji i na Litwie istnieje ogólny zakaz sprzedaży online wyrobów tytoniowych, natomiast niektóre inne państwa członkowskie poddają handel na odległość tymi produktami obowiązkowi uzyskania pozwolenia lub przewidują granice wiekowe. Zobacz w tym zakresie: ogólny opis zawarty w ocenie skutków („Impact Assessment") przedstawionej przez służby Komisji w dniu 19 grudnia 2012 r., Doc. SWD(2012) 452 final, w szczególności część 4, s. 8.

86 — Motyw 33 dyrektywy.

87 — Wyroki: Niemcy/Parlament i Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 100); a także British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 82).

138. Zakaz transgranicznego handlu na odległość, który został ustanowiony lub który być może zostanie ustanowiony przez niektóre państwa członkowskie z powołaniem się na art. 18 ust. 1 dyrektywy, stanowi niejako cenę za istnienie swobodnego przepływu na europejskim rynku wewnętrznym wyrobów tytoniowych, które odpowiadają wymogom dyrektywy i są sprzedawane w zgodności z zamierzonym w dyrektywie celem ochrony zdrowia.

139. W związku z tym należy stwierdzić, że art. 18 ust. 1 dyrektywy mógł zostać przyjęty przy zastosowaniu jako podstawy prawnej art. 114 TFUE [88].

5. Upoważnienie Komisji do wdrożenia standardów uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym [pytanie pierwsze lit. c) ppkt (iv)]

140. Pytanie pierwsze lit. c) ppkt (iv) odnosi się do art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 5 dyrektywy, w których Komisja została upoważniona do wydawania aktów delegowanych celem wprowadzenia do prawa Unii uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym określonych standardów w odniesieniu do maksymalnych poziomów wydzielanych substancji, emisji i metod pomiaru. W tym kontekście sąd odsyłający wskazuje zarzut JTI, wedle którego na mocy tych postanowień dyrektywy uprawnienia prawodawcze są de facto delegowane na WHO względnie na strony konwencji ramowej WHO, co jest niezgodne z art. 114 TFUE.

141. Krytyka tych przepisów dyrektywy ma przy dokładnej analizie dwa aspekty. Po pierwsze, wskazano na rzekomą delegację uprawnień prawodawczych na rzecz organizacji lub gremiów międzynarodowych istniejących poza instytucjonalnymi ramami Unii. Po drugie, poddano w wątpliwość, jakoby poprzez ewentualne dopasowanie prawa Unii do międzynarodowych standardów rzeczywiście można było poprawić sposób funkcjonowania rynku wewnętrznego.

142. Pierwszy z tych dwóch aspektów krytyki obalę poniżej, w związku z pytaniem piątym [89]. Co się tyczy drugiego aspektu krytyki wystarczy wskazanie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 114 TFUE może stanowić podstawę dostosowania do nowego rozwoju istniejących już środków harmonizacji rynku wewnętrznego [90]. Jest oczywiste, że tego rodzaju dostosowanie może zostać również podjęte na podstawie wytycznych prawa międzynarodowego lub zaleceń gremiów międzynarodowych (por. również art. 3 ust. 5 zdanie drugie TUE).

143. Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie. Artykuł 3 dyrektywy zawiera regulacje dotyczące maksymalnych poziomów wydzielanych substancji, względnie emisji wyrobów tytoniowych, podczas gdy art. 4 dyrektywy przewiduje już regulacje dotyczące metod pomiaru. Komisja jest każdorazowo upoważniona do dostosowania lub uzupełnienia tych regulacji do nowego rozwoju na szczeblu międzynarodowym. Zostało w ten sposób zapewnione, by nowe standardy uzgodnione na szczeblu międzynarodowym miały zastosowanie jednolicie i jednocześnie na całym europejskim rynku wewnętrznym, co poprawi sposób funkcjonowania rynku wewnętrznego.

144. W związku z tym bezzasadny jest zarzut, jakoby art. 114 TFUE nie mógł stanowić podstawy prawnej dla art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 5 dyrektywy.

88 — Kwestia, czy art. 18 ust. 1 dyrektywy odpowiada zasadzie proporcjonalności, nie stanowi przedmiotu niniejszego postępowania prejudycjalnego.

89 — Zobacz pkt 258–263 niniejszej opinii poniżej.

90 — Wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 77–80); a także Vodafone i in. (C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 34); por. w tym względzie pkt 89 i 90 niniejszej opinii powyżej.

B – *Zasada proporcjonalności*

145. Pytania drugie i trzecie są poświęcone zasadzie proporcjonalności. W oparciu o zarzut BAT poruszono w tym kontekście kwestię zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie [pytanie trzecie lit. a)], a także – w oparciu o zarzuty wielu uczestniczących przedsiębiorstw – poddano analizie różne wymogi stawiane przez dyrektywę w odniesieniu do etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych [pytanie drugie oraz pytanie trzecie lit. b) i c)].

146. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności zalicza się do ogólnych zasad prawa Unii. Wymaga ona, aby akty prawne instytucji Unii były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów [91]. W przypadku gdy możliwy jest wybór spośród wielu odpowiednich środków, należy stosować te najmniej dotkliwe; co więcej, wynikające z tego niedogodności muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonych celów [92].

147. Co się tyczy sądowej kontroli aktów prawa Unii w zakresie ich proporcjonalności należy stwierdzić, że zakres uprawnień dyskrecjonalnych prawodawcy Unii może okazać się ograniczony w zależności od kilku aspektów, gdy chodzi o ingerencję w prawa podstawowe. Do aspektów tych należą między innymi obszar, którego dotyczy kontrola, natura danego prawa podstawowego, charakter i waga tej ingerencji oraz jej cel [93].

1. Naruszenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej

148. Większość problemów wskazanych w pytaniach drugim i trzecim dotyczy prawa podstawowego wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16 karty praw podstawowych). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem owo prawo podstawowe może podlegać różnorodnym ingerencjom władz publicznych, które mają prawo ustanowić w interesie ogólnym ograniczenia w korzystaniu z tej wolności [94], przy czym prawodawcy Unii przysługuje szeroki zakres uznania w dziedzinach wymagających od niego dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz oceny złożonych sytuacji [95].

149. Okoliczność, że prawodawca Unii przy wydawaniu dyrektywy 2014/40 był postawiony przed właśnie tego rodzaju złożonymi problemami gospodarczymi, społecznymi i politycznymi, jest niezaprzeczalna i ponadto nie została poważnie podana w wątpliwość przez któregokolwiek z uczestników postępowania. W związku z tym prawodawca Unii dysponował w odniesieniu do ocen leżących u podstaw dyrektywy szerokim zakresem uznania, również w kontekście środków, za pomocą których najlepiej może zostać osiągnięty na europejskim rynku wewnętrznym wymagany wysoki poziom ochrony zdrowia (art. 9 TFUE, art. 114 ust. 3 TFUE, art. 168 ust. 1 TFUE i art. 35 zdanie drugie karty praw podstawowych). Dzieje się tak również z tego względu, że prognozy dotyczące przyszłych zdarzeń na rynku z natury rzeczy mogą być sprawdzane co najwyżej pod względem ich wiarygodności.

91 — Wyroki: Maizena i in. (137/85, EU:C:1987:493, pkt 15); Zjednoczone Królestwo/Rada (C-84/94, EU:C:1996:431, pkt 57); British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 122); Digital Rights Ireland (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, pkt 46); a także Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 67).

92 — Wyroki: Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, pkt 21); Jippes i in. (C-189/01, EU:C:2001:420, pkt 81); a także ERG i in. (C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 86); podobnie również wyrok Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 91).

93 — Wyrok Digital Rights Ireland (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, pkt 47).

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

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

150. Owo uznanie skutkuje tym, że wystąpienie naruszenia zasady proporcjonalności przez prawodawcę Unii można przyjąć jedynie wówczas, gdy dany akt prawny jest *oczywiście nieproporcjonalny*, to znaczy gdy w oczywisty sposób nie nadaje się do osiągnięcia zamierzonych celów zgodnych z prawem, w oczywisty sposób wykracza poza to, co konieczne do ich realizacji, lub prowadzi do niedogodności, które są w oczywisty sposób niewspółmierne względem owych celów [96]. Jest natomiast bez znaczenia, czy środek przyjęty w tym akcie jest jedynym możliwym środkiem, czy też tylko najbardziej celowym.

151. Mając na uwadze powyższe kryteria, należy przeprowadzić sądową kontrolę zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznych aromatach oraz niektórych wskazanych przez sąd krajowy wymogów dotyczących etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych.

a) Zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznych aromatach [pytanie trzecie lit. a)]

152. Zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznych aromatach, będący przedmiotem skierowanego do Trybunału pytania trzeciego lit. a), dotyczącego proporcjonalności, wynika z art. 7 ust. 1 i ust. 7 dyrektywy.

153. Zakaz ów ma przyczynić się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia na europejskim rynku wewnętrznym. Wszystkie charakterystyczne aromaty – niezależnie od tego, czy chodzi o mentol, czy też o inne aromaty – mogą bowiem zasadniczo skutkować złagodzeniem lub zatuszowaniem na ogół ostrego, wręcz gryzącego smaku dymu tytoniowego. W ten sposób powstaje poważne zagrożenie, że papierosy aromatyzowane ułatwią niepalącym rozpoczęcie konsumpcji tytoniu [97], a palaczom z przyzwyczajenia – w każdym razie niektórym z nich – utrudnią zerwanie z uzależnieniem od nikotyny [98].

154. Szczególne praktyczne znaczenie ma w tym kontekście ustanowiony w tym przepisie zakaz wprowadzania do obrotu *papierosów mentolowych*, który wchodzi w życie z dniem 20 maja 2020 r. [99]. W zakresie owego zakazu wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych postanowienie odsyłające oraz uwagi uczestniczących przedsiębiorstw zawierają szczegółowe wywody dotyczące zasady proporcjonalności. W związku z tym przy rozpatrywaniu tej problematyki prawnej skoncentruję się poniżej na proporcjonalności zakazu wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych.

i) Zdatność zakazu

155. Kwestią sporną jest już zdatność zakazu wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych do osiągnięcia zamierzonego w dyrektywie podniesienia poziomu ochrony zdrowia. Chodzi tu o kontrowersyjne pytanie, w jaki sposób zakaz wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych wpłynie na zachowania konsumenckie aktualnych i potencjalnych palaczy. Wszyscy uczestnicy postępowania opierają się w ramach swych stanowisk na badaniach naukowych i każdorazowo zarzucają stronie przeciwnej, że jej wywody nie znajdują wystarczającego poparcia w nauce.

96 — Wyrok Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 74, 81, 91); podobnie również wyroki: Vodafone i in. (C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 52); S.P.C.M. i in. (C-558/07, EU:C:2009:430, pkt 42); Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 46).

97 — Zobacz również motyw 16 dyrektywy.

98 — Zobacz w tym zakresie wskazanie przyzwyczajeń konsumenckich w motywie 16 dyrektywy.

99 — Termin 20 maja 2020 r. wynika z art. 7 ust. 14 dyrektywy, ponieważ ilościowo wartość sprzedaży papierosów mentolowych w całej Unii przekracza 3%, czego nie zakwestionował żaden z uczestników postępowania.

156. Dla celów dokonania oceny zgodności z prawem dyrektywy 2014/40 i w szczególności proporcjonalności spornych przepisów nie jest istotne, czy wskazane przez prawodawcę Unii względy zdrowia dotyczące papierosów mentolowych – względy, które osobiście wydają mi się być bardzo racjonalne – mogą zostać udowodnione w obecnym stanie wiedzy z wystarczającą dokładnością.

157. Przy stanowieniu dyrektywy prawodawca Unii musiał bowiem uwzględnić zasadę ostrożności [100]. W szczególności wówczas, gdy istnienie lub zakres domniemanego zagrożenia okażą się niemożliwe do ustalenia z całkowitą pewnością z racji niewystarczającego, nieostatecznego lub niedokładnego charakteru wyników przeprowadzonych badań, lecz pozostaje prawdopodobieństwo powstania rzeczywistej szkody dla zdrowia publicznego, gdyby to zagrożenie miało wystąpić, zasada ostrożności uzasadnia przyjęcie środków ograniczających, o ile będą one obiektywne i niedyskryminacyjne [101].

158. Również opracowane w ramach WHO wezwanie do ograniczenia lub zakazania na całym świecie używania składników w wyrobach tytoniowych, które mogą poprawić ich smak, w tym również mentolu [102], stanowi nic innego jak wyraz zasady ostrożności.

159. Na tym tle, zgodnie z zasadą ostrożności, ustanowienie ogólnie rygorystycznych reguł dla użycia charakterystycznych aromatów w wyrobach tytoniowych jest dobrze uzasadnione i być może wręcz konieczne, tym bardziej że zgodnie z wytycznymi prawa pierwotnego zamierzony jest *wysoki* poziom ochrony zdrowia (art. 9 TFUE, art. 114 ust. 3 TFUE, art. 168 ust. 1 TFUE i art. 35 zdanie drugie karty praw podstawowych).

160. W żadnym razie zakaz wprowadzania do obrotu charakterystycznych aromatów w wyrobach tytoniowych – w tym mentolu – nie może zostać uznany za *oczywiście niezdatny* do osiągnięcia wskazanego celu i do przyczynienia się w ten sposób do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia na europejskim rynku wewnętrznym. Należy tak przyjąć tym bardziej wówczas, gdy uwzględni się zasadę ostrożności oraz szeroki zakres uznania, który przysługuje prawodawcy Unii w odniesieniu do wyboru środków, za pomocą których najlepiej może zostać uzyskany wymagany na rynku wewnętrznym wysoki poziom ochrony zdrowia.

ii) Konieczność zakazu

161. Ponadto niektóre przedsiębiorstwa uczestniczące w postępowaniu i Polska kwestionują konieczność ustanowienia zakazu wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych dla celów osiągnięcia zamierzonego w dyrektywie wysokiego poziomu ochrony zdrowia na europejskim rynku wewnętrznym.

162. Argumenty, które zostały przedstawione w tym kontekście, można przypisać dwóm obszarom tematycznym. Po pierwsze, chodzi o kwestię, czy ogólny zakaz wprowadzania do obrotu wszystkich charakterystycznych aromatów, wraz z mentolem, był konieczny, a po drugie, o kwestię, czy prawodawca Unii dysponował łagodniejszymi, mniej ograniczającymi środkami od zakazu.

100 — Zobacz podobnie wyrok Alliance for Natural Health i in. (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, pkt 68), w którym Trybunał podkreślił, że prawodawca Unii „powinien uwzględnić zasadę ostrożności, kiedy uchwala w ramach polityki rynku wewnętrznego środki mające na celu ochronę zdrowia ludzkiego”.

101 — Wyroki: Zjednoczone Królestwo/Komisja (C-180/96, EU:C:1998:192, pkt 99); Komisja/Dania (C-192/01, EU:C:2003:492, pkt 52, 53); Komisja/Francja (C-333/08, EU:C:2010:44, pkt 93); Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, pkt 60, 62); Acino/Komisja (C-269/13 P, EU:C:2014:255, pkt 57).

102 — Zobacz pkt 74–76 niniejszej opinii powyżej.

– W przedmiocie konieczności ustanowienia ogólnego zakazu wprowadzania do obrotu wszystkich charakterystycznych aromatów

163. Co się tyczy pierwszego z tych obszarów tematycznych, wskazałam już powyżej – w związku z art. 114 TFUE – że argumenty niektórych przedsiębiorstw uczestniczących w postępowaniu dotyczące rzekomej szczególnej pozycji papierosów mentolowych w segmencie rynku papierosów aromatyzowanych nie są zbyt przekonujące [103].

164. Ponadto, wbrew stanowisku BAT, konieczności ustanowienia zakazu wprowadzania do obrotu charakterystycznych aromatów w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia na rynku wewnętrznym nie można podważyć lapidarnym wskazaniem, że związane z paleniem ryzyko dla zdrowia jest powszechnie znane, w szczególności również młodym ludziom.

165. Sama okoliczność, że wiele osób zainteresowanych posiada wiedzę o określonym ryzyku nie oznacza bowiem w żadnym razie, by administracja publiczna powinna wycofywać środki zapobiegawcze lub rezygnować z nowych środków zapobiegawczych. Nikt na przykład nie doszedłby do wniosku, że należy uchylić ciążący na kierowcach motocykli obowiązek jazdy w kasku lub ciążący na osobach przemieszczających się samochodami obowiązek zapinania pasów jedynie z tego względu, że zdecydowana większość uczestników ruchu zna ryzyko związane z ruchem drogowym i dobrowolnie zachowuje się rozsądnie.

166. Jak wynika między innymi z art. 1 i preambuły dyrektywy, ustanawiając zakaz wprowadzania do obrotu wszystkich charakterystycznych aromatów, dyrektywa ta idzie w ślad za wytycznymi opracowanymi w ramach WHO [104]. Prawdą jest, jak słusznie podniosły BAT, Mane i Polska, że wytyczne te nie są prawnie wiążące, jednak bez wątpienia mają charakter zaleceń również – i w szczególności – w odniesieniu do uregulowań dotyczących mentolu [105]. Jest oczywiste, że prawodawca Unii w ramach szerokiego zakresu uznania przysługującego mu na podstawie art. 114 TFUE przy wydawaniu środków harmonizacji rynku wewnętrznego mógł przyjąć regulacje, które wprawdzie nie były konkretnie wymagane od Unii na szczeblu międzynarodowym, są jednak zalecane.

167. Gdyby prawodawca Unii zrezygnował z objęcia mentolu zakazem stosowania charakterystycznych aromatów, wówczas, jak już wskazano [106], dyrektywa przyczyniłaby się w znacznie mniejszym stopniu do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Dla aktualnych i potencjalnych konsumentów aromatyzowanych wyrobów tytoniowych w dalszym ciągu pozostawałyby bowiem dostępne na rynku wewnętrznym jako opcja papierosy mentolowe, co ułatwiałoby młodzieży i młodym dorosłym rozpoczęcie konsumpcji tytoniu i jednocześnie utrudniałoby palaczom z przyzwyczajenia zerwanie z uzależnieniem od nikotyny [107].

168. Jest ponadto możliwe, że Unia Europejska ryzykowałaby wytoczeniem procesu w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO), gdyby nie zakazała wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych w taki sam sposób jak innych aromatyzowanych papierosów. Należy w tym kontekście wskazać, że Organ Rozstrzygania Sporów WTO uznał w raporcie wydanym w 2012 r., że zakazanie przez Stany Zjednoczone Ameryki sprzedaży papierosów o aromacie goździków przy jednoczesnym dalszym dopuszczeniu sprzedaży papierosów mentolowych stanowi naruszenie zasad WTO [108]. Wbrew

103 — Zobacz pkt 65 niniejszej opinii powyżej.

104 — Motyw 7 dyrektywy.

105 — Zobacz pkt 76 niniejszej opinii powyżej.

106 — Zobacz pkt 69 niniejszej opinii powyżej.

107 — Nie podważa tego okoliczność, że wedle badania cytowanego przez Polskę mentol stanowi jeden najrzadszych powodów rozpoczęcia palenia. Wyeliminowanie każdej, nawet mniej znaczącej przyczyny nadaje się do zapewniania wysokiego poziomu ochrony zdrowia na rynku wewnętrznym w zakresie wyrobów tytoniowych.

108 — Raport stałego organu apelacyjnego WTO z dnia 4 kwietnia 2012 r. (WT/DS406/AB/R, „United States „Measures affecting the production and sale of clove cigarettes", dostępny na stronie internetowej WTO pod adresem www.wto.org, w szczególności pkt 298).

stanowisku BAT nie jest w żadnym razie wykluczone, lecz wręcz nasuwa się, zastosowanie tego raportu WTO do niniejszej problematyki, tym bardziej że w owym raporcie jest w sposób wyraźny mowa o porównywalności pomiędzy papierosami o aromacie goździków i papierosami o aromacie mentolu (jako tak zwanymi „towarami tego samego rodzaju" w rozumieniu porozumienia WTO w sprawie barier technicznych w handlu).

169. Przy uwzględnieniu tych okoliczności nie można podawać w wątpliwość konieczności ustanowienia zakazu stosowania *wszystkich* charakterystycznych aromatów, w tym mentolu [109]. W każdym razie tego rodzaju ogólny zakaz nie wykracza *w sposób oczywisty* ponad to, co konieczne do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia na europejskim rynku wewnętrznym.

170. Niczego nie zmienia w tym kontekście okoliczność, że określone wyroby tytoniowe – a mianowicie cygara – pozostają wyłączone z zakazu stosowania charakterystycznych aromatów na podstawie art. 7 ust. 12 dyrektywy. Szeroki zakres uznania przysługujący prawodawcy Unii w ramach art. 114 TFUE [110] w żadnym razie nie wyklucza stopniowej harmonizacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich. Ponadto Parlament i Rada mogły w obecnej sytuacji przyjąć, że kwestie zdrowia związane z charakterystycznymi aromatami powstają w szczególności w przypadku papierosów i tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów, ze względu na szczególną atrakcyjność tych wyrobów tytoniowych dla młodych ludzi [111].

– W przedmiocie potencjalnego istnienia łagodniejszych środków

171. Niektórzy uczestnicy postępowania, w szczególności Von Eicken i Polska, podnieśli, że istnieją łagodniejsze środki, które prawodawca Unii powinien ustanowić zamiast zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie. Są nimi ich zdaniem wprowadzenie granic wiekowych w odniesieniu do sprzedaży aromatyzowanych wyrobów tytoniowych, ukierunkowane kampanie informacyjne oraz utworzenie listy dozwolonych lub zabronionych substancji istotnych w kontekście aromatów („lista pozytywna" lub „lista negatywna").

172. Należy w tym zakresie wskazać, że ewentualne środki łagodniejsze względem środka przyjętego przez prawodawcę Unii mogą zostać uwzględnione w ramach badania proporcjonalności, jeżeli w takim samym stopniu nadają się do osiągnięcia celu zamierzonego w spornym akcie Unii [112].

173. Nie ma to miejsca w przypadku wskazanych granic wiekowych. Jak bowiem w przekonujący sposób wskazały instytucje Unii uczestniczące w postępowaniu i wiele uczestniczących w nim państw członkowskich, ograniczenia wiekowe można w handlu obejść w łatwy sposób i ich przestrzeganie jest bardzo trudne do skontrolowania [113].

174. Również ewentualne kampanie informacyjne dotyczące zagrożeń związanych z wyrobami tytoniowymi o charakterystycznych aromatach nie mogą zostać uznane za równorzędne z zakazem sprzedaży wszystkich wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie. Jak słusznie wskazała Komisja, tego rodzaju kampanie informacyjne nie nadawałyby się w ogóle do tego, by w rozumieniu art. 114 TFUE usuwać istniejące przeszkody w handlu związane z rozbieżnymi regulacjami krajowymi dotyczącymi stosowania charakterystycznych aromatów lub zapobiegać ich powstawaniu.

109 — Zobacz podobnie w odniesieniu do zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego wyroki: Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 47); Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 49).

110 — Wyroki: REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, pkt 20); Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-66/04, EU:C:2005:743, pkt 45); Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-217/04, EU:C:2006:279, pkt 43); a także Vodafone i in. (C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 35).

111 — Motyw 19 dyrektywy.

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

113 — Zobacz moje opinie z dnia dzisiejszego w sprawach: Polska/Parlament i Rada (C-358/14, pkt 120, 121); Pillbox 38 (C-477/14, pkt 144, 145).

175. Ponadto wydanie „pozytywnej" lub „negatywnej" listy substancji istotnych w kontekście aromatów zaproponowane przez Von Eicken jako środek alternatywny względem art. 7 dyrektywy charakteryzowałoby się zdecydowanym niekorzystnym aspektem, polegającym na tym, że tego rodzaju technika prawodawcza jest niezręczna i podatna na obejście, a ponadto omawiana lista wymagałaby w związku z szybkim rozwojem sektora ciągłej aktualizacji. Jednocześnie tego rodzaju postępowanie ograniczałoby ponad miarę pozostałą swobodę działania organów krajowych, w sprzeczności z zasadą proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE).

iii) Proporcjonalność sensu stricto

176. Wreszcie niektórzy uczestnicy postępowania przedstawili krytykę zakazu wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych w kontekście proporcjonalności sensu stricto. Podnieśli oni zaistnienie nadzwyczajnych sytuacji gospodarczych i społecznych związanych z tym zakazem, w szczególności w przypadku dostawców przemysłu tytoniowego i producentów wyrobów niszowych, a także w przypadku niektórych rolników trudniących się uprawą tytoniu.

177. W pierwszej kolejności należy w tym kontekście oddalić zarzut przedstawiony przez Benkert, wedle którego przy opracowywaniu projektu dyrektywy Komisja nie przeprowadziła w wystarczającym stopniu konsultacji z określonymi przedsiębiorstwami działającymi na rynkach poprzednich etapów produkcji [114]. Przeprowadzona przez Komisję dla prawodawcy Unii ocena skutków, nawet jeśli może być dla niego pomocna [115], nie jest prawnie wiążąca [116]. W związku z tym ewentualne błędy w postępowaniu konsultacyjnym, na którym opiera się owa ocena skutków, nie prowadzą w sposób konieczny do bezprawności dyrektywy. Ponadto Benkert przyznał w szczególności, że przedsiębiorstwo jak najbardziej przedstawiło Komisji swe stanowisko. Okoliczność, że stanowisko Benkerta nie odniosło żądanych skutków w aspekcie merytorycznym, nie może zostać uznana za poszlakę wystąpienia wady w przygotowywaniu procedury legislacyjnej.

178. Ponadto co do istoty jest możliwe, że usunięcie papierosów mentolowych z rynku wskutek ustanowionego w prawie Unii zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie wywoła przejściowo negatywne skutki dla sytuacji gospodarczej niektórych rolników trudniących się uprawą tytoniu, niektórych dostawców w sektorze przemysłu tytoniowego i niektórych przedsiębiorstw działających w zakresie produkcji i dystrybucji wyrobów tytoniowych i w najgorszym razie może prowadzić nawet do utraty pewnej liczby miejsc pracy.

179. Należy jednak wziąć pod uwagę, że ochronie zdrowia ludzkiego przysługuje w hierarchii prawa Unii znacznie wyższa pozycja niż ochronie zasadniczo gospodarczych interesów (zob. art. 9 TFUE, art. 114 ust. 3 TFUE, art. 168 ust. 1 TFUE oraz art. 35 zdanie drugie karty praw podstawowych), w związku z czym ochrona zdrowia może uzasadnić negatywne konsekwencje gospodarcze dla niektórych podmiotów gospodarczych, nawet jeśli są one znaczne [117].

180. Okoliczność, że określone przedsiębiorstwa, a nawet całe gałęzie gospodarki w niektórych państwach członkowskich zostaną być może w większym stopniu obciążone poprzez zakaz wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych niż inne przedsiębiorstwa lub gospodarki innych państw członkowskich, nie prowadzi do tego, by zakaz stosowania charakterystycznych aromatów ujęty w dyrektywie stawał się nieproporcjonalny. Biorąc pod uwagę różnice w strukturach gospodarczych państw członkowskich, trudno sobie wyobrazić przypadek, w którym akt prawa Unii wywierałby dokładnie te same skutki wobec wszystkich przedsiębiorstw i we wszystkich państwach

114 — Podobny zarzut został podniesiony przez Tann w związku z art. 114 TFUE.

115 — Również w ramach badania ważności aktów prawa Unii Trybunał niekiedy bierze pod uwagę tego rodzaju ocenę skutków Komisji (zob. na przykład wyrok Vodafone i in., C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 55, 65).

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

117 — Podobnie wyrok Nelson i in. (C-581/10; C-629/10, EU:C:2012:657, pkt 81) w odniesieniu do ochrony konsumentów.

członkowskich [118]. Jak słusznie podkreśliły instytucje Unii uczestniczące w postępowaniu przed Trybunałem, zbliżenie ustawodawstw na europejskim rynku wewnętrznym zostałoby w znacznym stopniu pozbawione sensu, gdyby mogło być ono dokonywane jedynie w takich przypadkach, w których we wszystkich państwach członkowskich i między wszystkimi zainteresowanymi przedsiębiorstwami istniałaby już w dużej mierze podobna sytuacja.

181. Niezależnie od tego ewentualne obciążenia gospodarcze i społeczne, które mogą być związane z zakazem wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych, są złagodzone poprzez długi okres przejściowy, do dnia 20 maja 2020 r., czyli cztery lata po terminie transpozycji dyrektywy. Co się tyczy w szczególności zainteresowanych rolników, mogą oni ponadto w konkretnych przypadkach uzyskać wsparcie dochodowe w ramach wspólnej polityki rolnej.

182. Co się tyczy przewidywanego przez niektórych uczestników postępowania wzrostu przemytu i rozkwitu czarnego rynku w zakresie papierosów mentolowych, uważam ten argument w niniejszym kontekście za równie nieprzekonujący jak w związku z art. 114 TFUE [119].

183. Z uwagi na powyższe prawodawca Unii mógł przy stanowieniu omawianej dyrektywy w uzasadniony sposób – w każdym razie bez dopuszczenia się *oczywistej nieproporcjonalności* – udzielić zamierzonemu wysokiemu poziomowi ochrony zdrowia pierwszeństwa przed względami gospodarczymi i społecznymi wskazanymi przez poszczególnych uczestników w niniejszym postępowaniu.

184. W związku z tym przyjęcie, że zakaz wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych narusza zasadę proporcjonalności, jest bezzasadne.

b) Wymogi dotyczące etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych [pytanie trzecie lit. b) i lit. c)]

185. Litery b) i c) pytania trzeciego są poświęcone różnym wymogom dotyczącym etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych zawartym w art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 lit. a), c) i g) oraz w art. 14 dyrektywy. W oparciu o zarzut BAT sąd odsyłający przedstawił Trybunałowi pytanie dotyczące proporcjonalności wynikających z tych przepisów „środków standaryzacji opakowań".

i) W przedmiocie formy, rozmiaru i minimalnej zawartości opakowań papierosów [pytanie trzecie lit. b)]

186. Z łącznej analizy art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 lit. g) i art. 14 dyrektywy wynika zasadniczo, że opakowania papierosów powinny mieć formę prostopadłościanu, określone wymiary, zawierać co najmniej 20 papierosów oraz nieść kombinację ostrzeżeń zdrowotnych (składającą się z określonego tekstu i odpowiedniej kolorowej fotografii) [120]. Wskazane ostrzeżenia powinny mieć również określone rozmiary oraz powinny być wydrukowane w sposób nieusuwalny, trwale i w pełni widocznie. Ponadto nie mogą one zostać naruszone na skutek otwarcia opakowania W ten sposób ma zostać zmaksymalizowany skutek tych ostrzeżeń zdrowotnych [121].

118 — Na przykład wytyczne prawa Unii z zakresu ochrony środowiska dotyczące samochodów oddziałują w większym stopniu na te państwa członkowskie, w których przemysł samochodowy odgrywa ważną rolę. Podobnie akty prawa Unii dotyczące produkcji i sprzedaży piwa wywierają większe skutki w tych państwach członkowskich, w których ma miejsce znacząca produkcja tego napoju i w których najwyższa jest jego konsumpcja.

119 — Zobacz pkt 84 i 85 niniejszej opinii powyżej.

120 — Wymogi dotyczące opakowań tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów nie stanowiły przedmiotu sporu w niniejszym postępowaniu. W związku z tym, dla celów uproszczenia, nie będę ich rozpatrywać szczegółowo. Jest jednak oczywiste, że poniższe rozważania mają zastosowanie, odpowiednio, również do tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów.

121 — Zobacz również motyw 28 dyrektywy.

187. W istocie między uczestnikami postępowania jest bezsporne, że jednolite wymogi dotyczące etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych nadają się do tego, by osiągnąć zamierzony w dyrektywie kompleksowy cel polegający na poprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia [122]. Ujmując to w sposób nieco uproszczony: jednolite standardy etykietowania i opakowań danego produktu zwiększają zdolność swobodnego przepływu na rynku wewnętrznym, a jednocześnie dobrze widoczne ostrzeżenia wspierają ochronę zdrowia.

188. Jednocześnie BAT kwestionuje wymogi dyrektywy dotyczące formy, rozmiaru i minimalnej zawartości opakowań papierosów. Przedsiębiorstwo jest zdania, że dla celów ochrony zdrowia wystarczające byłoby ustanowienie, że wymagane ostrzeżenia powinny być w pełni widoczne i nie mogą być zniekształcone przez formę opakowania.

189. Bez wątpienia sam wymóg, by ostrzeżenie było widoczne, jak wskazał BAT, stanowi środek mniej restrykcyjny od bardzo szczegółowych wymogów dyrektywy 2014/40 dotyczących formy, rozmiaru i minimalnej zawartości opakowań papierosów. Jak jednak podniosły instytucje Unii biorące udział w postępowaniu, tego rodzaju ogólny wymóg, by ostrzeżenie było widoczne, byłby stosunkowo nieokreślony i mógłby prowadzić do sporów w zakresie jego dochowania i kontroli. Byłby on zatem znacznie mniej skuteczny od ustanowionego przez prawodawcę Unii zestawu środków, zawierającego poza ogólnym wymogiem, by ostrzeżenie było widoczne, również konkretne wytyczne dotyczące formy, rozmiaru i minimalnej zawartości opakowań papierosów.

190. Krótko mówiąc: ostrzeżenia są lepiej widoczne na opakowaniach dużych niż małych i są bardziej czytelne na opakowaniach posiadających formę prostopadłościanu niż na opakowaniach o innej formie. W konsekwencji zawarte w dyrektywie wymogi dotyczące formy, rozmiaru i minimalnej zawartości opakowań papierosów przyczyniają się w szczególnym stopniu do zwiększenia widoczności ostrzeżeń zdrowotnych i do maksymalizacji ich skuteczności.

191. Należy dodać, że ujednolicenie formy i rozmiaru opakowań papierosów może ponadto – całkowicie niezależnie od widoczności i czytelności ostrzeżeń zdrowotnych – przyczynić się do zwiększenia ochrony zdrowia na europejskim rynku wewnętrznym. Im mniej ekstrawaganckie będą bowiem opakowania produktu, tym mniej konsumenci, zwłaszcza młodzi, będą skłaniani do dokonania zakupu. Mniejszą rolę przy decyzji o kupnie odgrywa wówczas czynnik „luzu i zabawy", który może być kojarzony z nietypowymi lub szczególnie wyróżniającymi się opakowaniami, a także zadziwienie, które może wiązać się z nowymi lub wymyślnymi opakowaniami (można tu wskazać na przykład potencjalną atrakcyjność dla grupy konsumentów tworzonej przez młode kobiety opakowań papierosów wzorowanych na formie szminki).

192. Podobnie dzieje się w przypadku minimalnej zawartości opakowań papierosów. Gdy zostanie ona określona, jak w art. 14 dyrektywy, na przynajmniej 20 papierosów, wówczas próg zahamowania przed kupnem przede wszystkim w odniesieniu do młodzieży i młodych osób dorosłych jest wyższy niż w przypadku mniejszych opakowań, dostępnych jeszcze do tej pory w wielu miejscach. Mniejsze jednostkowe ilości sprzedaży skłaniają raczej do rozpoczęcia konsumpcji tytoniu, ponieważ są po pierwsze tańsze, a po drugie przybliżają konsumentowi produkt małymi etapami.

122 — W przedmiocie owego celu zob. w szczególności art. 1 in fine oraz motywy 5, 6, 8 i 36 dyrektywy.

193. Zapewne podjęte w dyrektywie ujednolicenie formy, rozmiaru i minimalnej zawartości opakowań papierosów wiąże się dla producentów wyrobów tytoniowych z utratą różnorodności, możliwości sprzedaży i potencjału reklamowego, jednak czysto gospodarczy interes w możliwie największej konkurencji między produktami i markami powinien jednak ustąpić pierwszeństwa ochronie zdrowia ludzkiego, której – jak już wskazano – przypisana jest w hierarchii ważności prawa Unii znacznie większa wartość (zob. w tym kontekście art. 9 TFUE, art. 114 ust. 3 TFUE, art. 168 ust. 1 TFUE oraz art. 35 zdanie drugie karty praw podstawowych).

ii) W przedmiocie rozmiaru kombinacji ostrzeżeń zdrowotnych [pytanie trzecie lit. c)]

194. Z art. 10 ust. 1 lit. a) i c) dyrektywy wynika ponadto, że na opakowaniach papierosów należy umieścić kombinację ostrzeżeń zdrowotnych, która składa się z określonego tekstu i odpowiedniej kolorowej fotografii [lit. a)] oraz zajmuje 65% zewnętrznego obszaru zarówno przedniej, jak i tylnej płaszczyzny opakowania [lit. c)].

195. BAT jest zdania, że wskazany obowiązek przeznaczenia 65% powierzchni dla kombinacji ostrzeżeń zdrowotnych jest arbitralny i nieproporcjonalny [123]. W tym kontekście przedsiębiorstwo, a w ślad za nim sąd odsyłający kwestionują w istocie przepis art. 10 ust. 1 lit. c) dyrektywy, a nie samą zasadę kombinacji ostrzeżeń zdrowotnych, ustanowioną w art. 10 ust. 1 lit. a) dyrektywy.

– W przedmiocie zdatności ostrzeżeń o dużych rozmiarach dla ochrony zdrowia

196. W pierwszej kolejności BAT, wspierany przez Von Eicken, podniósł, że wartość dodana kombinacji ostrzeżeń zdrowotnych o dużych rozmiarach dla zamierzonego na europejskim rynku wewnętrznym wysokiego poziomu ochrony zdrowia nie jest naukowo wykazana.

197. W tym względzie należy wskazać, że Trybunał już w przeszłości stwierdził, że obowiązek umieszczania ostrzeżeń zdrowotnych na opakowaniach papierosów stanowi „uznany środek skłaniający konsumentów do zmniejszenia konsumpcji wyrobów tytoniowych lub wskazujący im te produkty, które przedstawiają mniejsze ryzyko dla zdrowia” [124]. Nasuwa się zastosowanie tego orzecznictwa do niniejszego przypadku i przyjęcie, że ostrzeżenia są tym bardziej skuteczne, im bardziej są widoczne i im większa jest zastrzeżona dla nich powierzchnia na opakowaniu papierosów.

198. Jest ponadto bezsporne, że prawodawca Unii przy wydawaniu spornego przepisu oparł się na „nowych danych naukowych” oraz na „badaniach” celem uzasadnienia konieczności dostosowania przepisów dotyczących etykietowania w ogólności oraz szczególnie obowiązku wprowadzenia „kombinacji ostrzeżeń zdrowotnych o dużych rozmiarach” [125]. Jest możliwe, że inne badania, te przedstawione przez BAT i Von Eicken, dopuszczają inne wnioski. Nie oznacza to jednak, że wymogi ustanowione w art. 10 ust. 1 lit. a) i c) dyrektywy są *oczywiście nieodpowiednie* do przyczynienia się do osiągnięcia jej celu. Należy tak przyjąć tym bardziej wówczas, gdy uwzględni się zasadę ostrożności oraz szeroki zakres uznania, jaki przysługuje prawodawcy Unii w odniesieniu do wyboru środków, za pomocą których najlepiej może zostać zrealizowany wymagany na rynku wewnętrznym wysoki poziom ochrony zdrowia [126].

123 — Nie stanowi natomiast przedmiotu postępowania dodatkowy obowiązek wynikający z art. 9 ust. 3 ostatni akapit dyrektywy, wedle którego na bocznych płaszczyznach opakowań papierosów należy umieścić ostrzeżenie ogólne oraz wiadomość informacyjną, które mają zajmować każdorazowo 50% powierzchni, na których są wydrukowane.

124 — Wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 131).

125 — Motyw 25 dyrektywy.

126 — Zobacz pkt 148–151 i 157 niniejszej opinii powyżej.

199. Poprzez wymóg kombinacji ostrzeżeń zdrowotnych o dużych rozmiarach dyrektywa wypełnia ponadto, jak wynika również z jej art. 1 i z preambuły [127], opracowane w ramach WHO zalecenia, które ze swej strony w sposób wyraźny opierają się na naukowych dowodach skuteczności kombinowanych ostrzeżeń zdrowotnych [128].

– W przedmiocie konieczności stosowania ostrzeżeń o dużych rozmiarach

200. Bez względu na powyższe BAT i Von Eicken podkreślają, że obowiązek kombinacji ostrzeżeń zdrowotnych o udziale w powierzchni wynoszącym 65% nie jest konieczny, by spełnić międzynarodowe zobowiązania Unii w ramach WHO. Przedsiębiorstwa te uważają, że wystarczające jest utrzymanie regulacji obowiązującej do tej pory w Unii Europejskiej, wymagającej umieszczania ostrzeżeń zdrowotnych o udziale w powierzchni wynoszącym 30% przedniej strony opakowania lub 40% tylnej strony opakowania [129].

201. Prawdą jest, że ani z konwencji ramowej WHO, ani z jej wytycznych nie wynika konkretne zobowiązanie do ustanowienia udziału w powierzchni dla kombinacji ostrzeżeń zdrowotnych na opakowaniach papierosów wynoszącego dokładnie 65%. Artykuł 11 ust. 1 lit. b) ppkt (iv) konwencji ramowej przewiduje jedynie, że ostrzeżenia „powinny [mają]" pokrywać nie mniej niż 30% podstawowej powierzchni opakowania papierosów. Jednocześnie w postanowieniu tym wskazano dodatkowo, że ostrzeżenia zdrowotne „powinny" pokrywać 50% lub więcej podstawowej powierzchni opakowania papierosów. W związku z tym wybrany w dyrektywie udział w powierzchni wynoszący 65% mieści się w pełni w ramach tego, co zostało ustalone na szczeblu międzynarodowym jako cel godny osiągnięcia.

202. Jest ponadto oczywiste, że prawodawca Unii był w ramach przysługującego mu przy wydawaniu środków harmonizacji rynku wewnętrznego na podstawie art. 114 TFUE szerokiego zakresu uznania uprawniony do ustanowienia dla producentów i importerów wyrobów tytoniowych szerszego zakresu obowiązków niż postanowiono na szczeblu międzynarodowym. W każdym wypadku ustanowiony w art. 10 ust. 1 lit. c) dyrektywy udział w powierzchni wynoszący 65% dla kombinacji ostrzeżeń zdrowotnych nie wykracza *w sposób oczywisty* ponad to, co przy uwzględnieniu kontekstu międzynarodowego konieczne jest do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia na europejskim rynku wewnętrznym.

203. Zakaz sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom niepełnoletnim wskazany przez BAT i Von Eicken jako łagodniejszy wariant nie stanowi równie zdatnego środka do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Tego rodzaju regulacja dotyczyłaby tylko młodzieży, tymczasem kombinacja ostrzeżeń zdrowotnych o dużym rozmiarze na opakowaniach papierosów jest skierowana do wszystkich konsumentów. Ponadto, jak już wskazano powyżej, ograniczenie wiekowe [130] można w łatwy sposób obejść, a jego realizacja go jest trudne do skontrolowania.

– W przedmiocie proporcjonalności sensu stricto i zarzutu arbitralności

204. Należy wreszcie oddalić argument BAT i Von Eicken, wedle którego ustanowiony obecnie udział w powierzchni wynoszący 65% w przypadku kombinacji ostrzeżeń zdrowotnych nadmiernie ogranicza swobodę zainteresowanych przedsiębiorstw w zakresie kształtowania opakowania ich wyrobów tytoniowych i w związku z tym również w zakresie konkurencji między produktami i markami. Należy bowiem wziąć pod uwagę, jak już wskazano, że ochronie zdrowia ludzkiego przysługuje w hierarchii

127 — Motyw 24 dyrektywy.

128 — Zobacz pkt 12 i 14 wytycznych dotyczących wdrażania art. 11 konwencji ramowej WHO przyjętych przez konferencję umawiających się stron na trzecim posiedzeniu w Durbanie (2008), FCTC/COP/3(10).

129 — Artykuł 5 ust. 5 dyrektywy 2001/37.

130 — Zobacz pkt 173 niniejszej opinii powyżej.

prawa Unii znacznie wyższa pozycja niż ochronie zasadniczo gospodarczych interesów przedsiębiorstw (zob. art. 9 TFUE, art. 114 ust. 3 TFUE, art. 168 ust. 1 TFUE oraz art. 35 zdanie drugie karty praw podstawowych), w związku z czym ochrona zdrowia może uzasadnić negatywne dla niektórych podmiotów gospodarczych konsekwencje gospodarcze, nawet jeśli są one znaczne [131].

205. Ponadto w związku z tym, że do dyspozycji pozostaje jeszcze około jedna trzecia powierzchni opakowania papierosów dla celów umieszczenia informacji związanych z konkretnym produktem i możliwe jest w dalszym ciągu również używanie przy sprzedaży wyrobów tytoniowych znaków towarowych jako takich, nie dochodzi ani do naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej, ani do naruszenia własności intelektualnej danych przedsiębiorstw w ich istocie przez art. 10 ust. 1 lit. c) dyrektywy [132].

206. Oczywiście szerokie uznanie przysługujące prawodawcy Unii w tego rodzaju kwestiach nie zwalnia Parlamentu i Rady z obowiązku oparcia swej decyzji na obiektywnych kryteriach [133]. Wbrew stanowisku BAT sama okoliczność, że Parlament i Rada zastrzegły procentowo określony udział w powierzchni – w niniejszej sprawie 65% – dla celów umieszczenia ostrzeżeń nie stanowi jednak wyrazu arbitralności. Jest natomiast naturalne, że po rozważeniu wszystkich spornych interesów i dóbr prawnych oraz przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności musiała zostać określona jakaś konkretna wartość – co ponadto odpowiada wymogom pewności prawa.

207. Należy przy tym wskazać, że rozważenie to doprowadziło do korzystniejszego dla zainteresowanych przedsiębiorstw rezultatu, jako że Parlament i Rada ustanowiły ostatecznie, iż zastrzeżona część powierzchni ma wynosić 65%, podczas gdy w projekcie dyrektywy przedstawionym przez Komisję proponowano 75% [134].

208. W szczególności poprzez obniżenie udziału powierzchni zastrzeżonej dla ostrzeżeń zdrowotnych, które nie było działaniem arbitralnie, lecz decyzją w ramach przysługującego mu uznania, prawodawca Unii przypisał interesom gospodarczym producentów i importerów wyrobów tytoniowych nieco wyższą rangę w stosunku do wymogów wysokiego poziomu ochrony zdrowia, niż uczyniła to Komisja, a więc zachował się korzystnie względem zainteresowanych przedsiębiorstw.

209. Z uwagi na powyższe udzielenie przy wydawaniu dyrektywy pierwszeństwa zamierzonemu wysokiemu poziomowi ochrony zdrowia przed względami gospodarczymi i zastrzeżenie wynoszącego 65% udziału w powierzchni dla celów umieszczenia kombinacji ostrzeżeń zdrowotnych na opakowaniach papierosów nie było ani arbitralne, ani oczywiście nieproporcjonalne.

iii) Wnioski pośrednie

210. W związku z tym nie można stwierdzić, że nastąpiło naruszenie zasady proporcjonalności w zakresie wymogów dotyczących etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych wynikających z art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 lit. a), c) i g) oraz z art. 14 dyrektywy.

131 — Podobnie wyrok Nelson i in. (C-581/10; C-629/10, EU:C:2012:657, pkt 81) w odniesieniu do ochrony konsumentów.

132 — Podobnie, w odniesieniu do uprzednio obowiązującej regulacji, wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 132).

133 — Wyroki: Arcelor Atlantique i Lorraine i in. (C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 58); a także Vodafone i in. (C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 53).

134 — Zobacz art. 9 ust. 1 lit. c) wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów przedłożonego w dniu 19 grudnia 2012 r., COM(2012) 788 final.

2. Naruszenia swobody wyrażania opinii (pytanie drugie)

211. Swobodzie wyrażania opinii (art. 11 karty praw podstawowych) jest poświęcony tylko jeden aspekt rozpatrywanego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a mianowicie pytanie drugie, które odnosi się do art. 13 dyrektywy. Należy natomiast zauważyć, że sąd odsyłający nie poddał analizie wskazanego w pytaniu trzecim lit. c) zobowiązania do umieszczenia kombinacji ostrzeżeń zdrowotnych pod kątem swobody wyrażania opinii. Jedynie z dbałości o kompletność wywodu należy wskazać, że poniższe wywody dotyczące swobody wyrażania opinii [135] mogą zostać zastosowane również do ostatnio z poruszonych problematyki [136].

212. Artykuł 13 dyrektywy jest zatytułowany „Prezentacja wyrobów". Formułując to w sposób uproszczony – przepis ten zakazuje umieszczania na opakowaniu jednostkowym i opakowaniu zbiorczym wyrobów tytoniowych reklamy wprowadzającej w błąd lub stwarzającej wrażenie, że dane wyroby tytoniowe są zdrowe, ekologicznie wartościowe lub mniej szkodliwe od innych wyrobów tytoniowych (art. 13 ust. 1). Ponadto opakowania jednostkowe i zbiorcze nie mogą sugerować korzyści ekonomicznych (art. 13 ust. 2).

213. Najprawdopodobniej tłem dla pytań art. 13 dyrektywy jest to, że niektóre przedsiębiorstwa uczestniczące w postępowaniu głównym (a mianowicie PMI, BAT i Von Eicken) mają w swym asortymencie nowe wyroby tytoniowe lub produkty niszowe względnie zamierzają je do niego włączyć i w celu wsparcia ich sprzedaży chcą poinformować konsumentów poprzez odpowiednie informacje na opakowaniach produktów. Mogą to być na przykład wyroby tytoniowe, które miałyby się odznaczać zmniejszonym potencjałem ryzyka [137], produkty z tytoniu uprawianego ekologicznie lub też produkty zawierające filtry ulegające w większym stopniu biodegradacji.

a) W przedmiocie wykładni art. 13 dyrektywy [pytanie drugie lit. a)]

214. Poprzez pytanie drugie lit. a) sąd odsyłający zmierza do ustalenia w pierwszej kolejności, czy art. 13 dyrektywy zakazuje „umieszczania prawdziwych i niewprowadzających w błąd oświadczeń dotyczących wyrobów tytoniowych na opakowaniach".

215. Celem udzielenia odpowiedzi na to pytanie wystarczy wskazać z jednej strony art. 13 ust. 1 lit. a) część pierwsza zdania dyrektywy, a z drugiej strony pozostałą część owego art. 13 ust. 1. Ponieważ sąd odsyłający nie przedstawił wyjaśnień dotyczących art. 13 ust. 2 dyrektywy, brak jest konieczności przedstawiania stanowiska dotyczącego tego przepisu.

216. Co się tyczy, po pierwsze, art. 13 ust. 1 lit. a) część pierwsza zdania dyrektywy, z samego brzmienia tego przepisu wynika, że zakazuje on podawania na opakowaniu jednostkowym i opakowaniu zbiorczym jedynie wprowadzających w błąd informacji, za pomocą których reklamowany jest wyrób tytoniowy lub które mają skłaniać do jego konsumpcji. Wskazania prawdziwe i niewprowadzające w błąd nie są zatem na tej podstawie zakazane.

217. Tymczasem dalsze zakazy zawarte w art. 13 ust. 1 lit. a) część druga zdania oraz art. 13 ust. 1 lit. b)–e) dyrektywy nie zawierają – jeśli rozpatrywać jedynie ich brzmienie – wyraźnego ograniczenia do danych wprowadzających w błąd.

135 — Zobacz pkt 226–237 niniejszej opinii poniżej.

136 — W zakresie, w jakim niektóre przedsiębiorstwa uczestniczące w postępowaniu prejudycjalnym podniosły w ramach innych pytań argumenty dotyczące swobody wyrażania opinii, moją odpowiedź na nie można również odczytać z następujących poniżej wywodów (pkt 226–237).

137 — W tym kontekście PMI wskazała w postępowaniu przed Trybunałem nowy produkt, w przypadku którego tytoń nie jest spalany, lecz jedynie podgrzewany.

218. Prawdą jest, jak wynika z preambuły dyrektywy [138], że celem tych przepisów jest ochrona konsumentów przed danymi wprowadzającymi w błąd. Jednakże, wbrew temu, co zdają się twierdzić niektóre przedsiębiorstwa uczestniczące w postępowaniu, owa przesłanka wprowadzania w błąd nie może być interpretowana restrykcyjnie. W szczególności owej zawartej w dyrektywie przesłanki wprowadzania w błąd nie można rozumieć w ten sposób, że prawdziwe wskazania dotyczące wyrobów tytoniowych na opakowaniach są w każdym wypadku dopuszczalne.

219. Jak bowiem słusznie wskazały instytucje Unii uczestniczące w postępowaniu, a także Irlandia i Francja, niebezpieczeństwo wprowadzenia konsumenta w błąd lub niepożądanych zachęt dla konsumenta może również istnieć w przypadku prawdziwych wskazań i wynikać z ogólnego kontekstu, w jakim one występują lub z współistnienia wielu danych umieszczonych na opakowaniu produktu.

220. Również wskazanie, które jako takie może być całkowicie prawidłowe – np. wskazanie na tytoń z uprawy ekologicznej lub na filtry ulegające w większym stopniu biodegradacji – może w przypadku niektórych konsumentów prowadzić do wniosku, że nabycie danego wyrobu tytoniowego i jego konsumpcja są dla nich korzystne. W tej sytuacji istotne kwestie zdrowia związane z paleniem mogłyby, pomimo wszelkich ostrzeżeń umieszczonych na opakowaniach produktów, przez owych konsumentów zostać uznane za mniej ważne lub w każdym razie zostać zrelatywizowane [139].

221. Celem art. 13 ust. 1 dyrektywy jest natomiast usunięcie wszelkich zachęt do kupna wyrobu tytoniowego związanych z jego rzekomo pozytywnymi cechami lub z jego rzekomo pozytywną opinią i przyczynienie się w ten sposób do wysokiego poziomu ochrony zdrowia na europejskim rynku wewnętrznym. W szczególności art. 13 ust. 1 lit. b)–e) dyrektywy ma zapobiegać przedstawianiu konsumentowi nabywania i konsumpcji wyrobu tytoniowego w zwodniczo pozytywnym świetle poprzez określone dane na opakowaniu produktu i stworzeniu w ten sposób dodatkowej zachęty do kupna i konsumpcji.

222. „Papieros BIO” pozostaje w dalszym ciągu produktem zdecydowanie szkodliwym dla zdrowia. Również konsumentowi świadomemu zagrożeń dla zdrowia związanych z paleniem nie należy sugerować poprzez wskazania umieszczone na opakowaniu produktu – nawet jeśli odbywa się w jego przypadku jedynie podświadomie – że palenie „papierosów BIO” jest dla niego zalecane lub wartościowe dla środowiska. Również ewentualne wyrzuty sumienia palacza w odniesieniu do zagrożenia dla zdrowia związanego z konsumpcją wyrobów tytoniowych nie powinny być relatywizowane w ten sposób, że poprzez konsumpcję „papierosów BIO” zamiast tradycyjnych papierosów czyni on coś dobrego dla siebie lub dla planety.

223. Nie można zakwestionować tej stosunkowo restrykcyjnej wykładni art. 13 ust. 1 lit. b)–e) dyrektywy podnosząc, że w prawie Unii zwykle panuje wzór racjonalnego i poinformowanego konsumenta. Gdy chodzi o produkty, z którymi może wiązać się znaczne ryzyko dla zdrowia, zasadne jest bardziej restrykcyjne uregulowanie komunikacji komercyjnej niż miałoby to miejsce w innych przypadkach. Dzieje się tak tym bardziej wówczas, gdy – jak w niniejszej sprawie – do sedna regulacji należy ochrona młodzieży i młodych dorosłych [140].

224. Oczywiście art. 13 ust. 1 dyrektywy nie zakazuje każdego rzeczowego wskazania dotyczącego składu wyrobu tytoniowego na jego opakowaniu. Na przykład należy rozważyć interpretację art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy w sposób restrykcyjny w ten sposób, że dopuszcza on wskazanie na opakowaniu aromatów w sposób neutralny i niestanowiący reklamy, o ile użycie tego rodzaju aromatów jest wyjątkowo dopuszczalne na podstawie art. 7 ust. 12 dyrektywy. W przeciwnym razie

138 — Motyw 25 zdanie drugie i motyw 27 dyrektywy.

139 — Wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 137, 138); a także Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, pkt 51, 52).

140 — Artykuł 1 in fine oraz motywy 8 i 19 dyrektywy.

konsument nie mógłby dokonać wyboru pomiędzy aromatyzowanymi i niearomatyzowanymi wyrobami tytoniowymi. Na podstawie art. 13 ust. 1 dyrektywy zakazane jest natomiast podawanie na opakowaniu – również prawdziwych – danych lub wskazań, które w obiektywnej ocenie mogą wywołać jeden lub więcej ze skutków opisanych w tym przepisie.

225. Reasumując, na pytanie drugie należy w związku z tym udzielić odpowiedzi w następujący sposób:

Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40 należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on umieszczania na opakowaniu również prawdziwych wskazań, jeśli wskazania te w obiektywnej ocenie mogą wywołać jeden lub więcej ze skutków opisanych w tym przepisie.

b) W przedmiocie wykładni art. 13 dyrektywy [pytanie drugie lit. b)]

226. W pytaniu drugim lit. b) sąd odsyłający przedkłada Trybunałowi kwestię ważności art. 13 dyrektywy. Ta część pytania została zadana jedynie na wypadek, gdyby na pytanie drugie lit. a) udzielona została odpowiedź twierdząca. Pytanie drugie lit. b) wymaga zatem rozpatrzenia na wypadek, gdyby odpowiedź na pytanie drugie lit. a) miała zostać udzielona w sposób zaproponowany przeze mnie.

227. W oparciu o odpowiednie zarzuty przedsiębiorstw PMI i BAT przedstawione w postępowaniu głównym sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 13 ust. 1 dyrektywy narusza swobodę wyrażania opinii i zasadę proporcjonalności.

228. Swoboda wyrażania opinii została zapisana w art. 11 karty praw podstawowych. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe.

229. Sytuacja, w której przedsiębiorstwu zakazuje się umieszczenia na opakowaniu jego produktu określonych danych dotyczących składu, jak ma to miejsce w przypadku art. 13 ust. 1 dyrektywy w powyżej wskazanej interpretacji, może zostać uznana za naruszenie tego prawa podstawowego. W ten sposób przedsiębiorstwu utrudnia się rozpowszechnianie opinii i informacji dotyczących jego produktów w ramach komunikacji komercyjnej. Ponadto utrudnia się konsumentom pozyskanie wyczerpujących informacji o tych produktach.

230. Tego rodzaju naruszenie może być uzasadnione na warunkach wskazanych w art. 52 ust. 1 karty oraz w art. 52 ust. 3 zdanie pierwsze karty w związku z art. 10 ust. 2 EKPC. W niniejszym przypadku powstało jedynie pytanie, czy dyrektywa – akt prawa Unii Europejskiej (art. 289 ust. 3 TFUE) [141] – dochowała zasady proporcjonalności.

231. Jest oczywiste, że w kwestii ograniczania swobody wyrażania opinii i wolności otrzymywania informacji, mając na uwadze fundamentalną rolę tego prawa podstawowego w społeczeństwie demokratycznym, prawodawcy Unii nie można udzielić równie szerokiego zakresu uznania, jak na przykład w przypadku ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej [142]. Prawdą jest, że Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”), którego orzecznictwo należy uwzględnić na podstawie art. 52 ust. 3 zdanie pierwsze karty, zasadniczo uznaje koncepcję uprawnień

141 — Wymóg ustawowy jest spełniony poprzez art. 13 dyrektywy, który stanowi wyraźny przepis prawa w akcie legislacyjnym Unii. Zobacz podobnie wyrok Digital Rights Ireland (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, pkt 38 i nast.), w którym Trybunał rozpatrywał zgodność dyrektywy z prawami podstawowymi i nie stwierdził przy tym naruszenia wymogu ustawowego na podstawie art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych.

142 — Trybunał podkreślił niedawno, że decydujące jest zawsze dane prawo podstawowe i okoliczności konkretnej sprawy – zob. wyrok Digital Rights Ireland (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, pkt 47). W przedmiocie szerokiego zakresu uznania instytucji Unii przy ograniczaniu wolności prowadzenia działalności gospodarczej zob. pkt 148–151 niniejszej opinii powyżej.

dyskrecjonalnych w tej dziedzinie [143]. Mając na uwadze znaczenie swobody wyrażania opinii w gospodarce rynkowej, ETPC od dawna podejmuje dokładne weryfikacje ograniczeń komercyjnej komunikacji przedsiębiorstw i rozważa sprzeczne interesy przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności konkretnych spraw [144]. W niniejszej sprawie Trybunał również powinien przeprowadzić badanie proporcjonalności w ten sposób.

232. W niniejszym postępowaniu brak jest wskazówek przemawiających za tym, by wymogi zawarte w art. 13 ust. 1 dyrektywy dotyczące etykietowania opakowania jednostkowego i opakowania zbiorczego wyrobów tytoniowych nie nadawały się lub nie były konieczne do osiągnięcia zamierzonego przez prawodawcę Unii wysokiego poziomu ochrony zdrowia na europejskim rynku wewnętrznym. W szczególności dodatkowe ostrzeżenia wskazane przez niektóre przedsiębiorstwa uczestniczące w postępowaniu prejudycjalnym (np. wyjaśnienia, że „papierosy BIO" nie są mniej szkodliwe dla zdrowia od innych papierosów) nie mogą zostać uznane za środek do zapewnienia ochrony zdrowia konsumentów równie zdatny jak całkowity zakaz danych ujętych w art. 13 ust. 1 dyrektywy [145].

233. Również pełne rozważenie spornych interesów nie daje poparcia tezie przedstawionej przez PMI, BAT i Von Eicken. Po pierwsze, rozpowszechnianie opinii i informacji służących – jak w niniejszej sprawie – jedynie interesom handlowym zasadniczo nie zasługuje na tak szeroką ochronę praw podstawowych jak pozostałe wypowiedzi w dziedzinie gospodarki lub wręcz wypowiedzi polityczne. Po drugie, celem prawodawcy Unii sankcjonowanym w art. 13 ust. 1 dyrektywy jest interes publiczny – zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia na europejskim rynku wewnętrznym – któremu przyznano szczególnie wysoką rangę (zob. w tym względzie art. 9 TFUE, art. 114 ust. 3 TFUE, art. 168 ust. 1 TFUE oraz art. 35 zdanie drugie karty praw podstawowych).

234. W tych okolicznościach nałożone na producentów wyrobów tytoniowych ograniczenia komunikacji komercyjnej wynikające z art. 13 ust. 1 dyrektywy nie są nieproporcjonalne względem zamierzonych w tym przepisie celów ochrony zdrowia, tym bardziej że chodzi o produkty, z którymi wiąże się znaczące ryzyko dla zdrowia.

235. Zainteresowane przedsiębiorstwa powinny w interesie wysokiego poziomu ochrony zdrowia zaakceptować wynikające z art. 13 ust. 1 dyrektywy ograniczenia możliwości reklamowania swych produktów przy użyciu prawdziwych wskazań i konkurowania w zakresie tych produktów z innymi przedsiębiorstwami [146]. Uwzględniając ochronę zdrowia publicznego można również zaakceptować, by konsumenci otrzymywali od producentowi wyrobów tytoniowych jedynie takie informacje, które nie wprowadzają w błąd i nie przedstawiają nabywania tych wyrobów w zwodniczo pozytywnym świetle.

236. Nie jest również naruszona istota swobody wyrażania opinii (art. 52 ust. 1 zdanie pierwsze karty praw podstawowych), gdy poprzez akt ustawodawczy Unii ograniczona zostaje komercyjna komunikacja przedsiębiorstw skierowana wyłącznie na wspieranie sprzedaży.

237. Mając na uwadze powyższe, Trybunał powinien w niniejszej sprawie orzec podobnie jak uprzednio w przedmiocie regulacji obowiązującej przed przyjęciem art. 13 ust. 1 dyrektywy [147] i stwierdzić, że naruszenie zasady proporcjonalności nie ma miejsca i w związku z tym nie nastąpiło też naruszenie swobody wyrażania opinii i wolności otrzymywania informacji.

143 — ETPC, wyroki: markt intern Verlag i Beermann/Niemcy (CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, pkt 33); Casado Coca/Hiszpania (CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, pkt 50).

144 — ETPC, wyroki: Casado Coca/Hiszpania (CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, pkt 51); Stambuk/Niemcy (CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, pkt 39).

145 — Wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 140); zob. moja opinia z dnia dzisiejszego w sprawie Polska/Parlament i Rada (C-358/14, pkt 122).

146 — Zobacz wyrok Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, pkt 52, 53); w przedmiocie ograniczenia reklamy rzeczowo zgodnej z prawdą zob. ponadto również ETPC, wyroki: markt intern Verlag i Beermann/Niemcy (CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, pkt 35); Casado Coca/Hiszpania (CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, pkt 51); Stambuk/Niemcy (CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, pkt 39).

147 — Wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 133–141).

C – Delegacja uprawnień prawodawczych i wykonawczych

238. W pytaniach od czwartego do szóstego podniesiono zasadniczo kwestię, czy prawodawca Unii udzielił Komisji w różnych przepisach dyrektywy zbyt szerokich uprawnień w zakresie wydawania delegowanych aktów prawa i aktów wykonawczych. Mając na uwadze moje stwierdzenie, że pytania te są niedopuszczalne [148], poniżej ograniczę się jedynie do powierzchownego rozpatrzenia niektórych szczególnie ważnych aspektów tego nadzwyczaj złożonego tematu.

239. Przy rozpatrywaniu tej problematyki nie odgrywa decydującej roli stanowisko komitetu prawnego Parlamentu Europejskiego, które zostało przez wielu uczestników postępowania powołana in extenso. Możliwe, że ów komitet wyraził krytyczne stanowisko w przedmiocie przepisów dyrektywy, na mocy których ostatecznie udzielono Komisji uprawnienia do wydawania delegowanych aktów prawa i aktów wykonawczych, jednakże opinia komitetu stanowi jedynie akt przygotowawczy, który niekoniecznie oddaje stanowisko Parlamentu jako współprawodawcy i nie można jej podnosić przeciwko niemu przed sądem.

1. Wymogi art. 290 TFUE dotyczące uprawnień do wydawania delegowanych aktów prawa (pytanie czwarte)

240. W pytaniu czwartym poddano analizie różne wyrażone w dyrektywie uprawnienia dotyczące wydawania delegowanych aktów prawa udzielone Komisji, a mianowicie zawarte w art. 3 ust. 2 i 4, art. 4 ust. 5, art. 7 ust. 5, art. 7 ust. 11 i 12, art. 9 ust. 5, art. 10 ust. 1 lit. f), art. 10 ust. 3, art. 11 ust. 6, art. 12 ust. 3, art. 15 ust. 12 oraz art. 20 ust. 11 i 12 dyrektywy. Dotyczą one najróżniejszych tematów, w szczególności emisji wyrobów tytoniowych i ich pomiaru, składników wyrobów tytoniowych, ostrzeżeń zdrowotnych oraz papierosów elektronicznych.

241. Zgodnie z art. 290 ust. 1 akapit 1 TFUE prawodawca Unii może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym celem uzupełnienia lub zmiany podstawowego aktu ustawodawczego (*delegowane akty prawa*).

242. Tego rodzaju delegacja uprawnień prawodawczych jest na podstawie art. 290 ust. 1 akapit drugi TFUE uzależniona od spełnienia dwóch warunków. Po pierwsze, w danym akcie ustawodawczym muszą zostać wyraźnie określone cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. Po drugie, istotne elementy danej dziedziny są zastrzeżone dla podstawowego aktu ustawodawczego, w związku z czym ich przeniesienie jest wykluczone. Ostatecznie powierzenie uprawnień delegowanych zmierza służy do celów przyjęciu przepisów, które wpisują się w ramy prawne określone w podstawowym akcie ustawodawczym [149].

243. Sąd odsyłający wskazuje w tym kontekście na wywody skarżących w postępowaniu głównym, wedle których sporne uprawnienia przekazane Komisji obejmowały, wbrew wymogom art. 290 TFUE, istotne elementy regulowanej dziedziny, podczas gdy ich cele, treść i zakres nie były określone w sposób wystarczający.

244. W istocie w sporze leżącym u podstaw pytania czwartego chodzi o to, czy uprawnienia przekazane Komisji wchodzą w zakres istotnych elementów dziedziny uregulowanej w dyrektywie.

148 — Zobacz pkt 44–47 niniejszej opinii powyżej.

149 — Wyroki: Niemcy/Parlament i Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, pkt 38); Komisja/Parlament i Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, pkt 29); zob. podobnie w odniesieniu do okresu sprzed wejścia w życie art. 290 TFUE wyrok Alliance for Natural Health i in. (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, pkt 90), wedle którego gdy ustawodawca wspólnotowy zamierza przekazać swoje uprawnienia w zakresie zmiany części danego aktu prawodawczego, ma on obowiązek dokładnego odgraniczenia tego uprawnienia oraz zagwarantowania, by wykonywanie tych uprawnień podlegało ścisłej kontroli na podstawie określonych przez niego obiektywnych kryteriów.

245. Poprzez ustanowienie w art. 290 TFUE wyraźnego zakazu przekazania uprawnień dotyczących istotnych elementów danej dziedziny zostało wpisane do traktatów utrwalone orzecznictwo, wedle którego przyjmowanie istotnych norm w rozpatrywanej dziedzinie jest zastrzeżone dla prawodawcy Unii [150]. Tego rodzaju istotne normy muszą zostać zatem ujęte w samym podstawowym akcie ustawodawczym i nie mogą być przedmiotem przekazania uprawnień [151].

246. Kwestia, które elementy danej dziedziny należy zakwalifikować jako istotne, musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które powinno dać się zweryfikować na drodze kontroli sądowej. W tym zakresie należy rozważyć cechy charakterystyczne i szczególne danej dziedziny [152].

247. Trybunał zawsze dokonywał wąskiej interpretacji pojęcia istotnych norm. Kwalifikował on w ten sposób w szczególności jedynie takie przepisy, które realizowały zasadnicze ukierunkowanie polityki Unii [153]. Wiązało się z tym przyjmowanie liberalnych kryteriów kontroli przekazywania uprawnień prawodawczych Komisji, do których Trybunał skłaniał się – podążając za rozumieniem funkcjonalnym – w szczególności w związku z wymogami praktyki [154].

248. Kontynuując i precyzując to wcześniejsze orzecznictwo Trybunał orzekł ostatnio, że nie podlegają delegacji przepisy, których przyjęcie wymaga dokonania wyboru politycznego, co prowadzi do konieczności wyważenia rozbieżnych interesów i w związku z tym wchodzi w zakres kompetencji własnych prawodawcy Unii [155]. Trybunał jednocześnie nadał pojęciu istotności znacznie wyraźniejsze kontury, uznając, że podjęcie działań przez prawodawcę Unii jest konieczne, gdy za pomocą udzielenia uprawnień władzy publicznej ma nastąpić szersza ingerencja w prawa podstawowe jednostek [156].

249. Ostatecznie wymogi dotyczące przekazania uprawnień wynikające z art. 290 TFUE i związanego z nim orzecznictwa stanowią wyraz podziału władz i równowagi instytucjonalnej w ramach Unii Europejskiej.

250. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie nie przedstawiono żadnych konkretnych wskazówek, które przemawiałaby za tym, że sporne przepisy dyrektywy są niezgodne z tymi wymogami. Również przy uwzględnieniu argumentów przedstawionych w tym zakresie pisemnie i ustnie przez uczestników postępowania nie mam wątpliwości co do tego, że prawodawca Unii w odniesieniu do każdej z dziedzin wskazanych w dyrektywie sam uregulował istotne elementy i sam podjął ewentualne decyzje o znaczeniu politycznym lub z innych względów newralgiczne.

251. Ponadto prawodawca Unii w jasny sposób zdefiniował również cele uprawnień przekazanych Komisji w kontekście zamierzonego wysokiego poziomu ochrony zdrowia na rynku wewnętrznym. Wszystkie podstawowe decyzje – przyjęcie, że emisje wyrobów tytoniowych muszą zostać ograniczone i w dalszym ciągu mają spadać, że ich pomiar musi spełniać uprzednio określone normy, że składniki

150 — Zobacz wyroki: Köster (25/70, EU:C:1970:115, pkt 6); Niemcy/Komisja (C-240/90, EU:C:1992:408, pkt 36); Atlanta/Wspólnota Europejska (C-104/97 P, EU:C:1999:498, pkt 76); Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 64).

151 — Zobacz wyroki: Romkes (46/86, EU:C:1987:287, pkt 16); Parlament/Komisja (C-156/93, EU:C:1995:238, pkt 18); Söhl & Söhlke (C-48/98, EU:C:1999:548, pkt 34); Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 64).

152 — Zobacz wyrok Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 67, 68).

153 — Zobacz wyroki: Niemcy/Komisja (C-240/90, EU:C:1992:408, pkt 37); a także Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, EU:C:2000:364, pkt 21).

154 — Zobacz np. w odniesieniu do prawa rynku rolnego wyroki: Rey Soda (23/75, EU:C:1975:142, pkt 10–14); Vreugdenhil (22/88, EU:C:1989:277, pkt 16); Belgia i Niemcy/Komisja (C-9/95, C-23/95 i C-156/95, EU:C:1997:50, pkt 36); lub w odniesieniu do prawa handlu zagranicznego wyrok Portugalia/Komisja (C-159/96, EU:C:1998:550, pkt 41).

155 — Zobacz wyrok Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 65, 76).

156 — Zobacz wyrok Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 77).

wyrobów tytoniowych muszą być reglamentowane i przy tym w szczególności zakazane muszą zostać charakterystyczne aromaty – prawodawca Unii podjął sam, podobnie jak decyzje dotyczące wymogu ostrzeżeń zdrowotnych na opakowaniach, wraz ze szczególnym wymogiem kombinacji ostrzeżeń zdrowotnych.

252. Delegowane uprawnienia prawodawcze, które prawodawca Unii przekazał Komisji w tym kontekście na podstawie art. 290 TFUE, służą w pierwszej kolejności temu, by obowiązujące na europejskim rynku wewnętrznym regulacje dotyczące wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów w niektórych szczególnie technicznych dziedzinach dostosować do nowych danych naukowych, zmierzając w ten sposób do osiągnięcia celu prawa pierwotnego polegającego na wysokim poziomie ochrony zdrowia [157].

253. W zakresie, w jakim przekazane Komisji uprawnienia wyjątkowo wkraczają w mniej techniczne dziedziny dyrektywy, chodzi jednak zawsze o aspekty podstawowego aktu ustawodawczego, które nie mają żadnego istotnego znaczenia dla całości. Dotyczy to w szczególności uprawnienia Komisji na podstawie art. 7 ust. 12 dyrektywy do rozszerzenia istniejącego już w odniesieniu do papierosów i tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów zakazu stosowania charakterystycznych aromatów na dalsze kategorie wyrobów tytoniowych, na przykład cygara. Prawodawca Unii sam podjął w dyrektywie podstawową decyzję polityczną polegającą na zakazie stosowania charakterystycznych aromatów w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia, przede wszystkim w odniesieniu do młodych ludzi [158]. W art. 7 ust. 12 dyrektywy nie udzielono Komisji uznania politycznego, lecz zasadniczo techniczne zadanie spójnego rozwoju zakazu stosowania charakterystycznych aromatów przy stałej obserwacji sytuacji rynkowej, gdyby tego rodzaju aromaty mogły prowadzić również w przypadku wyrobów tytoniowych innych niż papierosy do zagrożenia zdrowia konsumentów, przede wszystkim młodych ludzi.

254. Wbrew stanowisku PMI, BAT i Mane sama okoliczność, że niektóre podlegające uregulowaniu przez Komisję techniczne aspekty mogą mieć dla poszczególnych zainteresowanych przedsiębiorstw duże, a nawet egzystencjalne znaczenie w praktyce (np. kwestie, jakie obowiązują maksymalne wartości emisji wyrobów tytoniowych, jakie składniki są dopuszczalne i jak dokładnie należy umieścić ostrzeżenia na opakowaniu), nie czyni z tych kwestii istotnych elementów ustawodawstwa w rozumieniu art. 290 ust. 1 TFUE. Jak już wskazano powyżej, decydujące nie jest bowiem subiektywne odczucie zainteresowanych, lecz obiektywna analiza [159].

255. Należy również oddalić zarzut JTI, wedle którego w ramach przekazania uprawnień brak jest podstawowych proceduralnych mechanizmów bezpieczeństwa. W tym kontekście wystarcza wskazanie art. 27 dyrektywy, który w sposób szczegółowy reguluje w przypadku każdego przekazanego uprawnienia warunki jego wykonania. Z owego przepisu wynika ponadto, dla których z tych uprawnień współprawodawcy zastrzegli sobie prawo odwołania przekazania [art. 27 ust. 3 dyrektywy w związku z art. 290 ust. 2 lit. a) TFUE] i które uprawnienia mogą być wykonywane jedynie wówczas, gdy ani Parlament, ani Rada nie wniosą w określonym terminie sprzeciwu [art. 27 ust. 5 dyrektywy w związku z art. 290 ust. 2 lit. b) TFUE].

256. W szczególności przysługujące współprawodawcom prawo do odwołania przekazania uprawnień na podstawie art. 27 ust. 3 dyrektywy i ich prawo sprzeciwu na podstawie art. 27 ust. 5 dyrektywy zapewniają, że Parlament i Rada mogą interweniować, gdyby Komisja w przyszłości chciała ustanowić tak rygorystyczne ich zdaniem poziomy wydzielanych substancji, że równałoby się to – lub w każdym razie byłoby do niego zbliżone – „całkowitemu zakazowi [wprowadzania do obrotu] papierosów”, czego obawia się BAT.

157 — Zobacz również motyw 51 dyrektywy.

158 — Zobacz motywy 19 i 26 dyrektywy.

159 — Zobacz pkt 246 niniejszej opinii powyżej.

257. PMI wskazuje ponadto, że w szczególności w art. 7 ust. 5 i 11 dyrektywy w odniesieniu do regulacji składników i w art. 10 ust. 3 lit. b) dyrektywy w odniesieniu do określenia biblioteki obrazów dla celów kombinacji ostrzeżeń zdrowotnych powinny zostać przewidziane nie delegowane akty prawne w rozumieniu art. 290 TFUE, lecz akty wykonawcze w rozumieniu art. 291 TFUE. W tym zakresie wystarczy wskazanie na uznanie prawodawcy Unii przy wyborze pomiędzy tymi dwoma rodzajami przekazania uprawnień Komisji [160]. Ani sąd odsyłający, ani PMI nie uzasadnili w wystarczający sposób, w jakim zakresie w niniejszym przypadku prawodawca Unii miał przekroczyć granice uznania i dopuścić się oczywistego błędu w ocenie poprzez upoważnienie Komisji do wydania delegowanych aktów prawnych.

2. Podniesiona delegacja uprawnień na gremia międzynarodowe położone poza Unią (pytanie piąte)

258. Pytanie piąte odnosi się do art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 5 dyrektywy, w których Komisja została upoważniona do wydawania aktów delegowanych w rozumieniu art. 290 TFUE celem wprowadzenia do prawa Unii uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym określonych standardów w odniesieniu do maksymalnych poziomów wydzielanych substancji, emisji i metod pomiaru. W oparciu o zarzuty skarżących w postępowaniu głównym, które zostały poparte przez JTI, podniesiono, że brzmienie wskazanych przepisów dyrektywy jest zbyt niedokładne i że za ich pomocą przeniesiono w bezprawny sposób uprawnienia prawodawcze na organizacje lub gremia międzynarodowe istniejące poza instytucjonalnymi ramami Unii.

259. Co się tyczy w pierwszej kolejności zarzutu nieokreśloności, dotyczy on zawartego w art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 5 dyrektywy odniesienia do „norm uzgodnionych" przez strony ramowej konwencji WHO lub przez samą WHO, które to normy Komisja ma przejąć do prawa Unii. BAT i JTI uważają, że nie jest jasne, czy w tych ramach ujęte są również wytyczne lub wręcz oświadczenia woli poszczególnych stron konwencji względnie WHO.

260. Zarzut ten należy odrzucić. „Normy uzgodnione" nie mogą oznaczać jednostronnych oświadczeń woli, ponieważ w ich przypadku brak jest z natury rzeczy uzgodnień. Odesłanie do „uzgodnionych norm" może natomiast obejmować wytyczne, które odgrywają ważną rolę w związku z konwencją ramową WHO. Okoliczność, że tego rodzaju wytyczne nie prowadzą do powstania wiążących skutków prawnych, lecz mają jedynie charakter zaleceń [161], nie wyklucza w żaden sposób, by zawierały „normy uzgodnione" przez strony konwencji według zasad postępowania konwencji ramowej WHO, według których orientować miałaby się również Unia i jej państwa członkowskie [162].

261. Wbrew stanowisku PMI, BAT JTI wskazane odesłanie do „norm uzgodnionych" na szczeblu międzynarodowym nie stanowi bezprawnej delegacji uprawnień na gremia międzynarodowe istniejące poza Unią [163]. Akty prawne służące wykonaniu owych norm na europejskim rynku wewnętrznym w dalszym ciągu wydawane przez instytucje Unii – w przypadku art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 5 dyrektywy przez Komisję.

262. Ponadto art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 5 dyrektywy, wraz z zawartym w nich kategorycznym sformułowaniem „Komisja przyjmuje", nie należy rozumieć błędnie w ten sposób, że owa instytucja Unii ma w zakresie merytorycznym związane ręce, a niezweryfikowane przejęcie do prawa Unii norm uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym stanowi automatyzm. Artykuł 3 ust. 4 i art. 4 ust. 5

160 — Wyroki: Komisja/Parlament i Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, pkt 40); Komisja/Parlament i Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, pkt 28).

161 — Zobacz pkt 76 i 166 niniejszej opinii.

162 — Podobnie również motyw 7 in fine dyrektywy, w którym sam prawodawca Unii w sposób wyraźny podkreślił znaczenie wskazanych wytycznych.

163 — W odniesieniu do zakazu tego rodzaju delegacji zob. zasadniczo wyrok Meroni/Hohe Behörde (9/56, EU:C:1958:7); a ponadto nowszy wyrok Zjednoczone Królestwo/Rada i Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, w szczególności pkt 42, 43).

dyrektywy należy raczej interpretować w sposób, który nie podważa ich zgodności z prawem pierwotnym [164]. Wymaga to pełnej realizacji przez Komisję nałożonego na nią w traktacie UE i w traktacie FUE, również w art. 290 TFUE, obowiązku związanego z merytorycznym kształtowaniem aktów prawa Unii oraz ogólnie roli strażniczki traktatów.

263. W związku z tym sformułowanie „Komisja przyjmuje" należy uznać w zgodzie z prawem pierwotnym za *zadanie* prawodawcy Unii, w ramach którego Komisja ma wprawdzie co do zasady przejmować normy uzgodnione na szczeblu międzynarodowym, jednak w wykonaniu tego udzielonego jej zadania Komisja powinna zapewnić, by owe normy zostały wprowadzone do prawa Unii *zgodnie z systemem*. Wskazuje na to również brzmienie art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 5 dyrektywy, wedle którego Komisja ma zadanie „włączenia" norm uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym do prawa Unii. Powinna ona przy tym uwzględnić prawo pierwotne Unii, w tym również prawa podstawowe Unii (art. 6 TFUE), ogólne zasady prawa Unii oraz zobowiązanie do wysokiego poziomu ochrony zdrowia (art. 9 TFUE, art. 114 ust. 3 TFUE, art. 168 ust. 1 TFUE oraz art. 35 zdanie drugie karty praw podstawowych).

3. Wymogi art. 291 TFUE dotyczące uprawnień do wydawania delegowanych aktów prawa (pytanie szóste)

264. Wreszcie w ramach pytania szóstego sąd odsyłający przytacza krytykę niektórych przedsiębiorstw uczestniczących w postępowaniu głównym w odniesieniu do art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 2–4, art. 7 ust. 10, art. 9 ust. 6 i art. 10 ust. 4 dyrektywy. Wskazane przepisy upoważniają Komisję do wydania określonych aktów wykonawczych w rozumieniu art. 291 TFUE. W tym kontekście zarzucono prawodawcy Unii, że nie określił w sposób wystarczająco precyzyjny wymaganych warunków prawnych dla wydania aktów wykonawczych oraz że przewidział on tego rodzaju akty prawa również w dziedzinach, w których jednolite wykonanie nie jest „ani konieczne, ani uzasadnione".

265. Co się tyczy, po pierwsze, konieczności przyjęcia środków wykonawczych, prawodawca Unii dysponuje zakresem uznania w kwestii tego, czy i w jakich dziedzinach danego aktu ustawodawczego Unii konieczne jest, dla celów jednolitego wykonania, upoważnienie Komisji do wydania aktów wykonawczych w rozumieniu art. 291 TFUE. Kontrola wykonania tego uznania przez sądy Unii dotyczy jedynie oczywistych błędów w ocenie [165].

266. W niniejszym przypadku ani sąd odsyłający, ani przedsiębiorstwa uczestniczące w postępowaniu nie przedstawiły żadnych obiektywnych wskazówek wyjaśniających, z jakich względów środki wykonawcze miałyby nie być konieczne w przypadku spornych dziedzin dyrektywy. Ich czysto subiektywna ocena, wedle której akty wykonawcze nie są „ani konieczne, ani uzasadnione", nie wystarcza w żadnym razie, by obalić sporne przepisy dyrektywy [166].

267. Co się tyczy konkretnych warunków prawnych dla wydania rozpatrywanych aktów wykonawczych, w orzecznictwie wyjaśniono już, że wydany przez Parlament i Radę jako współprawodawców podstawowy akt ustawodawczy – w niniejszej sprawie dyrektywa – ma określić w sposób pełny ramy prawne, które celem wykonania dyrektywy wymagają jedynie doprecyzowania [167]. Komisja jest ze swej

164 — Wyroki: Komisja/Rada (218/82, EU:C:1983:369, pkt 15); Ordre des barreaux francophones et germanophone i in. (C-305/05, EU:C:2007:383, pkt 28); szczególna procedura kontroli orzeczenia Komisja/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, pkt 40); Parlament/Rada (C-540/13, EU:C:2015:224, pkt 39).

165 — Wyroki: Komisja/Parlament i Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, pkt 40); Komisja/Parlament i Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, pkt 28).

166 — W przedmiocie konieczności obiektywnej analizy zob. wyrok Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 67).

167 — Wyrok Komisja/Parlament i Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, pkt 40, 48); zob. również wyrok Parlament/Komisja (C-65/13, EU:C:2014:2289, pkt 46).

strony uprawniona w ramach udzielonych jej kompetencji wykonawczych do podejmowania wszelkich środków niezbędnych lub przydatnych dla wykonania podstawowego aktu ustawodawczego, o ile nie są one z nim sprzeczne [168]. Ponadto przy wykonywaniu uprawnień wykonawczych Komisja nie ma prawa zmieniać ani uzupełniać aktu ustawodawczego [169].

268. Brak jest wskazań, w jakim zakresie sporne przepisy dyrektywy miałyby naruszać wskazane zasady. Zarówno w odniesieniu do priorytetowego wykazu dodatków (art. 6 dyrektywy), jak również do przepisów dotyczących składników (art. 7 dyrektywy), a także w związku z ostrzeżeniami (art. 9 i 10 dyrektywy) prawodawca Unii każdorazowo ustanowił zasadę przewodnią i sam podjął wszystkie konieczne w tym celu zasadnicze względnie polityczne decyzje [170]. W szczególności prawodawca Unii sam ustanowił, że stosowanie charakterystycznych aromatów ma być zakazane i że kombinacja ostrzeżeń zdrowotnych o określonym rodzaju i rozmiarze ma zostać umieszczona na opakowaniach produktu. W tym kontekście Komisji pozostawiono w zgodności z art. 291 TFUE jedynie stanowienie regulacji precyzujących w odniesieniu do poszczególnych technicznych szczegółów wykonania.

4. Wnioski pośrednie

269. Z uwagi na powyższe argumenty poruszone w pytaniach od czwartego do szóstego nie dają podstaw do zakwestionowania zgodności z prawem dyrektywy 2014/40 lub poszczególnych jej przepisów.

D – *Zasada pomocniczości*

270. Poprzez pytanie siódme sąd odsyłający zmierza wreszcie do wyjaśnienia, czy dyrektywa jako całość, a w szczególności jej art. 7, art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 lit. g) oraz art. 13 i 14 są nieważne ze względu na zasadę pomocniczości.

271. Zgodnie z zasadą pomocniczości, jak ustanowiono w art. 5 ust. 1 zdanie drugie TUE w związku z art. 5 ust. 3 TUE, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, ani na poziomie centralnym, ani regionalnym lub lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii (art. 5 ust. 3 TUE).

272. Ponieważ Unia nie posiada ogólnego upoważnienia do regulowania rynku wewnętrznego [171], a rynek wewnętrzny wchodzi w zakres kompetencji podzielonych między Unię i jej państwa członkowskie [art. 4 ust. 2 lit. a) TFUE], do środków harmonizacji na podstawie art. 114 TFUE – również do omawianej dyrektywy – zastosowanie ma zasada pomocniczości [172].

168 — Wyrok Parlament/Komisja (C-65/13, EU:C:2014:2289, pkt 43, 44).

169 — Wyrok Parlament/Komisja (C-65/13, EU:C:2014:2289, pkt 45).

170 — W przedmiocie tych kryteriów zob. wyrok Komisja/Parlament i Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, w szczególności pkt 38, 43); uzupełniająco zob. wyrok Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, pkt 65).

171 — Wyroki: Niemcy/Parlament i Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 83).

172 — Podobnie również dotychczasowe orzecznictwo odnoszące się do okresu sprzed wejścia w życie traktatu lizbońskiego; zob. wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 179); a także Vodafone i in. (C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 75).

273. Dochowanie zasady pomocniczości podlega kontroli prawnej sądów unijnych [173]. Kontrola ta obejmuje w szczególności dwa aspekty: po pierwsze, merytoryczną zgodność aktów prawa Unii z zasadą pomocniczości, i po drugie, ich uzasadnienie w kontekście tej zasady. Postanowienie odsyłające porusza te aspekty jedynie lapidarnie, przede wszystkim w oparciu o zarzuty skarżących w postępowaniu głównym i dwóch z popierających ich interwenientów, Benkert i Mane. W związku z tym w moich wywodach dotyczących zasady pomocniczości w niniejszej sprawie odniosę się do argumentów, które zostały przedstawione Trybunałowi w odniesieniu do pytania siódmego, a w pozostałym zakresie odsyłam do moich dwóch pozostałych opinii z dnia dzisiejszego, w których zawarte są szersze wywody dotyczące problematyki pomocniczości, roli sądów Unii oraz sądowych kryteriów kontroli [174].

1. Merytoryczna zgodność dyrektywy z zasadą pomocniczości

274. W pierwszej kolejności postanowienie odsyłające przekazuje różne zarzuty uczestników postępowania głównego, w ramach których zakwestionowano wewnętrzną zgodność dyrektywy, a w szczególności zawartego w jej art. 7 „zakazu [stosowania] mentolu" z zasadą pomocniczości.

275. Dla praktycznej realizacji zasady pomocniczości na podstawie art. 5 ust. 3 TUE miarodajne jest dwustopniowe badanie:

— po pierwsze, instytucje Unii muszą się upewnić, że podejmą działanie jedynie wówczas, jeśli cele rozpatrywanych środków nie będą mogły zostać zrealizowane w wystarczający sposób przez państwa członkowskie (*negatywny składnik* testu);

— po drugie, działanie Unii jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy cele rozpatrywanych środków, ze względu na ich rozmiary lub skutki, mogą zostać zrealizowane lepiej na poziomie Unii (*pozytywny składnik* testu).

Za pomocą tych dwóch składników testu pomocniczości z dwóch różnych punktów widzenia rozpatrywana jest ostatecznie ta sama kwestia, a mianowicie czy dla realizacji zamierzonych celów należy podjąć działania na poziomie Unii, czy też na poziomie państw członkowskich.

276. Ani sąd odsyłający w ramach postanowienia odsyłającego, ani skarżące w postępowaniu głównym czy popierający ich interwenienci nie odnoszą się w istotny sposób do tych dwóch składników testu pomocniczości [175]. Ponadto w szerokich fragmentach ich wywody są tak ogólne, że nawet przy życzliwej interpretacji brak im uzasadnienia koniecznego dla sądowej kontroli [176]. W związku z tym poniżej odniosę się do trzech zasadniczo podniesionych argumentów dotyczących zakazu użycia mentolu jako charakterystycznego aromatu w wyrobach tytoniowych.

277. W ramach pierwszego i najważniejszego argumentu podniesiono, że prawodawca Unii powinien ocenić kwestię pomocniczości w szczególności mając na uwadze użycie mentolu w wyrobach tytoniowych.

173 — Zobacz w szczególności wyroki: Niemcy/Parlament i Rada (C-233/94, EU:C:1997:231, pkt 23–29); British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 177–185); Vodafone i in. (C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 72–79); Estonia/Parlament i Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 44–55).

174 — Zobacz moje opinie z dnia dzisiejszego w sprawach: Polska/Parlament i Rada (C-358/14, pkt 137, 188); Pillbox 38 (C-477/14, pkt 156–180).

175 — Jedynie Tann wskazał, że test pomocniczości składa się z dwóch składników, jednak nie odniósł się do nich w sposób uzasadniony.

176 — Zobacz w tym kontekście wyrok Luksemburg/Parlament i Rada (C-176/09, EU:C:2011:290, pkt 80).

278. Podejścia tego nie można obronić. Badanie dochowania zasady pomocniczości należy zasadniczo przeprowadzić dla całej dyrektywy, a nie dla każdego jej przepisu z osobna [177]. Jak sugeruje samo brzmienie art. 5 ust. 3 TUE, należy przy tym ocenić *środki* przyjęte w dyrektywie przy uwzględnieniu zamierzonych przez nie *celów*. W związku z tym w niniejszej sprawie kwestia pomocniczości nie może być rozpatrywana jedynie w odniesieniu do *papierosów mentolowych*, ponieważ zakaz wprowadzania do obrotu tego szczególnego rodzaju papierosów – jak już wyczerpująco wskazano powyżej [178] – nie może być uznany za samodzielny i odrębny środek względem zakazu wprowadzania do obrotu wszystkich wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie.

279. Wedle drugiego argumentu zamierzony w ramach zakazu stosowania mentolu cel polityki zdrowotnej mógłby zostać osiągnięty w lepszy sposób na szczeblu państw członkowskich.

280. Argument ten nie jest przekonujący już z tego powodu, że ani dyrektywa w ogólności, ani w szczególności sporny zakaz wprowadzania do obrotu papierosów mentolowych nie jest uzasadniony jedynie polityką zdrowotną. Celem jest raczej usuwanie przeszkód w handlu wyrobami tytoniowymi przy jednoczesnym zapewnianiu wysokiego poziomu ochrony zdrowia.

281. Jak już wskazałam [179], zakaz wprowadzania do obrotu wszystkich charakterystycznych aromatów stanowi cenę za zdolność przepływu wyrobów tytoniowych na rynku wewnętrznym przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu zdrowia. Wbrew stanowisku Benkert i Mane cele te pozostają w ścisłym związku i wzajemnej relacji. Otóż w sytuacji, w której dana dyrektywa, jak w niniejszej sprawie, zmierza do osiągnięcia jednocześnie dwóch celów, które są ponadto ze sobą związane, cele te nie mogą być rozpatrywane osobno w ramach testu pomocniczości, lecz należy je ocenić łącznie [180].

282. Wedle trzeciego argumentu warunki na rynku – w szczególności udziały w rynku – różnią się w zakresie papierosów mentolowych pomiędzy państwami członkowskimi, w związku z czym brak jest transgranicznego problemu i państwa członkowskie mają prawo same przyjmować konieczne środki.

283. Argument ten, podobnie jak argumenty wskazane uprzednio, jest bezzasadny. Sama okoliczność, że warunki na rynku różnią się między państwami członkowskimi, nie może bowiem wykluczyć zaistnienia problemu o wymiarze transgranicznym. Decydującym kryterium jest raczej to, czy w danym sektorze stwierdza się istnienie znacznego handlu transgranicznego lub czy należy się go spodziewać oraz czy istniejące lub oczekiwane w odniesieniu do tego handlu przeszkody mogą zostać skutecznie rozwiązane przez same państwa członkowskie.

284. W niniejszej sprawie zostało stwierdzone, że rynek wyrobów tytoniowych odznacza się intensywnym handlem transgranicznym [181], że obowiązujące w państwach członkowskich przepisy dotyczące stosowania charakterystycznych aromatów znacznie się od siebie różnią i że należy się spodziewać dalszych rozbieżności [182]. W tych okolicznościach prawodawcy Unii nie można zarzucić oczywistego błędu w ocenie [183] w zakresie, w jakim przyjął, że występuje problem o wymiarze transgranicznym, który nie może zostać rozwiązany przez same środki państw członkowskich, tylko wymaga podjęcia działania na poziomie Unii [184].

177 — Podobnie wyrok Estonia/Parlament i Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 51).

178 — Zobacz pkt 62–66 niniejszej opinii powyżej.

179 — Zobacz pkt 83 niniejszej opinii powyżej.

180 — Podobnie wyrok Estonia/Parlament i Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 46–48).

181 — Motyw 6 dyrektywy; podobnie wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 64); Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 39); Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 38).

182 — Zobacz pkt 67, 68 i 74–80 niniejszej opinii powyżej.

183 — W przedmiocie kryterium oczywistego błędu w ocenie zob. uzupełniająco moja opinia z dnia dzisiejszego w sprawie Polska/Parlament i Rada (C-358/14, pkt 146–148).

184 — Zobacz również w szczególności motyw 60 dyrektywy.

285. Mając na uwadze powyższe, na podstawie wyjaśnień sądu odsyłającego i przedsiębiorstw uczestniczących w postępowaniu nie można stwierdzić merytorycznego naruszenia zasady pomocniczości. W rezultacie w kwestii pomocniczości w odniesieniu do rozpatrywanej dyrektywy Trybunał powinien udzielić odpowiedzi w ten sam sposób, w jaki uczynił to w odniesieniu do dyrektywy obowiązującej uprzednio [185].

2. Wystarczające uzasadnienie dyrektywy w kontekście zasady pomocniczości

286. W drugiej kolejności w postanowieniu odsyłającym przedstawiono krytykę, wedle której prawodawca Unii w niewystarczający sposób rozważył wymogi pomocniczości i zadowolił się jedynie szablonowym stwierdzeniem, że zasada pomocniczości została dochowana. Krytyka ta stanowi ostatecznie zarzut, że dyrektywa jest obarczona błędem w uzasadnieniu.

287. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 akapit drugi TFUE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi – dokonać jej kontroli [186].

288. Przy badaniu dochowania zasady pomocniczości z uzasadnienia aktu prawa Unii musi wynikać, czy prawodawca Unii w wystarczającym stopniu rozpatrzył kwestie istotne w kontekście tej zasady, i jeżeli tak – do jakich doszedł wniosków w odniesieniu do pomocniczości.

289. Motyw 60 dyrektywy ogranicza się do lapidarnego stwierdzenia, że „cele niniejszej dyrektywy, tj. zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących produkcji, prezentacji i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na ich skalę i skutki możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie Unii”, i zawiera wniosek, że Unia „może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 [TUE]”.

290. Tego rodzaju sformułowanie, które ostatecznie oddaje w sztampowy sposób samo brzmienie właściwego przepisu traktatu UE, nie stanowi najlepszego przykładu często przywoływanej techniki „lepszego stanowienia prawa”, od dawna deklarowanej przez organy Unii.

291. Samo istnienie tego rodzaju standardowego sformułowania w preambule aktu prawa Unii nie powinno prowadzić do pochopnych wniosków w odniesieniu do dochowania wymogów uzasadnienia. Sformułowanie takie pozwala jednak na przypuszczenie, że uzasadnienie owego aktu jest niedostateczne. Można z niego wprawdzie wywieść, że prawodawca Unii był przekonany o dochowaniu zasady pomocniczości, nie jest jednak wyjaśnione, jakie dokładnie rozważania przeprowadził on w odniesieniu do problematyki pomocniczości i jak intensywnie zajmował się tą tematyką.

292. Jednakże tak dalece generalne sformułowanie, jakie w niniejszej sprawie zawiera motyw 60 dyrektywy, nie musi koniecznie prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu prawnego. Istotne aspekty dotyczące kwestii pomocniczości można znaleźć również w innych motywach preambuły, nawet jeżeli nie odniesiono się w nich w sposób wyraźny do zasady pomocniczości [187].

185 — Zobacz wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 181–185).

186 — Wyroki: Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i in. (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, pkt 16); AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 58); a także Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 70).

187 — Podobnie wyroki: Niemcy/Parlament i Rada (C-233/94, EU:C:1997:231, pkt 25, 29); a także Niderlandy/Parlament i Rada (C-377/98, EU:C:2001:523, pkt 33).

293. Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie. Braki działań na poziomie krajowym oraz korzyści wydania środka harmonizacji rynku wewnętrznego na poziomie Unii zostały omówione również w motywach 4–7, 15, 16 i 36 dyrektywy. Jakkolwiek owe wyjaśnienia odnoszą się w pierwszej kolejności do warunków zastosowania art. 114 TFUE jako podstawy prawnej, to jednak można je również jednocześnie uwzględnić w ramach zasady pomocniczości. Rozważania, które prawodawca Unii ma przeprowadzić w ramach art. 114 TFUE i art. 5 ust. 3 TUE, pokrywają się bowiem w znacznej części.

294. Niezależnie od tego należy wziąć pod uwagę, że uzasadnienie aktu prawa Unii nie musi wyszczególniać wszystkich istotnych okoliczności prawnych lub faktycznych. Ponadto przestrzeganie obowiązku uzasadnienia powinno być oceniane z punktu widzenia nie tylko brzmienia aktu, lecz również jego kontekstu oraz ogółu norm prawnych regulujących daną dziedzinę[188]. Ma to zastosowanie tym bardziej wówczas, gdy – jak w niniejszej sprawie – planowane jest wydanie powszechnie obowiązujących przepisów, których uzasadnienie może ograniczać się do ogólnego opisu podstawowego zarysu danej regulacji oraz zamierzonych przez nią celów[189].

295. W niniejszej sprawie jest istotne, że prawodawca Unii mógł oprzeć się z jednej strony na uzasadnieniu projektu dyrektywy sporządzonego przez Komisję[190], a z drugiej strony na obszernym opracowaniu służb Komisji w ramach oceny skutków[191] w odniesieniu do zaskarżonej obecnie dyrektywy. Nie tylko we fragmentach poświęconych w szczególności zasadzie pomocniczości, lecz również w wielu innych częściach tych dwóch tekstów rozpatrywane są niekorzystne skutki rozbieżnych regulacji krajowych oraz korzyści działania na poziomie Unii.

296. W związku z tym zostało w wystarczającym stopniu udokumentowane, że organy prawodawcze dysponowały obszernymi materiałami, na których mogły oprzeć swą ocenę dotyczącą dochowania zasady pomocniczości.

297. Ponadto również z art. 5 protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności[192] nie da się wywieść, by „szczegółowe stwierdzenie", które traktat z Lizbony uczynił niedawno w aspekcie pomocniczości przesłanką prawodawstwa na poziomie Unii, koniecznie musiało być zawarte w preambule przyjętego ostatecznie przez Parlament Europejski i Radę aktu prawnego. Mając na uwadze złożoność rozważań, które należało w tym celu przeprowadzić, nie byłoby to również praktycznie wykonalne i mogłoby znacznie wykroczyć poza rozmiary rozpatrywanej preambuły.

298. Decydujące jest natomiast to, by wymagane w art. 5 protokołu nr 2 „szczegółowe stwierdzenie" było dostępne dla właściwych organów Unii oraz krajowych parlamentów *podczas* procedury ustawodawczej jako podstawa kształtowania ich decyzji, co w niniejszej sprawie całkowicie bezspornie nastąpiło. Przy dokładnej analizie można również wywieść z brzmienia art. 5 protokołu nr 2 co następuje: ów przepis odnosi się jedynie do *projektów* aktów ustawodawczych, a nie do ustanowionych przez Parlament i Radę produktów końcowych ich działalności prawodawczej.

299. Na tym tle zarzut braku uzasadnienia dyrektywy w odniesieniu do zasady pomocniczości nie jest przekonujący.

188 — Ponownie wyroki: Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i in. (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, pkt 16); AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 58); Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 70; a także Estonia/Parlament i Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 58, 59, 61).

189 — Podobnie wyroki: Zjednoczone Królestwo/Rada (C-150/94, EU:C:1998:547, pkt 25, 26); AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 59); a także Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja (C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 29).

190 — COM(2012) 788 final, przedstawiony w dniu 19 grudnia 2012 r.

191 — „Impact Assessment", przedstawiona przez służby Komisji w dniu 19 grudnia 2012 r., Doc. SWD(2012) 452 final.

192 — Protokół nr 2 do traktatu UE i do traktatu FUE (zwany dalej „protokołem nr 2").

3. Wnioski pośrednie

300. W związku z powyższym ani w aspekcie materialnym, ani formalnym nie można stwierdzić naruszenia zasady pomocniczości.

301. Mimo to należy pilnie zalecić prawodawcy Unii, by w przyszłości odstąpił od sformułowań tak dalece generalnych jak te, które zostały zawarte w motywie 60 dyrektywy, i zamiast tego dowartościował preambułę danego aktu prawa Unii wystarczająco uzasadnionymi i w większym zakresie odpowiadającymi danym środkom wyjaśnieniami w przedmiocie zasady pomocniczości.

V – **Wnioski**

302. Mając powyższe na uwadze, proponuję Trybunałowi, aby na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [wysoki sąd (Anglia i Walia), wydział ławy królowej (izba administracyjna), Zjednoczone Królestwo] udzielił następującej odpowiedzi:

1) Pytanie pierwsze lit. a), b) i lit. c) ppkt (iii) i ppkt (iv) oraz pytania od czwartego do szóstego są niedopuszczalne. Pytanie siódme jest niedopuszczalne w zakresie, w jakim odnosi się do przepisów dyrektywy 2014/40 innych niż art. 7.

2) Na pozostałą część pytań prejudycjalnych należy udzielić następującej odpowiedzi:

   a) Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40 należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on umieszczania na opakowaniu również prawdziwych wskazań, jeśli wskazania te w obiektywnej ocenie mogą wywołać jeden lub więcej ze skutków opisanych w tym przepisie.

   b) Analiza pytań prejudycjalnych nie wykazała żadnego elementu, który mógłby wpływać na ważność dyrektywy 2014/40.