Zbierka súdnych rozhodnutí

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

Vec C-547/14

Philip Morris Brands SARL a i.

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Vyšší Súdny dvor) (Anglicko a Wales), divízia Queen's Bench (správna komora), Spojené kráľovstvo]

„Aproximácia právnych predpisov — Smernica 2014/40/EÚ — Výroba, prezentácia a predaj tabakových a súvisiacich výrobkov — Voľba článku 114 ZFEÚ ako právneho základu — Zásada proporcionality — Zásada subsidiarity — Základné práva Únie — Sloboda prejavu — Článok 11 Charty základných práv — Články 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ — Delegovanie legislatívnych a vykonávacích právomocí na Európsku komisiu"

Obsah

I – Úvod 4

II – Spor vo veci samej a prejudiciálne konanie 5

Právny základ 5

Proporcionalita a základné práva 6

Delegácia/vykonávanie 6

Subsidiarita 7

III – Prípustnosť návrhu na začatie prejudiciálneho konania 7

A – O obmedzení otázok platnosti na konkrétne články smernice 7

B – O okolnostiach, za ktorých bol Súdnemu dvoru predložený návrh na začatie konania 8

1. O okamihu predloženia veci Súdnemu dvoru 8

2. O prípadnej neexistencii vlastných pochybností vnútroštátneho súdu o platnosti smernice 9

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

3. O niektorých ďalších nedostatkoch návrhu na začatie prejudiciálneho konania 10

a) O opise skutkového stavu 11

b) O irelevantnosti jednotlivých prejudiciálnych otázok pre rozhodnutie v spore vo veci samej 11

i) O otázke 1 písm. a), písm. b) a písm. c) bode iii) 11

ii) O otázke 1 písm. c) bode iv) a o otázkach 4 až 6 12

iii) O otázke 7 13

C – Predbežný záver 13

IV – Obsahové posúdenie prejudiciálnych otázok 13

A – Článok 114 ZFEÚ ako právny základ smernice 14

1. Zákaz tabakových výrobkov s charakteristickými arómami [otázka 1 písm. c) bod ii)] 14

a) O odstránení rozdielov medzi zákonmi, inými právnymi predpismi a správnymi opatreniami členských štátov 15

i) O odstránení existujúcich prekážok obchodu 15

ii) O riziku budúceho rozdielneho vývoja vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení 16

b) O zlepšení podmienok fungovania vnútorného trhu 17

c) Predbežný záver 18

2. Označovanie a balenie tabakových výrobkov [otázka 1 písm. c) bod i)] 18

3. Voľný pohyb tabakových výrobkov [otázka 1 písm. a) a b)] 21

a) Právo členských štátov stanoviť ďalšie požiadavky týkajúce sa štandardizácie obalov tabakových výrobkov [otázka 1 písm. a)] 21

b) Právo členských štátov zakázať určité kategórie výrobkov [otázka 1 písm. b)] 24

c) Predbežný záver 26

4. Právna úprava týkajúca sa predaja na diaľku [otázka 1 písm. c) bod iii)] 26

5. Poverenie Komisie na prebratie medzinárodne odsúhlasených noriem [otázka 1 písm. c) bod iv)] 27

B – Zásada proporcionality 27

1. Zásahy do slobody podnikania 28

a) Zákaz tabakových výrobkov s charakteristickými arómami [otázka 3 písm. a)] 29

i) Vhodnosť zákazu 29

ii) Potreba zákazu 30

– O potrebe všeobecného zákazu všetkých charakteristických aróm 30

– O údajne miernejších prostriedkoch 31

iii) Proporcionalita v užšom zmysle 32

b) Požiadavky na označovanie a balenie tabakových výrobkov [otázka 3 písm. b) a c)] ... 33

i) O forme, veľkosti a minimálnom obsahu jednotkových balení cigariet [otázka 3 písm. b)] 33

ii) O veľkosti kombinovaných zdravotných varovaní [otázka 3 písm. c)] 35

– O vhodnosti veľkoplošných varovaní na ochranu ľudského zdravia 35

– O potrebe veľkoplošných varovaní 36

– O proporcionalite v užšom zmysle a o výhrade svojvôle 36

iii) Predbežný záver 37

2. Zásahy do slobody prejavu (otázka 2) 37

a) O výklade článku 13 smernice [otázka 2 písm. a)] 38

b) O platnosti článku 13 smernice [otázka 2 písm. b)] 39

C – Delegovanie legislatívnych a vykonávacích právomocí 41

1. Požiadavky článku 290 ZFEÚ týkajúce sa právomocí na prijímanie delegovaných aktov (otázka 4) 41

2. Údajné delegovanie právomocí aj na medzinárodné grémiá mimo Únie (otázka 5) 44

3. Požiadavky článku 291 ZFEÚ týkajúce sa právomocí na prijímanie vykonávacích aktov (otázka 6) 45

4. Predbežný záver 46

D – Zásada subsidiarity 46

1. Obsahová zlučiteľnosť smernice so zásadou subsidiarity 47

2. Dostatočné odôvodnenie smernice z pohľadu zásady subsidiarity 49

3. Predbežný záver 50

V – Návrh 51

I – **Úvod**

1. Po ťažkých rokovaniach a po mimoriadne búrlivom legislatívnom postupe prijal normotvorca Únie v apríli 2014 smernicou 2014/40/EÚ[2], novú právnu úpravu ustanovení týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov na európskom vnútornom trhu.

2. Tak ako už jej predchodkyne[3], aj táto smernica je predmetom urputných právnych sporov. Súdny dvor sa ňou momentálne zaoberá v troch súčasne prebiehajúcich konaniach, z ktorých toto konanie, predložené britských súdom na podnet koncernov Philip Morris International (ďalej len „PMI“) a British American Tobacco (ďalej len „BAT“), obsahuje najrozsiahlejšie útoky týkajúce sa zákonnosti tohto opatrenia na harmonizáciu vnútorného trhu a formou všeobecného útoku napáda mimoriadne veľa jej ustanovení.

3. Otázka, či je článok 114 ZFEÚ (predtým článok 95 ES alebo článok 100a Zmluvy o EHS) vhodným právnym základom, aj keď je naďalej v niektorých podrobnostiach sporná, však v tejto súvislosti na rozdiel od predchádzajúcich rokov už nemá kľúčový význam. Stredobodom záujmu sú teraz skôr iné právne otázky, konkrétne otázky týkajúce sa zásad proporcionality, právnej istoty a subsidiarity a základných práv Únie. Okrem toho ide o možnosť delegovania legislatívnych a vykonávacích právomocí na Európsku komisiu podľa článkov 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ.

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

5. Okrem tohto konania v súčasnosti prebiehajú ešte dve ďalšie konania týkajúce sa zákonnosti smernice 2014/40, pričom obe sa zaoberajú veľmi špecifickými aspektmi ustanovení prijatých normotvorcom Únie. Prvé z týchto konaní[4] sa týka novej právnej úpravy o elektronických cigaretách v článku 20 smernice; vychádza z návrhu na začatie prejudiciálneho konania toho istého súdu (ale nie toho istého sudcu), ktorý predložil Súdnemu dvoru aj prejednávanú vec. Predmetom druhého[5] je žaloba o neplatnosť podaná Poľskom, ktorou Poľsko napáda špeciálne zákaz mentolových cigariet stanovený normotvorcom Únie. V oboch konaniach dnes takisto predkladám svoje návrhy.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 3. apríla 2014 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov a o zrušení smernice 2001/37/ES (Ú. v. EÚ L 127, s. 1), ďalej len „smernica 2014/40“ alebo jednoducho „smernica“.

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

4 — Vec C-477/14 (Pillbox 38).

5 — Vec C-358/14 (Poľsko/Parlament a Rada).

II – **Spor vo veci samej a prejudiciálne konanie**

6. Koncerny PMI a BAT sa zaoberajú výrobou a uvádzaním na trh tabakových výrobkov. Jednak spoločnosti Philip Morris Brands SARL a Philip Morris Limited a jednak spoločnosť British American Tobacco UK Limited podali na vnútroštátnom súde, ktorým je High Court of Justice (England and Wales) [Vyšší Súdny dvor (Anglicko a Wales)] – Queen's Bench Division (Administrative Court) [divízia Queen's Bench (správna komora)], žalobu proti Secretary of State for Health[6] (ďalej len „minister"), ktorej cieľom je zabrániť prebratiu smernice 2014/40 v Spojenom kráľovstve. Obe tieto žaloby vnútroštátny súd spojil do jednej veci.

7. V spore vo veci samej boli na strane žalobkýň povolené tieto ďalšie podniky ako vedľajší účastníci konania: Imperial Tobacco Limited, JT International SA a Gallaher Limited[7], Tann UK Limited a Tannpapier GmbH[8], Deutsche Benkert GmbH & Co. KG a Benkert UK Limited[9], V. Mane Fils[10], ako aj Joh. Wilh. Von Eicken GmbH[11]. Niektoré z týchto podnikov takisto vyrábajú tabakové výrobky, iné pôsobia v tabakovom priemysle ako dodávatelia, napríklad náustkového papiera alebo aróm.

8. Minister zastáva v spore vo veci samej názor, že smernica je platná, zároveň však zastáva stanovisko, že najviac spôsobilé smernicu obhajovať sú inštitúcie Únie, ktoré sa zúčastnili legislatívneho postupu, a že v každom prípade výlučná právomoc na posúdenie jej platnosti patrí Súdnemu dvoru. Podľa jeho názoru je preto vhodné podať v prejednávanej veci návrh na začatie prejudiciálneho konania.

9. Za týchto okolností vnútroštátny súd rozhodol, že nebude vyžadovať účasť ministra na konaní ani od neho vyžadovať predloženie dôkazných prostriedkov, ale bezodkladne položí Súdnemu dvoru otázky týkajúce sa platnosti smernice. Uznesením zo 7. novembra 2014, doručeným 1. decembra 2014, predložil podľa článku 267 ZFEÚ Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania o týchto otázkach:

Právny základ

1. Je uvedená smernica neplatná v celom rozsahu alebo sčasti z dôvodu, že článok 114 ZFEÚ neposkytuje dostatočný právny základ? Konkrétne:

   a) Vo vzťahu k článku 24 ods. 2 smernice:

      i) do akej miery povoľuje členským štátom prijať pri správnom výklade tohto článku prísnejšie pravidlá vo vzťahu k otázkam týkajúcim sa „štandardizácie" obalov tabakových výrobkov, a

      ii) je vzhľadom na tento výklad článok 24 ods. 2 neplatný z dôvodu, že článok 114 ZFEÚ neposkytuje dostatočný právny základ?

   b) Je článok 24 ods. 3 smernice, ktorý umožňuje členským štátom zakázať určitú kategóriu tabakových alebo súvisiacich výrobkov v špecifických situáciách, neplatný, lebo článok 114 ZFEÚ neposkytuje dostatočný právny základ?

6 — Minister zdravotníctva Spojeného kráľovstva.

7 — Ďalej spolu len „JTI".

8 — Ďalej spolu len „Tann".

9 — Ďalej spolu len „Benkert".

10 — Ďalej len „Mane".

11 — Ďalej len „Von Eicken".

c) Sú nasledujúce ustanovenia neplatné z dôvodu, že článok 114 ZFEÚ neposkytuje dostatočný právny základ:

i) ustanovenia kapitoly II hlavy II smernice, ktoré sa týkajú balenia a označovania;

ii) článok 7 smernice v rozsahu, v akom zakazuje mentolové cigarety a tabakové výrobky s charakteristickou arómou;

iii) článok 18 smernice, ktorý umožňuje členským štátom zakázať cezhraničný predaj tabakových výrobkov na diaľku, a

iv) článok 3 ods. 4 a článok 4 ods. 5 smernice, ktoré Komisii zverujú právomoci týkajúce sa úrovní emisií?

Proporcionalita a základné práva

2. Pokiaľ ide o článok 13 smernice:

a) zakazuje pri správnom výklade pravdivé a nezavádzajúce tvrdenia o tabakových výrobkoch na obale výrobku, a

b) ak áno, je neplatný z dôvodu, že porušuje zásadu proporcionality a/alebo článok 11 Charty základných práv?

3. Sú niektoré alebo všetky z nasledujúcich ustanovení smernice neplatné z dôvodu, že porušujú zásadu proporcionality:

a) článok 7 ods. 1 a 7 v rozsahu, v akom zakazuje uvádzať na trh tabakové výrobky s mentolom ako charakteristickou arómou a tabakové výrobky, ktoré obsahujú arómy v akýchkoľvek ich zložkách;

b) článok 8 ods. 3, článok 9 ods. 3, článok 10 ods. 1 písm. g) a článok 14 v rozsahu, v akom ukladajú rôzne požiadavky na štandardizáciu balenia, a

c) článok 10 ods. 1 písm. a) a c) v rozsahu, v akom vyžaduje, aby zdravotné varovania pokrývali 65 % vonkajšej plochy predného a zadného povrchu jednotkového balenia a akéhokoľvek vonkajšieho obalu?

Delegácia/vykonávanie

4. Sú niektoré alebo všetky z nasledujúcich ustanovení smernice neplatné z dôvodu, že porušujú článok 290 ZFEÚ:

a) článok 3 ods. 2 a 4 týkajúci sa maximálnych úrovní emisií;

b) článok 4 ods. 5 vzťahujúci sa na metódy merania emisií;

c) článok 7 ods. 5, 11 a 12 týkajúci sa regulácie zložiek;

d) článok 9 ods. 5, článok 10 ods. 1 písm. f), článok 10 ods. 3, článok 11 ods. 6, článok 12 ods. 3 a článok 20 ods. 12, ktoré sa týkajú zdravotných varovaní;

e) článok 20 ods. 11 týkajúci sa zákazu elektronických cigariet alebo plniacich fľaštičiek, a/alebo

f) článok 15 ods. 12 týkajúci sa zmlúv o uchovávaní údajov?

5. Sú článok 3 ods. 4 a článok 4 ods. 5 smernice neplatné z dôvodu, že porušujú zásadu právnej istoty a/alebo neprípustne delegujú právomoci na vonkajšie orgány, ktoré nepodliehajú procesným zárukám vyžadovaným právom EÚ?

6. Sú niektoré alebo všetky z nasledujúcich ustanovení smernice neplatné z dôvodu, že porušujú článok 291 ZFEÚ:

a) článok 6 ods. 1 týkajúci sa nahlasovacích povinností;

b) článok 7 ods. 2 až 4 a ods. 10 týkajúci sa vykonávacích aktov, ktoré sa vzťahujú na zákaz tabakových výrobkov za určitých okolností, a/alebo

c) článok 9 ods. 6 a článok 10 ods. 4, ktoré sa týkajú zdravotných varovaní?

Subsidiarita

7. Je smernica, najmä jej článok 7, článok 8 ods. 3, článok 9 ods. 3, článok 10 ods. 1 písm. g), články 13 a 14, neplatná z dôvodu nedodržania zásady subsidiarity?

10. Odhliadnuc od formulácie týchto prejudiciálnych otázok sa uznesenie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania obmedzuje na zhrnutie právnych argumentov proti smernici, ktoré uviedli žalobkyne vo veci samej a vedľajší účastníci na podporu ich návrhov. Keďže tieto výhrady sú podľa vnútroštátneho súdu „oprávnené“, považuje aj rozhodnutie Súdneho dvora v prejudiciálnom konaní za „potrebné a vhodné“.

11. Okrem žalobkýň vo veci samej a vedľajších účastníkov konania na podporu ich návrhov predložili v písomnej časti prejudiciálneho konania písomné pripomienky vlády Spojeného kráľovstva, Írska, Francúzska, Poľska, Portugalska a Nórska, ako aj Európsky parlament, Rada Európskej únie a Európska komisia.[12] Tí istí účastníci konania boli zastúpení na pojednávaní 1. októbra 2015, okrem toho sa pojednávania zúčastnili Taliansko a Maďarsko.

III – **Prípustnosť návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

12. Predtým, ako sa budem venovať rozsiahlemu zoznamu otázok vnútroštátneho súdu z hľadiska ich obsahu, je potrebné objasniť prípustnosť tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Po prvé je otázne, či platnosť konkrétnych ustanovení smernice možno napadnúť oddelene. Po druhé treba preskúmať, či okolnosti, za ktorých Súdny dvor začal konanie v prejednávanom prípade, sú zlučiteľné s duchom a fungovaním prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ.

A – *O obmedzení otázok platnosti na konkrétne články smernice*

13. Vnútroštátny súd v prevažnej miere nekladie Súdnemu dvoru otázky týkajúcu sa platnosti smernice 2014/40 ako celku, ale pýta sa iba na platnosť konkrétnych ustanovení tejto smernice.

12 — Zúčastnené členské štáty, ako aj niektoré zo zúčastnených podnikov pritom obmedzili svoje písomné pripomienky vždy na určité čiastočné aspekty návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Písomné argumenty Poľska sa týkajú, rovnako ako v paralelne prebiehajúcej veci Poľsko/Parlament a Rada (C-358/14), len zákazu mentolových cigariet.

14. Podľa ustálenej judikatúry je čiastočné zrušenie aktu Únie možné len vtedy, ak sú časti, ktorých zrušenie sa navrhuje, oddeliteľné od ostatných častí aktu (tzv. podmienka oddeliteľnosti).[13] Podmienka oddeliteľnosti nie je splnená, ak by čiastočné zrušenie napadnutého aktu spôsobilo zmenu jeho podstaty.[14] Túto judikatúru možno bez problémov uplatniť aj na preskúmanie platnosti právneho aktu Únie prostredníctvom prejudiciálneho konania.[15]

15. Sporné ustanovenia smernice obsahujú množstvo rôznych podmienok týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov. Súdnemu dvoru neboli predložené žiadne dôkazy svedčiace o tom, že by medzi týmito ustanoveniami existovali také úzke vzájomné vzťahy, že by mali všetky stáť a padať spoločne. Aj keby teda Súdny dvor v tomto konaní zrušil niektoré z napadnutých ustanovení smernice, mali by ostatné právne úpravy obsiahnuté v smernici naďalej svoju existenčnú opodstatnenosť a ich dosah by sa nezmenil. To platí najmä, ale nie výhradne, pre ustanovenia, v ktorých sa Komisia oprávňuje na prijatie delegovaných alebo vykonávacích právnych aktov.

16. Za týchto okolností treba vychádzať z toho, že každé z prejednávaných ustanovení smernice je oddeliteľnou časťou smernice 2014/40 a ich prípadné zrušenie by sa nedotklo podstaty tejto smernice.

B – *O okolnostiach, za ktorých bol Súdnemu dvoru predložený návrh na začatie konania*

17. Bližšie preskúmanie si v každom prípade vyžaduje otázka, či by okolnosti, za ktorých bol Súdnemu dvoru predložený návrh na začatie konania v prejednávanom prípade, mohli ovplyvniť prípustnosť návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

1. O okamihu predloženia veci Súdnemu dvoru

18. V prvom rade nie je relevantné, že návrh na začatie prejudiciálneho konania bol predložený, keď ešte lehota na prebratie smernice neuplynula a keď ešte neboli účinné ani žiadne vnútroštátne právne akty týkajúce sa jej prebratia.[16] Zásada účinnej právnej ochrany, ktorá je zakotvená aj v článku 47 Charty základných práv a ktorá je vyjadrená v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ, totiž vyžaduje práve to, aby si mohli jednotlivci vymôcť súdne preskúmanie právnych aktov Únie, ktoré sa ich týkajú, tak, že sa nebudú cítiť nútení predtým porušiť právo[17]. Za týchto okolností vo fáze preberania smerníc Európskej únie do vnútroštátneho práva treba v zásade privítať možnosť súdneho preskúmania zakotvenú v práve Spojeného kráľovstva a už viackrát využitú („judicial review“), spojenú s prípadným predložením návrhu na začatie prejudiciálneho konania Súdnemu dvoru.

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

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

15 — V tomto zmysle aj návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Trstenjak vo veci AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2010:500, bod 112 s poznámkou pod čiarou 69). Pozri okrem toho rozsudky Eurotunnel a i. (C-408/95, EU:C:1997:532), Intertanko a i. (C-308/06, EU:C:2008:312), Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662), Association belge des Consommateurs Test-Achats a i. (C-236/09, EU:C:2011:100), ako aj AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), v ktorých Súdny dvor zaujal stanovisko k jednotlivým návrhom na začatie prejudiciálneho konania, ktoré podali vnútroštátne súdy, týkajúcim sa platnosti jednotlivých ustanovení právnych aktov Únie, pričom sa nevyjadril výslovne k spomínanej problematike prípustnosti.

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

17 — Pozri v tomto zmysle v súvislosti s článkom 263 ods. 4 ZFEÚ rozsudky Telefónica/Komisia (C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 27), ako aj T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia (C-456/13 P, EU:C:2015:284, bod 29).

19. Na rozdiel od názoru Parlamentu, Rady, Komisie a Francúzska v prejednávanom prípade nemožno zvažovať ani existenciu čisto fiktívneho právneho sporu.[18] Je pravda, že minister žalovaný v spore vo veci samej doposiaľ neuviedol skoro žiadne zásadné tvrdenie na svoju obranu. Prináleží však výlučne vnútroštátnemu súdu, aby rozhodol, v ktorom štádiu konania vo veci samej predloží Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania;[19] k tomu môže dôjsť aj *pred* sporovým konaním medzi stranami sporu vo veci samej.[20]

20. Osobitne v situácii, o akú ide aj v prejednávanom prípade Súdny dvor navyše rozhodol, že nezhodu – a tým právny spor v pravom zmysle slova – medzi účastníkmi konania treba predpokladať vždy, keď úrady dotknutého členského štátu vyjadrili svoj zámer prebrať smernicu.[21] Takýto zámer možno v prejednávanom prípade vydedukovať už z toho, že minister v spore vo veci samej výslovne vyhlásil, že smernicu považuje ako celok za platnú. Za týchto okolností sa prejudiciálne otázky v žiadnom prípade nezakladajú na *zjavne* fiktívnom právnom spore.

2. O prípadnej neexistencii vlastných pochybností vnútroštátneho súdu o platnosti smernice

21. Výrazne podstatnejšia je naopak výhrada, ktorú uviedol Parlament, Rada, Komisia a Francúzsko, že vnútroštátny súd nevyjadril nijaké vlastné pochybnosti o platnosti smernice, ale vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania predložil Súdnemu dvoru iba výhrady žalobkýň vo veci samej a vedľajších účastníkov konania na podporu ich návrhov.

22. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa skutočne v podstate obmedzuje na zhrnutie právnych argumentov proti smernici uvedených v spore vo veci samej s cieľom informovať o nich Súdny dvor.

23. V tejto súvislosti treba poznamenať, že vnútroštátny súd sa nemôže uspokojiť s tým, že Súdnemu dvoru iba posunie ďalej výhrady jednotlivcov, ale s prejudiciálnymi otázkami predloženými Súdnemu dvoru sa *musí aj stotožniť*.[22] Podľa ustálenej judikatúry totiž návrh na začatie prejudiciálneho konania v zmysle článku 267 ZFEÚ nepredstavuje vlastný opravný prostriedok, ktorý majú k dispozícii účastníci sporu prebiehajúceho pred vnútroštátnym súdom, skôr ide o konanie, ktoré má charakter spolupráce a dialógu medzi vnútroštátnym súdom a Súdnym dvorom.[23]

24. V tomto zmysle musí vnútroštátny súd sám posúdiť, či otázka platnosti právneho aktu Únie, ktorá mu bola položená, je potrebná pre rozhodnutie sporu vo veci samej.[24] Prípadné spochybnenie platnosti aktu Únie pred vnútroštátnym súdom nestačí samo osebe na odôvodnenie predloženia prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru.[25] Vnútroštátny súd je totiž v zásade povinný dopomôcť k uplatneniu práva Únie, teda aj smernice 2014/40.[26]

18 — Pozri v tejto súvislosti zásadný rozsudok Foglia/Novello (104/79, EU:C:1980:73).

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

20 — Rozsudok Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, bod 12 a tam citovaná judikatúra).

21 — Rozsudok Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, bod 15); v tom istom zmysle rozsudok British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 36).

22 — V tomto zmysle uznesenie Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, body 22 a 32); pozri aj rozsudok IATA a ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, body 30 a 31).

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

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

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

26 — Pozri v tejto súvislosti stanovisko 1/09 (EU:C:2011:123, bod 68).

25. Okrem toho duch spolupráce, ktorým sa musí riadiť priebeh prejudiciálneho konania, predpokladá, že vnútroštátny súd vo svojom rozhodnutí o návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvedie dôvody, pre ktoré považuje takýto návrh za potrebný [27] [pozri aj článok 94 písm. c) Rokovacieho poriadku Súdneho dvora].

26. V zmysle týchto požiadaviek návrh na začatie prejudiciálneho konania, s ktorým je Súdny dvor v prejednávanom prípade konfrontovaný, nemôže slúžiť ako príklad. Vnútroštátny súd síce poskytol Súdnemu dvoru veľmi podrobné argumenty, prečo v konaní vo veci samej pripustil určité podniky ako vedľajších účastníkov konania a iné nie. V otázke potreby prejudiciálnych otázok pre rozhodnutie, ktoré musí prijať vnútroštátny súd, je návrh na začatie prejudiciálneho konania naopak veľmi skúpy.

27. Vnútroštátny súd však predsa len dal najavo, že výhrady uvedené v konaní vo veci samej považuje za „oprávnené“, a preto považuje návrh na začatie prejudiciálneho konania za „potrebný a vhodný“.

28. Tieto vyjadrenia síce predstavujú úplné minimum toho, čo musí vnútroštátny súd oznámiť, aby vyhovel požiadavkám prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Okrem niekoľkých výnimiek, ktoré vysvetlím nižšie, [28] však v interakcii s argumentmi žalobkýň vo veci samej a vedľajších účastníkov konania na podporu ich návrhov, ktoré boli reprodukované v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, poskytujú Súdnemu dvoru, ako aj osobám oprávneným k účasti na konaní podľa článku 23 Štatútu Súdneho dvora dostatočný základ na to, aby zaujali stanovisko k právnym problémom v tomto prípade.

29. Vzhľadom na význam, ktorý sa zásade účinnej právnej ochrany (článok 47 Charty základných práv) v právnom poriadku Únie pripisuje, [29] nemožno na prípustnosť návrhov na začatie prejudiciálneho konania týkajúcich sa preskúmania platnosti právnych aktov Únie klásť nadmerne prísne požiadavky. O to viac to platí v prípadoch, akým je aj tento, keď návrh na začatie prejudiciálneho konania predstavuje pre dotknuté spoločnosti z dôvodu neexistencie možnosti podať priamu žalobu jedinú možnosť, ako dosiahnuť súdne preskúmanie na úrovni Únie a predložiť súdu Únie svoje argumenty. [30]

30. V konečnom dôsledku teda nemožno tento návrh na začatie prejudiciálneho konania celkovo považovať za neprípustný, a to aj napriek nedostatkom, ktorými je návrh v tomto bode postihnutý.

3. O niektorých ďalších nedostatkoch návrhu na začatie prejudiciálneho konania

31. Nakoniec predkladajú rôzni účastníci konania ďalšie detailné výhrady, ktorými úplne alebo čiastočne spochybňujú prípustnosť návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Tieto výhrady je v podstate možné priradiť k dvom tematickým okruhom: Po prvé údajne chýba dostatočne jasný opis skutkového stavu konania vo veci samej, po druhé otázky predložené Súdnemu dvoru údajne nie sú pre rozhodnutie sporu vo veci samej relevantné.

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

28 — Pozri v tejto súvislosti body 35 až 51 nižšie.

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

30 — Pozri v súvislosti s významom návrhu na začatie prejudiciálneho konania v takýchto prípadoch rozsudky Unión de Pequeños Agricultores/Rada (C-50/00 P, EU:C:2002:462, body 38 až 40), Inuit Tapiriit Kanatami a i./Parlament a Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, body 92 až 96), Telefónica/Komisia (C-274/12 P, EU:C:2013:852, body 27 až 29), ako aj T & L Sugars a Sidul Açúcares/Komisia (C-456/13 P, EU:C:2015:284, body 29 až 31).

a) O opise skutkového stavu

32. Po prvé, čo sa týka základných údajov o skutkovom stave konania vo veci samej, ktoré musí návrh na začatie prejudiciálneho konania obsahovať, aby sa ním Súdny dvor zaoberal, je nutné konštatovať, že návrh na začatie prejudiciálneho konania v prejednávanej veci, na rozdiel od veci C-477/14, obsahuje len veľmi zbežné zhrnutie argumentov žalobkýň vo veci samej a vedľajších účastníkov konania, ktorí ich v konaní podporujú. Okrem toho vnútroštátny súd skoro stále poukazuje na vyjadrenia osôb, ktoré ako svedkov alebo znalcov navrhli žalobkyne vo veci samej alebo vedľajší účastníci konania na podporu ich návrhov, pričom necituje ich obsah ani neuvádza jeho zhrnutie. Okrem toho takéto vyjadrenia, aj keby ich obsah bol známy, nemožno automaticky považovať za správne, keďže sa pred vnútroštátnym súdom ešte neuskutočnilo kontradiktórne konanie, čo pred Súdnym dvorom zdôraznili viacerí účastníci konania.

33. Ako správne poznamenávajú Parlament, Rada, Komisia a Francúzsko, takýto postup sťažuje vnútroštátnemu súdu, Súdnemu dvoru, ako aj iným subjektom, ktorí sú podľa článku 23 Štatútu oprávnení zúčastniť sa prejudiciálneho konania, vecne sa vyjadrovať v súvislosti so zodpovedaním prejudiciálnych otázok.

34. Napriek týmto nedostatkom v prezentácii skutočných okolností, na ktorých spočívajú prejudiciálne otázky, je ale podľa môjho názoru návrh na začatie prejudiciálneho konania z hľadiska jeho predmetu a jeho cieľov práve ešte dostatočne zrozumiteľný, aby umožnil Súdnemu dvoru a subjektom oprávneným zúčastniť sa prejudiciálneho konania zaujať rozumný postoj. Po zrelej úvahe preto nepovažujem za primerané vyhlásiť *celý* návrh na začatie prejudiciálneho konania za neprípustný na základe uvedených, jednoznačne priťažujúcich, nedostatkov v opise.

b) O irelevantnosti jednotlivých prejudiciálnych otázok pre rozhodnutie v spore vo veci samej

35. Po druhé, čo sa týka relevantnosti jednotlivých prejudiciálnych otázok pre rozhodnutie v spore vo veci samej, Parlament, Rada a Komisia spochybňujú dve skupiny otázok, a to na jednej strane otázku 1 písm. a), písm. b) a písm. c) bod iii), ako aj na druhej strane otázku 1 písm. c) bod iv) a otázky 4 až 6. Predovšetkým Parlament a Komisia spochybňujú z dôvodu irelevantnosti pre rozhodnutie v spore vo veci samej takisto prípustnosť otázky 7, v rozsahu v akom sa týka iných ustanovení ako článku 7 smernice.

36. Úvahy by mali vychádzať z predpokladu, že pri otázkach týkajúcich sa výkladu práva Únie platí prezumpcia relevantnosti. Súdny dvor môže odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom len vtedy, ak je zjavné, že žiadaný výklad alebo posúdenie platnosti právnej normy Únie nijako nesúvisí s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, ak ide o hypotetický problém, alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými a právnymi podkladmi potrebnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré sa mu položili. [31]

i) O otázke 1 písm. a), písm. b) a písm. c) bode iii)

37. Písmená a), b) a c) bod iii) otázky 1 sa vzťahujú na diskrečnú právomoc, ktorú smernica prenecháva v článku 18 a v článku 24 ods. 2 a 3 členským štátom na prijatie prísnejších vnútroštátnych opatrení, ako sú tie, ktoré nariaďuje normotvorca Únie.

31 — Rozsudok Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 25); pozri aj rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 34 a 35), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, body 13 a 14) a Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, body 28 a 29); v súvislosti s prezumpciou relevantnosti pozri okrem toho rozsudok Beck a Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, bod 22).

38. Čo sa týka článku 24 ods. 2 smernice, účastníci konania síce pred Súdnym dvorom intenzívne rokovali o tom, či by bolo podľa tohto ustanovenia členským štátom *povolené*, aby v ich relevantnom vnútroštátnom práve predpísali neutrálne obaly tabakových výrobkov (takzvané „plain packaging“). Prijatie takejto právnej úpravy obalov ale v súčasnosti nie je predmetom sporu vo veci samej; vnútroštátny súd prinajmenšom v tejto súvislosti na žiadnom mieste svojho uznesenia o návrhu na začatie prejudiciálneho konania neuviedol žiadne argumenty.

39. Takisto v súvislosti s problematikou vnútroštátnych zákazov niektorých tabakových alebo súvisiacich výrobkov uvedenou v článku 24 ods. 3 smernice ani vnútroštátny súd, ani žiaden účastník konania neuviedli nijaké tvrdenia k otázkam, či Spojené kráľovstvo zamýšľa túto špeciálnu právnu úpravu využiť a v akej forme.

40. To isté platí pre článok 18 smernice, ktorý členským štátom umožňuje zakázať cezhraničný predaj na diaľku. V súvislosti s týmto článkom nie je takisto jasné, či Spojené kráľovstvo v súčasnosti plánuje prebrať toto ustanovenie.

41. Je nutné zdôrazniť, že na základe uvedených ustanovení smernice členské štáty nie sú v žiadnom prípade *povinné* prijať do svojho vnútroštátneho práva určité ustanovenia a podľa informácií dostupných v prejudiciálnom konaní ani nemožno prijatie konkrétnych ustanovení s veľkou pravdepodobnosťou hraničiacou až s určitosťou očakávať.

42. Za týchto okolností zastávam názor, že ak by Súdny dvor odpovedal na otázku 1 písm. a), b) a c) bod iii), prekročil by sa rámec spolupráce medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnym súdom, ktorý je stanovený v článku 267 ZFEÚ. Návrhu na začatie prejudiciálneho konania v tejto súvislosti jednoznačne chýba relevantnosť pre rozhodnutie v spore vo veci samej, takže Súdny dvor by podstupoval riziko, že bude zastávať len čisto teoretické stanovisko k hypotetickej otázke. [32]

43. Vnútroštátne súdy sú samozrejme naďalej oprávnené opäť položiť Súdnemu dvoru v relevantnom čase otázky týkajúce sa výkladu a platnosti článku 18, ako aj článku 24 ods. 2 a 3 smernice, pokiaľ sa na základe konkrétneho právneho sporu budú musieť týmito ustanoveniami zaoberať.

ii) O otázke 1 písm. c) bode iv) a o otázkach 4 až 6

44. Otázka 1 písm. c) bod iv) a otázky 4 až 6 sa týkajú ustanovení smernice, ktoré na úrovni Únie stanovujú rôzne oprávnenia na prijatie delegovaných, resp. vykonávacích právnych aktov, konkrétne článku 3 ods. 2 a 4, článku 4 ods. 5, článku 6 ods. 1, článku 7 ods. 2 až 5 a ods. 10 až 12, článku 9 ods. 5 a 6, článku 10 ods. 1 písm. f), ods. 3 a 4, článku 11 ods. 6, článku 12 ods. 3, článku 15 ods. 12, ako aj článku 20 ods. 11 a 12 smernice.

45. Všetky uvedené ustanovenia smernice sa týkajú výlučne Komisie. Naopak, žiadne z týchto ustanovení neukladá členským štátom akékoľvek povinnosti týkajúce sa podoby ich vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení.

46. Keďže sa ale konanie pred vnútroštátnym súdom týka výlučne zámeru a povinnosti Spojeného kráľovstva prebrať smernicu, prípadné právne problémy týkajúce sa oprávnení Komisie podľa uvedených ustanovení smernice nijako nesúvisia s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej. Preto im zjavne chýba relevantnosť pre spor vo veci samej.

32 — Inak je to vo veci Pillbox 38 (C-477/14), v ktorej sa napáda článok 20 ods. 6 v spojení s článkom 18 smernice na základe úplne iného hľadiska: argumentuje sa tam, že je neprimerané, že smernica, a tým aj sám normotvorca Únie, stanovuje pre elektronické cigarety tú istú právnu úpravu o predaji na diaľku ako pre bežné tabakové výrobky; pozri v tejto súvislosti moje dnešné návrhy v tejto veci, body 134 až 148.

47. Naopak, ak by Komisia uvedené oprávnenia využila, tým, že by prijala delegované, resp. vykonávacie právne akty, mali by všetky dotknuté subjekty k dispozícii opravné prostriedky stanovené v systéme právnej ochrany Zmlúv.

iii) O otázke 7

48. Otázkou 7 sa na základe zásady subsidiarity namieta neplatnosť smernice ako celku, ako aj jej jednotlivých ustanovení, konkrétne článku 7, článku 8 ods. 3, článku 9 ods. 3, článku 10 ods. 1 písm. g) a článkov 13 a 14.

49. Ako však správne zdôrazňuje Parlament a Komisia, uznesenie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania obsahuje niekoľko veľmi povrchných argumentov o tom, prečo sa spochybňuje zlučiteľnosť smernice so zásadou subsidiarity, len v súvislosti zo zákazom mentolových cigariet obsiahnutým v článku 7 smernice. V uznesení o návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa naopak nenachádza ani náznak vysvetlenia, prečo by problémy z hľadiska zásady subsidiarity mali vyvolávať smernica ako celok, ako aj iné ustanovenia smernice presne uvedené v otázke 7.

50. Tento postup zjavne odporuje duchu spolupráce medzi vnútroštátnym súdom a Súdnym dvorom v rámci prejudiciálneho konania. Okrem toho je nezlučiteľný s požiadavkami článku 94 písm. c) Rokovacieho poriadku, podľa ktorého vnútroštátny súd musí uviesť dôvody, pre ktoré sa rozhodol položiť otázku o platnosti určitých ustanovení práva Únie. Je neakceptovateľné, aby Súdny dvor a subjekty, ktoré sú podľa článku 23 Štatútu oprávnené zúčastniť sa prejudiciálneho konania, museli špekulovať, prečo sa má preskúmať platnosť určitých ustanovení práva Únie.

51. Z tohto dôvodu a preto, aby sa zabezpečilo, že sa Súdny dvor nebude teoreticky vyjadrovať k len hypotetickej problematike, môže byť otázka 7 považovaná za prípustnú len v rozsahu, v akom sa týka článku 7 smernice. V zostávajúcej časti je nutné považovať otázku 7 za neprípustnú.

C – *Predbežný záver*

52. Celkovo sa teda otázka 1 písm. a), b) a c) body iii) a iv), ako aj otázky 4 až 6 musia vyhlásiť za neprípustné. Otázka 7 je neprípustná v rozsahu, v akom sa týka iných ustanovení ako článku 7 smernice. V zostávajúcej časti je návrh na začatie prejudiciálneho konania prípustný.

IV – **Obsahové posúdenie prejudiciálnych otázok**

53. Návrh na začatie prejudiciálneho konania obsahuje z podnetu tvrdení žalobkýň v spore vo veci samej a vedľajších účastníkov konania na podporu ich návrhov všeobecnú výhradu voči smernici 2014/40, na základe ktorej sa majú z rôznych hľadísk preskúmať všetky podstatné ustanovenia tohto právneho aktu Únie. Okrem vhodnosti článku 114 ZFEÚ ako právneho základu jednotlivých ustanovení smernice ide predovšetkým o problémy proporcionality a subsidiarity, ale aj o Komisii udelené právomoci na prijatie vykonávacích a delegovaných právnych aktov. V súvislosti s otázkami, ktoré považujem za úplne alebo za čiastočne neprípustné (pozri vyššie [33]), sa budem v ďalšej časti tohto návrhu vyjadrovať k predloženým právnym problémom len subsidiárne.

33 — Body 35 až 51.

A – *Článok 114 ZFEÚ ako právny základ smernice*

54. Otázkou 1 sa z rozličných hľadísk spochybňuje, či sa mohol ako právny základ smernice 2014/40 uplatniť článok 114 ZFEÚ. Jednotlivé aspekty predložené vnútroštátnym súdom budem skúmať v mierne pozmenenom poradí.

55. Na úvod je potrebné pripomenúť, že legislatívny akt prijatý na základe článku 114 ZFEÚ musí na jednej strane obsahovať opatrenia týkajúce sa aproximácie ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov a na druhej strane mať za cieľ vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu.[34] Okrem toho cieľom takýchto opatrení na harmonizáciu vnútorného trhu prijatých na základe článku 114 ZFEÚ musí byť nevyhnutne zlepšenie podmienok na vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu.[35]

56. Ak sú podmienky na použitie článku 114 ZFEÚ ako právneho základu splnené, normotvorcovi Únie nemožno brániť v tom, aby sa opieral o tento právny základ vzhľadom na to, že ochrana verejného zdravia je rozhodujúcim činiteľom pri rozhodovaní.[36]

57. Na základe toho v prejednávanej veci nemožno spochybňovať uplatnenie článku 114 ZFEÚ ako právneho základu smernice 2014/40 len preto, že cieľom tejto smernice je okrem zlepšenia fungovania vnútorného trhu pre tabakové a súvisiace výrobky aj vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia. Tento cieľ je naopak v súlade s úlohou pridelenou normotvorcovi Úniu v primárnom práve, ako to výslovne vyplýva z článku 9 ZFEÚ, článku 114 ods. 3 ZFEÚ, článku 168 ods. 1 ZFEÚ a článku 35 druhej vety Charty základných práv.

1. Zákaz tabakových výrobkov s charakteristickými arómami [otázka 1 písm. c) bod ii)]

58. Otázka 1 písm. c) bod ii) sa vzťahuje na zákaz tabakových výrobkov s charakteristickými arómami platný v celej Únii zakotvený v článku 7 ods. 1 a 7 smernice. Pre žalobkyne v spore vo veci samej a pre niektorých vedľajších účastníkov, ktorí ich v konaní podporujú, je kameňom úrazu špeciálne zákaz *mentolových cigariet*, ktorý vyplýva z tohto ustanovenia. Tvrdia, že normotvorca Únie nesmel uložiť takýto zákaz na základe článku 114 ZFEÚ.

59. Na základe veľmi stručných argumentov v uznesení o návrhu na začatie prejudiciálneho konania a skutočne povrchných tvrdení podnikov zúčastnených na prejudiciálnom konaní k tejto téme sa aj ja na tomto mieste vyjadrujem relatívne krátko a v zvyšnej časti odkazujem na moje argumenty vo veci C-358/14[37], v ktorej bola tá istá problematika predmetom výrazne rozsiahlejšej analýzy.

60. Výhrady vznesené proti článku 7 smernice v zásade naznačujú, že zákaz mentolových cigariet nie je ani spôsobilý odstrániť rozdiely medzi zákonmi, inými právnymi predpismi a správnymi opatreniami členských štátov [pozri v tejto súvislosti nasledujúci odsek a)], ani sa na základe neho nemôžu zlepšiť podmienky fungovania vnútorného trhu [pozri v tejto súvislosti nižšie odsek b)].

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

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

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

37 — Pozri moje návrhy z dnešného dňa vo veci Poľsko/Parlament a Rada (C-358/14, body 37 až 83 a 105 až 108).

a) O odstránení rozdielov medzi zákonmi, inými právnymi predpismi a správnymi opatreniami členských štátov

61. Podľa ustálenej judikatúry môže normotvorca Únie použiť článok 114 ZFEÚ ako právny základ najmä v prípade rozdielov medzi vnútroštátnymi právnymi úpravami, ktoré by mohli byť prekážkou pri uplatňovaní základných slobôd a mohli by mať tak priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu [38] alebo spôsobiť značné narušenie hospodárskej súťaže. [39]

62. Mnohé podniky zúčastnené na prejudiciálnom konaní a Poľsko tvrdia, že v čase prijatia smernice neexistovali vôbec žiadne rozdiely medzi zákonmi, inými právnymi predpismi a správnymi opatreniami členských štátov *týkajúcimi sa mentolových cigariet*.

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

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

65. Mentolové cigarety nemajú ani žiadne osobitné postavenie, [40] ktoré by ich odlišovalo od iných cigariet s charakteristickou arómou a ktoré by si vyžadovalo výnimku zo zákazu uvádzania na trh v celej Únii stanoveného v smernici pre túto skupinu tabakových výrobkov. [41]

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

i) O odstránení existujúcich prekážok obchodu

67. Ako vysvetlili inštitúcie Únie zúčastnené na prejudiciálnom konaní a niektoré zúčastnené členské štáty, v tom čase používanie charakteristických aróm už niekoľko členských štátov upravovalo, iné naopak nie. Tam, kde vnútroštátne ustanovenia existovali, sa obsahovo veľmi rozchádzali a netýkali sa nevyhnutne tých istých aróm. [42] V dôsledku tejto pestrej zmesi vnútroštátnych právnych úprav mohlo dôjsť k podstatným prekážkam obchodu na vnútornom trhu tabakových výrobkov, ktorý sa vyznačuje čulým cezhraničným obchodom. [43]

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

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

40 — Pozri podrobnejšie k tomuto bodu moje návrhy vo veci Poľsko/Parlament a Rada (C-358/14, body 48 až 57).

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

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

43 — Odôvodnenie 6 smernice; v rovnakom zmysle už rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 64), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 39) a Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 38).

68. Aj keby špeciálne v súvislosti s mentolovými cigaretami neexistovali podstatné prekážky obchodu, nebránilo by to uplatneniu článku 114 ZFEÚ. Podmienkou uplatnenia článku 114 ZFEÚ totiž nie je to, aby každý detail právnej úpravy opatrenia na harmonizáciu vnútorného trhu založeného na tejto právnej úprave musel obsahovať odpoveď na konkrétne rozdiely medzi vnútroštátnymi zákonmi, inými právnymi predpismi a správnymi opatreniami. Rozhodujúce je naopak posúdenie celej právnej úpravy. [44]

69. Okrem toho normotvorca Únie mohol v prejednávanej veci zohľadniť aj to, že zákaz cigariet s charakteristickými arómami by mohol prispieť k dosiahnutiu vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia vo výrazne nižšej miere, ak by pre súčasných alebo potenciálnych spotrebiteľov ochutených tabakových výrobkov zostali na vnútornom trhu ako alternatíva naďalej k dispozícii mentolové cigarety. [45]

70. Bez ohľadu na vyššie uvedené, v čase prijatia smernice existoval už najmenej v dvoch členských štátoch, a to v Belgicku a Nemecku, dokonca zákaz určitých mentolových kapslí v cigaretách, takže v nich prinajmenšom tento konkrétny variant mentolových cigariet nesmel byť uvádzaný na trh. [46] Naopak, pokiaľ je známe, v iných členských štátoch vtedy porovnateľné zákazy neexistovali. Výhrada viacerých zúčastnených podnikov a Poľska, že medzi vnútroštátnymi právnymi úpravami neexistovali rozdiely osobitne v súvislosti s mentolovými cigaretami, je teda nielen všeobecne irelevantná. pokiaľ ide o fungovanie článku 114 ZFEÚ, ale aj v konkrétnom prípade vecne nesprávna.

ii) O riziku budúceho rozdielneho vývoja vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení

71. Viaceré podniky zúčastnené na prejudiciálnom konaní, ako aj Poľsko, popierajú tvrdenia, že v budúcnosti vzniknú na európskom vnútornom trhu v dôsledku zákazov mentolových cigariet jednotlivými členskými štátmi prekážky obchodu.

72. Tejto problematike sa budem ďalej venovať len subsidiárne. Z mojich doterajších vysvetlení totiž vyplýva, že už v čase prijatia smernice existovali podstatné prekážky obchodu vzhľadom na v tom čase existujúce rozdiely medzi zákonmi, právnymi predpismi a správnymi opatreniami medzi členskými štátmi v súvislosti s tabakovými výrobkami s charakteristickými arómami. Tým je vlastne otázka o vzniku *budúcich* prekážok obchodu bezpredmetná.

73. V každom prípade však platí, že podľa ustálenej judikatúry je použitie článku 114 ZFEÚ ako právneho základu možné s cieľom predchádzať budúcim prekážkam v obchodovaní vyplývajúcim z odlišného vývoja vnútroštátnych právnych úprav, pokiaľ je výskyt takýchto prekážok pravdepodobný a pokiaľ je cieľom prijatého opatrenia na harmonizáciu ich zamedzenie. [47]

74. Presne tak je to v prejednávanej veci, najmä keď sa v rámci úvah zohľadní ako medzinárodný kontext práca Svetovej zdravotníckej organizácie (ďalej len „WHO“).

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

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

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

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

75. Inštitúcie Únie, ktoré sa zúčastňujú na prejudiciálnom konaní, a niektoré zúčastnené členské štáty presvedčivo vysvetlili, že Únia a jej členské štáty boli Rámcovým dohovorom Svetovej zdravotníckej organizácie o kontrole tabaku [48] vyzvaní, aby obmedzili alebo zakázali používanie inhalačných látok v tabakových výrobkoch, ktoré by mohli zlepšiť ich chuť, vrátane používania mentolu. Je síce pravda, že to nevyplýva zo znenia samotného rámcového dohovoru, vyplýva to však z usmernení na vykonávanie jeho článkov 9 a 10, ktoré boli pred niekoľkými rokmi prijaté konferenciou strán. [49]

76. Aj keď tieto usmernenia nie sú ako také právne záväzné, majú napriek tomu celosvetovo odporúčajúci charakter pre vykonávanie rámcového dohovoru WHO jej zmluvnými stranami. [50] Z toho vyplýva, že slúžia ako orientácia aj členským štátom Európskej únie, ktoré daný rámcový dohovor tiež uzatvorili.

77. Za týchto okolností smel normotvorca Únie predpokladať, že ak sa na úrovni Únie neprijme jednotná právna úprava, dôjde čoskoro na vnútroštátnej úrovni k prijatiu právnych úprav o použití mentolu a iných charakteristických aróm v tabakových výrobkoch.

78. Dôvodom okolnosti zdôraznenej niektorými účastníkmi konania, že v skutočnosti v tejto súvislosti neboli v členských štátoch Európskej únie dlhší čas prijaté skoro žiadne vnútroštátne právne úpravy, by mohol byť výlučne fakt, že Komisia [51] v rámci Únie už viac-menej súčasne s vydaním usmernení WHO pripravovala a iniciovala legislatívny postup prijatia napadnutej smernice. [52]

79. Okrem toho mohol normotvorca Únie oprávnene vychádzať z predpokladu, že by sa prípadné vnútroštátne právne úpravy na implementáciu Rámcového dohovoru WHO v každom členskom štáte odlišovali a tým by viedli k vzniku nových prekážok obchodu na vnútornom trhu, pokiaľ by sa opatrenie na harmonizáciu neprijalo na úrovni Únie. Vyššie uvedené usmernenia totiž zmluvným stranám dohovoru nepredpisujú žiadne konkrétne opatrenia, ale poskytujú im veľmi širokú mieru voľnej úvahy; najmä im ponechávajú možnosť voľby medzi zákazmi alebo len obmedzeniami, pokiaľ ide o používanie aromatických prísad v tabakových výrobkoch, a obsahujú len príklady takýchto prísad.

80. Na základe vyššie uvedeného sú všetky pochybnosti vyjadrené mnohými zúčastnenými podnikmi, ako aj Poľskom o existencii súčasných alebo budúcich rozdielov medzi zákonmi, inými právnymi predpismi a správnymi opatreniami členských štátov nedôvodné.

b) O zlepšení podmienok fungovania vnútorného trhu

81. Žalobkyne vo veci samej a viacerí vedľajší účastníci konania, ktorí ich v konaní podporujú, okrem toho popierajú, že by zákaz mentolových cigariet mohol prispieť k zlepšeniu podmienok fungovania vnútorného trhu.

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

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

50 — Tamže, bod 1.1.

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

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

82. Zákaz tabakových výrobkov s charakteristickými arómami nepochybne nie je spôsobilý zlepšiť fungovanie vnútorného trhu pre *tieto* výrobky. V judikatúre sa však uznáva, že článok 114 ZFEÚ oprávňuje normotvorcu Únie, aby zakázal uvádzať určitý výrobok na trh v rámci celého európskeho vnútorného trhu, pokiaľ to slúži na zlepšenie obchodných podmienok pre skupinu *iných* výrobkov. [53]

83. Na príklade v tejto veci relevantných tabakových výrobkov sa to dá vysvetliť takto: v práve Únie zakotvený zákaz určitých foriem ponúkania tabaku slúži na vytvorenie jednotných obchodných podmienok pre všetky tabakové výrobky v celej Európskej únii. V dôsledku toho je zákaz tabakových výrobkov s charakteristickou arómou platný v celej Únii do určitej miery cenou za voľnú schopnosť obehu „normálnych“ tabakových výrobkov, ktoré spĺňajú podmienky smernice, na európskom vnútornom trhu pri súčasnom zabezpečení vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia. [54] Inými slovami, odteraz sa síce tabakové výrobky môžu v Európskej únii v podstate uvádzať na trh, ale len bez charakteristických aróm.

84. Mnohé podniky zúčastnené na prejudiciálnom konaní namietajú, že dôjde k nárastu pašeráctva a k prekvitaniu čierneho trhu s mentolovými cigaretami. Táto námietka ale nie je ničím viac ako jednoduchým tvrdením, ktoré je navyše málo podložené.

85. Okrem toho ale ani nemôže byť vôbec relevantné, či možno pašovaniu a obchodovaniu na čiernom trhu efektívne zabrániť opatreniami stanovenými v smernici. [55] Rozhodujúce je naopak to, že po nadobudnutí účinnosti zákazu uvádzania tabakových výrobkov s charakteristickými arómami na trh bude pre spotrebiteľov ťažšie zaobstarať si mentolové a iné ochutené cigarety. Už táto okolnosť sama osebe odôvodňuje predpoklad, že takýto zákaz musí prispieť k zabezpečeniu vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia. Skutočnosť, že zákazy sa môžu v ojedinelých prípadoch obchádzať, v zásade nespochybňuje ich spôsobilosť na dosiahnutie sledovaného cieľa.

c) Predbežný záver

86. Na základe vyššie uvedeného je preto možné konštatovať, že článok 114 ZFEÚ bol správne uplatnený ako právny základ pre zákaz tabakových výrobkov s charakteristickými arómami, najmä mentolových cigariet.

2. Označovanie a balenie tabakových výrobkov [otázka 1 písm. c) bod i)]

87. Predmetom otázky 1 písm. c) bodu i) je hlava II kapitola II smernice. Vnútroštátny súd požaduje odpoveď na otázku, či je článok 114 ZFEÚ vhodným právnym základom pre požiadavky platné v celej Únii obsiahnuté v tejto časti smernice (t. j. v článkoch 8 až 16) týkajúce sa „označovani[a] a baleni[a]“. Spochybňujú to žalobkyne vo veci samej a niektorí vedľajší účastníci konania, ktorí ich v konaní podporujú. Namietajú, že v tejto oblasti existujú podstatné prekážky obchodu, a zdôrazňujú, že prípadné rozdiely v baleniach a prezentácii tabakových výrobkoch medzi jednotlivými vnútroštátnymi trhmi sú v prvom rade dôsledkom stratégie obchodovania výrobcu, ako aj rôznych preferencií spotrebiteľov v jednotlivých členských štátoch.

53 — Rozsudky Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, body 34 a 35) a Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, body 33 a 34). Aj prednedávnom prijatý rozsudok Inuit Tapiriit Kanatami a i./Komisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535) vychádzal zo skutkového stavu, v ktorom článok 95 ES (teraz článok 114 ZFEÚ) slúžil ako právny základ zákazu obchodovania s výrobkami na európskom vnútornom trhu.

54 — Pozri aj článok 24 ods. 1 smernice.

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

88. V tejto súvislosti je nutné poznamenať, že mnohé aspekty označovania a balenia tabakových výrobkov boli predmetom právnej úpravy platnej v celej Únii už v smernici 2001/37/ES [56], predchodkyni spornej smernice 2014/40.

89. Ak už existuje opatrenie na harmonizáciu vnútorného trhu týkajúce sa určitej témy, ktoré sa v čase prijatia legitímne zakladalo na článku 114 ZFEÚ, tak musí byť normotvorcovi Únie pri výkone jeho voľnej úvahy v podstate povolené opäť uplatniť ten istý právny základ na to, aby sa predtým prijatá právna úprava prepracovala na základe nových politických hodnotení a pri zohľadnení najnovších vedeckých poznatkov a prispôsobila sa novej situácii. [57]

90. Pritom má normotvorca Únie po prvé možnosť nahradiť skoršiu právnu úpravu úplne inou, novou právnou úpravou, ktorá sa mu podľa nového posúdenia situácie zdá byť vhodnejšia na to, aby prispela k fungovaniu vnútorného trhu. Po druhé ale takisto môže, tak ako v prejednávanej veci, v podstate zotrvať pri skoršej právnej úprave a túto len rozvinúť, aby sa v súlade s cieľom článku 114 ods. 3 ZFEÚ prispelo k vysokej úrovni ochrany ľudského zdravia presahujúcej hranicu, ktorá sa mohla dosiahnuť podľa predchádzajúcej právnej úpravy. [58] V tejto súvislosti sa okrem toho môžu prijať nové ustanovenia, ktorými sa má posilniť účinok existujúcej právnej úpravy a sťažiť jej obchádzanie. [59]

91. Už na základe vyššie uvedeného nemôže existovať žiadna pochybnosť o tom, že článok 114 ZFEÚ predstavuje správny právny základ pre nové ustanovenia, ktorých účelom je ďalší vývin právnej úpravy pre celú Úniu o označovaní a balení tabakových výrobkov.

92. V prejednávanej veci okrem toho platí, že počas platnosti predchádzajúcej právnej úpravy v žiadnom prípade neboli odstránené všetky prekážky obchodu pre tabakové výrobky na európskom vnútornom trhu. [60] Ako správne zdôrazňujú inštitúcie Únie zúčastnené na prejudiciálnom konaní, ako aj Írsko a Francúzsko, existovali v čase prijatia smernice 2014/40 ešte závažné rozdiely medzi právnymi úpravami členských štátov týkajúcimi sa označovania a balenia tabakových výrobkov. [61]

93. V tomto zmysle boli v niektorých členských štátoch nariadené kombinované zdravotné varovania (skladajúce sa z textu a fotografie), v iných naopak len textové varovania v súlade s minimálnymi požiadavkami podľa článku 5 smernice 2001/37 platnými v danom období. Okrem toho sa odlišovali požiadavky stanovené vo vnútroštátnom práve týkajúce sa veľkosti cigaretových balení, ich minimálneho obsahu, ako aj reklamných textov povolených na týchto baleniach a údajov o vlastnostiach výrobku.

94. Fakt, že ustanovenia o označovaní a balení výrobkov stanovené v práve členských štátov môžu pôsobiť ako prekážky obchodu, je zrejmý a akceptovaný v ustálenej judikatúre. [62] Aj z tohto hľadiska preto existoval v prejednávanej veci priestor na prijatie opatrení na harmonizáciu vnútorného trhu podľa článku 114 ZFEÚ na účely odstránenia takýchto existujúcich prekážok v obchode.

56 — Smernica Európskeho Parlamentu a Rady z 5. júna 2001 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových výrobkov (Ú. v. ES L 194, s. 26; Mim. vyd. 15/006, s. 147), pozri najmä články 5 až 7.

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

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

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

60 — V rovnakom zmysle rozsudok British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, body 65 a 66).

61 — Pozri v tejto súvislosti odôvodnenia 22, 23 a 28 smernice. Podrobnosti sa nachádzajú v dokumentoch predložených Komisiou 19. decembra 2012, konkrétne v odôvodnení návrhu smernice, KOM(2012) 788 final, s. 6 – 8, ako aj v posúdení vplyvu (ďalej len „Impact Assessment“) predloženom útvarmi Komisie, SWD(2012) 452 final, časť 1, s. 29 a nasl.

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

95. Proti tomu nemožno namietať, že niektoré podniky zúčastnené na prejudiciálnom konaní nepociťujú existujúce rozdiely medzi vnútroštátnymi právnymi úpravami o označovaní a prezentácii tabakových výrobkov ako prekážky obchodu, pretože podľa ich údajov aj tak prispôsobujú balenia svojich výrobkov každému členskému štátu a spotrebiteľským zvyklostiam.

96. Subjektívne posúdenie dotknutých podnikov síce môže zohrávať určitú úlohu pri posudzovaní existencie prekážok obchodu, nesmie však byť jediným rozhodujúcim kritériom, hlavne vtedy, keď tak ako v prejednávanej veci existuje podozrenie, že niektoré podniky existenciu prekážok obchodu bagatelizujú, aby sa zabránilo jednotnej právnej úprave platnej pre celú Úniu so sprísnenými požiadavkami na ochranu ľudského zdravia. [63]

97. Rozhodujúce je vždy skôr objektívna posúdenie. V tejto súvislosti mohol normotvorca Únie na jednej strane zobrať do úvahy, že sa výroba tabakových výrobkov pre vnútorný trh stále viac koncentruje v malom množstve výrobných podnikov v rámci Európskej únie, čo prirodzene vedie k rozsiahlemu cezhraničnému obchodu a k zvýšenej potrebe jednotnej právnej úpravy platnej pre celú Úniu. [64] Po druhé na základe medzinárodného kontextu, najmä požiadaviek vyplývajúcich z článku 11 Rámcového dohovoru WHO, sa zdalo byť pravdepodobné, že ak by nezačal konať normotvorca Únie, jednotlivé členské štáty by prijali nové, pravdepodobne rozdielne právne úpravy v oblasti označovania a balenia tabakových výrobkov. [65]

98. Okrem toho spôsobilosť sporných ustanovení smernice na odstránenie prekážok obchodu nemožno spochybniť poukázaním na to, že aj v budúcnosti budú ešte existovať vnútroštátne osobitosti na baleniach tabakových výrobkov, počnúc textami varovaní až po prípadné daňové známky. Článok 114 ZFEÚ totiž nefunguje podľa zásady všetko alebo nič. Článok 114 ZFEÚ umožňuje aj čiastočnú harmonizáciu zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, ktorá takisto môže prispieť k odstráneniu prekážok obchodu, najmä vtedy, keď vedie k zníženiu nákladov dotknutých podnikov. Takéto zníženie nákladov mohol normotvorca Únia oprávnene predpokladať, a to vzhľadom na zjednotenie veľkosti a minimálneho obsahu balení výrobkov, ako aj druhov varovaní, ktoré sa na nich musia umiestniť, a prípustných údajov o vlastnostiach výrobkov.

99. Čo sa týka nárastu pašeráctva a rozkvetu čierneho trhu, ktoré predpovedali niektorí účastníci konania, v tomto kontexte považujem tento argument, takisto ako už predtým v súvislosti zo zákazom charakteristických aróm, [66] za málo presvedčivý.

100. Nakoniec v tej súvislosti, že niektoré podniky zúčastnené na prejudiciálnom konaní namietajú, že zjednotením balení výrobkov dôjde k strate rôznorodosti výrobkov a súťažných príležitostí medzi výrobcami tabakových výrobkov, v skutočnosti to nie je výhrada nespôsobilosti, ale výhrada neprimeranosti, ktorú budem vyvracať nižšie v súvislosti s otázkou 3. [67]

101. Celkovo je teda nutné výhrady proti uplatneniu článku 114 ZFEÚ ako právneho základu ustanovení obsiahnutých v hlave II kapitole II smernice zamietnuť, rovnako ako to Súdny dvor už urobil v súvislosti s predchádzajúcou právnou úpravou. [68]

63 — Pozri v tejto súvislosti posúdenie vplyvu („Impact Assessment“) predložené útvarmi Komisie 19. decembra 2012, SWD(2012) 452 final, časť 1, s. 33.

64 — Odôvodnenie 6 smernice; v rovnakom zmysle už rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 64), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 39) a Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 38).

65 — Pozri v rovnakom zmysle body 74 až 77 vyššie, ako aj na doplnenie bod 201 nižšie.

66 — Pozri v tejto súvislosti body 84 a 85 vyššie.

67 — Pozri v tejto súvislosti body 193, ako aj 204 a 205 nižšie.

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

3. Voľný pohyb tabakových výrobkov [otázka 1 písm. a) a b)]

102. Otázka 1 písm. a) a b) sa týka právnej úpravy „voľného pohybu“ obsiahnutej v článku 24 smernice. Na základe výhrad žalobkýň vo veci samej a niektorých vedľajších účastníkov konania, ktorí ich v konaní podporujú, chce vnútroštátny súd vedieť, či článok 114 ZFEÚ predstavuje pre toto ustanovenie smernice, najmä pre jeho odseky 2 a 3, spôsobilý právny základ.

103. Vychádzam z toho, že pri posúdení tejto otázky nemôžu zohrávať žiadnu úlohu prípadné poznámky právnych služieb rozličných inštitúcií Únie, na ktoré sa odvolávajú jednotlivé podniky zúčastnené konania. Tieto poznámky sú súčasťou výlučne interných postupov, ktoré nemusia nevyhnutne odrážať názor relevantnej inštitúcie, a preto sa na ne ani nemožno odvolávať voči tejto inštitúcii pred Súdnym dvorom. Je prirodzené, že politické inštitúcie Únie pripravujú svoje rozhodnutia interne a že pri tom aj kontroverzne diskutujú. Len z tejto okolnosti nemožno vyvodzovať žiadne závery týkajúce sa zákonnosti sporných ustanovení smernice.

104. Článok 24 smernice má túto štruktúru: V odseku 1 tohto ustanovenia sa stanovuje zásada voľného pohybu tabakových a súvisiacich výrobkov, ktoré sú v súlade s touto smernicou; členské štáty nesmú z dôvodov súvisiacich s aspektmi regulovanými touto smernicou zakázať ani obmedziť uvádzanie takýchto výrobkov na trh. To ale platí len „s výhradou odsekov 2 a 3“. Článok 24 ods. 2 smernice umožňuje členským štátom stanoviť za určitých okolností ďalšie požiadavky v súvislosti so štandardizáciou obalov tabakových výrobkov, t. j. také, ktoré presahujú právnu úpravu smernice. Podľa článku 24 ods. 3 smernice členské štáty tiež môžu na účely ochrany ľudského zdravia za tam uvedených podmienok zakázať určitú kategóriu tabakových alebo súvisiacich výrobkov.

a) Právo členských štátov stanoviť ďalšie požiadavky týkajúce sa štandardizácie obalov tabakových výrobkov [otázka 1 písm. a)]

105. Otázkou 1 písm. a) sa v prvom rade spochybňuje právny základ článku 24 ods. 2 smernice. Podľa tohto ustanovenia smernice „táto smernica nemá vplyv na právo členského štátu zachovávať alebo zavádzať ďalšie požiadavky uplatniteľné na všetky výrobky uvádzané na jeho trh v súvislosti so štandardizáciou obalov tabakových výrobkov, ak je to odôvodnené ochranou verejného zdravia vzhľadom na vysokú úroveň ochrany zdravia dosiahnutú touto smernicou. …“

106. Žalobkyne vo veci samej a vedľajší účastníci konania na podporu ich návrhov zastávajú názor, že toto ustanovenie sa nemôže zakladať na článku 114 ZFEÚ, pretože nevedie k odstráneniu prekážok obchodu, ale k vzniku nových. Na odôvodnenie ich stanoviska uvádzajú zúčastnené podniky najmä to, že článok 24 ods. 2 smernice umožňuje členským štátom zlikvidovať voľný pohyb tabakových výrobkov prijatím prísnejších predpisov týkajúcich sa obalov, ako sa stanovilo na úrovni Únie.

107. Zúčastnené podniky, ako aj Spojené kráľovstvo, Írsko a Nórsko pritom vychádzajú z mimoriadne *širokého výkladu* článku 24 ods. 2 smernice. Predpokladajú, že toto ustanovenie umožňuje členským štátom stanoviť požiadavky týkajúce sa obalov tabakových výrobkov, ktoré sú prísnejšie *z akéhokoľvek hľadiska*, teda bez ohľadu na to, či je alebo nie je daný aspekt obalu predmetom právnej harmonizácie na úrovni celej Únie.

108. Pri takomto širokom výklade by sa článok 24 ods. 2 smernice skutočne mohol dostať do konfliktu s cieľom článku 114 ZFEÚ, ktorým je zlepšenie fungovania vnútorného trhu. Pri takomto výklade by smernica totiž síce harmonizovala požiadavky týkajúce sa obalov tabakových výrobkov, ale súčasne by dala členským štátom právo, aby sa od tejto harmonizácie odklonili, pričom by nemuseli rešpektovať na tento účel stanovené podmienky a postup podľa článku 114 ods. 4 až 10 ZFEÚ. Ako to trefne vyjadruje koncern BAT, takto by sa harmonizácia vytvorená jednou rukou ihneď zničila druhou rukou.

109. V každom prípade by bolo predčasné vyvodiť k tejto téme bez hlbšej úvahy narýchlo záver, že článok 24 smernice je nezlučiteľný s článkom 114 ZFEÚ, a preto sa nesmel prijať na tomto právnom základe. Široký výklad článku 24 ods. 2 smernice, z ktorého vychádzali zúčastnené podniky, Spojené kráľovstvo, Írsko a Nórsko, totiž nie je jediným do úvahy prichádzajúcim výkladom. Okrem toho podľa ustálenej judikatúry sa má určité ustanovenie sekundárneho práva, ktoré pripúšťa viac ako jeden výklad, vykladať tak, aby bolo zlučiteľné s primárnym právom a aby sa jeho platnosť nemohla spochybňovať. [69]

110. S primárnym právom zlučiteľný výklad článku 24 ods. 2 smernice, ktorý zaručuje jeho zlučiteľnosť najmä s článkom 114 ZFEÚ, sa zdá byť celkom možný. V súlade s názorom inštitúcií Únie zúčastnených na prejudiciálnom konaní, ako aj Francúzska a Portugalska totiž prichádza do úvahy *úzky výklad* článku 24 ods. 2 smernice a možnosť interpretovať toto ustanovenie smernice v tom zmysle, že členským štátom je povolené prijatie „ďalších požiadaviek“ len vtedy, keď samotný normotvorca Únie nevykonal harmonizáciu.

111. Takýto úzky výklad článku 24 ods. 2 takisto najlepšie zodpovedá cieľom a systematike smernice 2014/40. Na rozdiel od toho, čo si totiž podľa všetkého myslia žalobkyne vo veci samej a niektorí vedľajší účastníci konania, ktorí ich v konaní podporujú, táto smernica napríklad nespôsobuje úplnú harmonizáciu, ale len čiastočnú harmonizáciu alebo, vyjadrené slovami jej článku 1 písm. b), jej cieľom je „aproximovať zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia členských štátov týkajúce sa určitých aspektov označovania a balenia tabakových výrobkov“. V prospech toho hovorí aj odôvodnenie 53 smernice, ktoré zdôrazňuje, že „vzhľadom na rôznu mieru harmonizácie dosiahnutej touto smernicou“ táto smernica poskytuje výlučne na „prezentovani[e] a obal[y] tabakových výrobkov… prvý súbor základných spoločných pravidiel“.

112. Je síce pravda, že smernica obsahuje celú kapitolu s ustanoveniami o označovaní a balení tabakových výrobkov, ktoré siahajú od tvaru a minimálneho obsahu balení až po požiadavku (kombinovaných) zdravotných varovaní a k zákazu určitých zavádzajúcich údajov na obale výrobkov. Na rozdiel od názoru mnohých v konaní zúčastnených podnikov zostáva ale aj napriek tomu z rôznych ohľadov priestor pre doplňujúce vnútroštátne právne úpravy v oblasti označovania a balenia tabakových výrobkov. V neposlednom rade z článku 28 ods. 2 písm. a) smernice vyplýva, že určité plochy balenia nie sú touto smernicou upravené a Komisia okrem iného pozoruje vývoj na vnútroštátnej úrovni.

113. V tomto zmysle majú členské štáty naďalej právo stanoviť si vlastné požiadavky týkajúce sa sfarbenia všetkých tých častí obalu, ktoré nie sú rezervované pre varovania, a to v rámci štandardizácie balení. [70] Sfarbenie je totiž v smernici upravené nanajvýš nepriamo a v tom zmysle, že jej článok 13 zakazuje prezentovať tabakové výrobky zavádzajúco alebo klamlivo pozitívne.

114. Na základe toho je málo presvedčivá výhrada niektorých podnikov zúčastnených na prejudiciálnom konaní, že ustanovenie opierajúce sa o článok 114 ZFEÚ, akým je aj článok 24 smernice, nemôže umožňovať členským štátom *žiadne* prísnejšie vnútroštátne ustanovenia týkajúce sa označovania a balenia tabakových výrobkov, pretože tento predmet ako celok „spadá do pôsobnosti smernice“. Táto výhrada, ktorá pravdepodobne pramení z obáv niektorých dotknutých podnikov z prijatia vnútroštátnych ustanovení o zavedení neutrálnych balení („plain packaging“), nezohľadňuje fakt, že mnohé aspekty označovania a balenia tabakových výrobkov, v neposlednom rade sfarbenie, aj v súčasnosti ešte len čakajú na právnu úpravu na úrovni celej Únie.

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

70 — Pozri v tomto zmysle ešte raz odôvodnenie 53 smernice.

115. Ak by sa téza zúčastnených podnikov považovala za pravdivú, zmenilo by to význam čiastočnej harmonizácie zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov na úplnú harmonizáciu. To by znamenalo nerešpektovanie širokej miery voľnej úvahy, ktorá na základe článku 114 ZFEÚ patrí normotvorcovi Únie pri voľbe najvhodnejšej techniky aproximácie [71]: normotvorca Únie sa pri uplatnení článku 114 ZFEÚ nemusí rozhodovať v zmysle zásady „všetko alebo nič“ medzi úplnou alebo žiadnou harmonizáciou, ale môže sa rozhodnúť, tak ako v prejednávanej veci, aj pre čiastočnú harmonizáciu.

116. Nič iné okrem toho nevyplýva ani z rozsudkov, o ktoré sa opierajú žalobkyne vo veci samej. [72] Je síce pravda, že Súdny dvor vo svojom prvom rozsudku týkajúcom sa reklamy tabakových výrobkov považoval smernicu opierajúcu sa o právomoci v oblasti vnútorného trhu, okrem iného o článok 100a Zmluvy o ES (teraz článok 114 ZFEÚ), za protiprávnu, pretože neobsahovala ustanovenie o voľnom pohybe výrobkov spĺňajúcich požiadavky smernice. Ak sa ale relevantná časť rozsudku číta v kontexte, tak sa preukáže, že Súdny dvor týmto v žiadnom prípade nechcel znemožniť prijímanie smerníc na *čiastočnú harmonizáciu* určitých predmetov. Naopak výslovne uznal, že v opatreniach na harmonizáciu vnútorného trhu môžu byť obsiahnuté ustanovenia, ktoré členským štátom ponechávajú možnosť prijať prísnejšie opatrenia na ochranu všeobecného záujmu. [73]

117. Len ak by sa normotvorca Únie vôbec nesnažil dosiahnuť voľný pohyb výrobkov upravených smernicou a vyhovujúcich jej požiadavkám, nemal by právo opierať sa o článok 114 ZFEÚ. [74] Normotvorca Únie takisto nemôže členským štátom povoliť, aby *z dôvodov, ktoré sa týkajú aspektov harmonizovaných smernicou*, bránili dovozu, predaju alebo spotrebe tabakových výrobkov, ktoré sú v súlade so smernicou. [75]

118. To ale práve nie je prípad prejednávanej veci. Po prvé totiž článok 24 ods. 1 smernice výslovne uznáva zásadu voľného pohybu tabakových výrobkov, ktoré sú v súlade so smernicou. A po druhé pri výklade opierajúcom sa o odôvodnenie 53, umožňuje článok 24 ods. 2 smernice členským štátom „ďalšie požiadavky… v súvislosti so štandardizáciou balení“, len ak neexistuje *žiadna* právna harmonizácia na úrovni Únie.

119. Tento nový druh čiastočnej harmonizácie je samozrejme spojený s tým, že výrobky sa nemôžu automaticky vyvážať z jedného členského štátu do druhého, aj keď ich označenie a balenie vo všetkých bodoch zodpovedá požiadavkám smernice. K neharmonizovaným aspektom týkajúcim sa balenia výrobkov totiž môže každý členský štát pridať ďalšie požiadavky. Bez ohľadu na to prináša aj takáto čiastočná harmonizácia nepopierateľné výhody pre fungovanie vnútorného trhu, keďže síce neodstraňuje všetky, ale aspoň niektoré prekážky obchodu. V prejednávanej veci to napríklad znamená, že výrobcovia tabakových výrobkov môžu na celom vnútornom trhu používať jednotkové balenia cigariet, ktoré zodpovedajú jednotnému základnému dizajnu, a tento dizajn musia prispôsobiť osobitostiam platných vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení už len v určitých detailoch (napr. farebne), ale už nie vo všetkých bodoch.

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

72 — Rozsudok Nemecko/Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, bod 104); pozri ďalej rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 74) a Nemecko/Parlament a Rada (C-380/03, EU:C:2006:772, bod 73); podobne okrem toho rozsudky Gallaher a i. (C-11/92, EU:C:1993:262, bod 16) a Philip Morris Belgium a i. (C-222/91, EU:C:1993:260, bod 13).

73 — Pozri v tejto súvislosti rozsudok Nemecko/Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, body 103 a 104); v rovnakom zmysle rozsudok Lapin (C-358/11, EU:C:2013:142, bod 32).

74 — V tomto zmysle rozsudok Nemecko/Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544, body 104 a 105).

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

120. Je pravda, že uvedené ustanovenia článku 24 ods. 1 a 2 smernice majú teda spolu s príslušným vysvetlením v odôvodnení 53 najmä vysvetľujúcu funkciu. Vysvetľujú fungovanie čiastočnej harmonizácie sledovanej smernicou. Ako ale v neposlednom rade pôsobivo potvrdzuje urputný spor medzi účastníkmi konania o prípustnosti prípadných vnútroštátnych ustanovení týkajúcich sa štandardizácie balenia, môže byť takéto vysvetlenie celkom zmysluplné.

b) Právo členských štátov zakázať určité kategórie výrobkov [otázka 1 písm. b)]

121. Otázka 1 písm. b) sa ďalej týka článku 24 ods. 3 smernice, konkrétne jeho prvej vety. Podľa tohto ustanovenia smernice môže členský štát „zakázať určitú kategóriu tabakových alebo súvisiacich výrobkov z dôvodov súvisiacich so špecifickou situáciou v tomto členskom štáte a s podmienkou, že tieto ustanovenia sú odôvodnené potrebou ochrany verejného zdravia, berúc pritom do úvahy vysokú úroveň ochrany ľudského zdravia dosiahnutú prostredníctvom tejto smernice“.

122. Ako informuje vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, vo veci samej sa napáda článok 24 ods. 3 prvá veta v podstate tými istými argumentmi, akými sa už napadol článok 24 ods. 2 smernice. Opäť sa teda namieta, že sporné ustanovenie smernice nevedie k odstráneniu prekážok obchodu, ale k ich vzniku.

123. Na rozdiel od názoru Parlamentu, Rady a Komisie túto námietku nemožno vyvrátiť poukázaním na neexistenciu právomoci Únie na prijatie harmonizačných opatrení v oblasti zdravotnej politiky (článok 168 ods. 5 ZFEÚ) a na pretrvávajúcu zodpovednosť členských štátov za vymedzenie ich zdravotnej politiky (článok 168 ods. 7 ZFEÚ). Smernica 2014/40 totiž práve nie je opatrením zdravotnej politiky, ale opatrením na harmonizáciu vnútorného trhu, ktorá na základe článku 114 ZFEÚ patrí do právomoci Únie.[76] Ak by to tak nebolo, do smernice by sa nesmel zahrnúť ani zákaz tabakových výrobkov s charakteristickými arómami, ktorý je v prejednávanej veci predmetom zúrivého právneho sporu.[77]

124. Ako som už uviedla vyššie,[78] článok 114 ZFEÚ okrem toho nemôže v zásade slúžiť ako právny základ ustanovenia, ktorým by sa členským štátom povolilo, aby sa jednostranne odklonili od harmonizačného účinku smernice. To platí aj pre prípadné opatrenia motivované zdravotnom politikou, ktoré, ako sa stanovuje v odôvodnení 54 smernice, by mohli prijať jednotlivé členské štáty „s cieľom zohľadniť prípadný budúci vývoj trhu“. Pre takéto prípady totiž článok 114 ods. 8 ZFEÚ, ktorý má ako ustanovenie primárneho práva prednosť pred smernicou, výslovne nestanovuje konanie na vnútroštátnej úrovni, ale konanie na úrovni Únie: ak vznikne v určitej oblasti, ktorá už bola predmetom zosúlaďovacích opatrení práva Únie, „špecifický problém verejného zdravia“, tak dotknutý členský štát dá tento do pozornosti Komisie, „ktorá okamžite preskúma, či treba Rade navrhnúť príslušné opatrenia“. Od tohto pravidla sa nemožno odkloniť v sekundárnom právnom akte. Členské štáty môžu byť nanajvýš smernicou poverené, aby prijali odchylne od ustanovení v nej uvedených *dočasné opatrenia* na ochranu zdravia (článok 114 ods. 10 ZFEÚ).

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

77 — Pozri v tejto súvislosti body 58 až 86 vyššie.

78 — Pozri body 108, 116 a 117 vyššie.

125. Na základe toho, na rozdiel od názoru inštitúcií Únie zúčastnených na konaní, nemožno vykladať článok 24 ods. 3 smernice tak široko, že pôsobí ako výsada pre členské štáty, na základe ktorej môžu z dôvodov zdravotnej politiky navždy zakázať uvádzanie určitých výrobkov zahrnutých v smernici na trh, a tak jednostranne znemožniť ich voľný pohyb. Názor Parlamentu a Komisie, podľa ktorého môžu jednotlivé členské štáty na základe článku 24 ods. 3 smernice napríklad úplne zakázať uvádzanie cigariet na trh, preto nie je správny. Takéto jednostranné vnútroštátne zákazy sú naďalej možné len pre výrobky, ktoré v smernici 2014/40 *nie sú* predmetom harmonizácie. [79]

126. Vyššie uvedené ako celok ale neznamená, že článok 24 ods. 3 smernice je nezákonný a že je preto nutné ho zrušiť. Podobne ako platnosť článku 24 ods. 2 smernice je totiž možné potvrdiť aj platnosť článku 24 ods. 3 smernice, ak sa toto ustanovenie vykladá pri zohľadnení právneho základu jeho prijatia, teda v súlade s článkom 114 ZFEÚ, reštriktívne. [80]

127. Po prvé podľa článku 24 ods. 3 smernice sú jednostranné vnútroštátne zákazy výrobkov zahrnutých v smernici povolené len vtedy, ak sa cieľ zdravotnej politiky, ktorý sa realizuje na úrovni členských štátov, nepodarilo dostatočne dosiahnuť prostredníctvom harmonizačných opatrení smernice. Na to poukazuje formulácia článku 24 ods. 3 prvej vety smernice, podľa ktorej prípadné zákazy výrobkov zo strany členských štátov musia byť „odôvodnené…, berúc pritom do úvahy vysokú úroveň ochrany ľudského zdravia dosiahnutú prostredníctvom tejto smernice“.

128. Po druhé článok 24 ods. 3 prvá veta smernice povoľuje zákazy výrobkov motivované zdravotnou politikou na vnútroštátnej úrovni výlučne „z dôvodov súvisiacich so špecifickou situáciou v tomto členskom štáte“. Je v súlade so zásadou subsidiarity (článok 5 ods. 1 a 3 ZEÚ), aby sa riešenie takýchto problémov ponechalo v prvom rade členským štátom. [81] Ak by sa v tejto súvislosti vyskytli cezhraničné problémy, prijal normotvorca Únie v ďalších vetách článku 24 ods. 3 smernice preventívne opatrenia a podľa vzoru článku 114 ods. 5 a 6 ZFEÚ stanovil schvaľovacie konanie realizované Komisiou.

129. V rámci týchto pravidiel možno považovať článok 24 ods. 3 smernice za opatrenie kryté právnym základom článku 114 ZFEÚ.

130. Žalobkyne vo veci samej namietajú, že článok 24 ods. 3 smernice na jednej strane a zákaz mentolových cigariet v článku 7 smernice na druhej strane sú nezlučiteľné. [82] Podstatou ich výhrady je to, že zákaz charakteristických aróm, ako je stanovený v článku 7 smernice, nie je potrebný, ak je členským štátom aj tak poskytnutá možnosť jednostranne zrušiť určité druhy tabakových výrobkov. Takisto nie je zlučiteľné odôvodňovať zákaz charakteristických aróm v článku 7 smernice tak, že sa tým zabraňuje prípadným budúcim rozdielom vo vnútroštátnych právnych úpravách, ale súčasne podporovať v článku 24 ods. 3 smernice ďalšie takéto rozdiely.

131. Ani toto tvrdenie nie je presvedčivé. Po prvé, ako už bolo povedané, [83] článok 7 smernice sa totiž zaoberá *cezhraničným problémom*, ktorý sa týka celého európskeho vnútorného trhu, pričom pôsobnosť článku 24 ods. 3 smernice sa už na základe jeho znenia obmedzuje na *špecifickú situáciu jednotlivých členských štátov*. A po druhé normotvorca Únie je stále oprávnený, aby sa pri výkone svojej širokej miery voľnej úvahy v rámci článku 114 ZFEÚ [84] rozhodol pre postupnú harmonizáciu zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení, takže určité problémy vnútorného trhu sa

79 — V tomto zmysle aj odôvodnenie 55 smernice.

80 — Pozri v tejto súvislosti bod 109 vyššie.

81 — Pozri moje návrhy z dnešného dňa vo veci Poľsko/Parlament a Rada (C-358/14, body 141 až 171, najmä body 152, 153 a 165).

82 — Táto výhrada je vznesená v súvislosti s článkom 24 ods. 3 smernice, ako aj v súvislosti s článkom 7 smernice. Všetkými predloženými argumentmi sa v tejto časti zaoberám spoločne.

83 — Pozri v tejto súvislosti body 58 až 86 vyššie, a na doplnenie body 282 až 284 nižšie.

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

budú prostredníctvom harmonizačného opatrenia riešiť, iné zatiaľ nie. Na základe toho nemožno považovať za nezlučiteľné, že normotvorca Únie zakáže tabakové výrobky s charakteristickými arómami pre celý európsky vnútorný trh, zatiaľ čo zákaz iných zdravotne rizikových výrobkov predbežne ponecháva jednotlivým členským štátom.

c) Predbežný záver

132. Celkovo teda neexistujú na základe argumentov predložených Súdnemu dvoru žiadne indície pre to, že článok 24 ods. 2 alebo 3 smernice bol neoprávnene založený na článku 114 ZFEÚ.

4. Právna úprava týkajúca sa predaja na diaľku [otázka 1 písm. c) bod iii)]

133. V otázke 1 písm. c) bode iii) sa vnútroštátny súd zameriava na článok 18 smernice, presnejšie povedané na jeho odsek 1, ktorý členským štátom umožňuje zakázať cezhraničný predaj tabakových výrobkov spotrebiteľom na diaľku a okrem toho ich vyzýva na spoluprácu s cieľom zabrániť takémuto predaju.

134. Táto otázka pramení z výhrady koncernu BAT v spore vo veci samej, podľa ktorej toto ustanovenie cezhraničný obchod neuľahčuje, ale sťažuje, a preto odporuje cieľom článku 114 ZFEÚ. Okrem toho koncern vytýka, že táto možnosť voľby ponechaná členským štátom bude viesť k rozdielom medzi vnútroštátnymi zákonmi, inými právnymi predpismi a správnymi opatreniami. Koncern BAT z oboch dôvodov popiera, že článok 18 smernice môže mať ako právny základ článok 114 ZFEÚ.

135. V tejto súvislosti je najprv nutné konštatovať, že aj doteraz, teda pred nadobudnutím účinnosti smernice 2014/40, už mali členské štáty právo zakázať alebo obmedziť cezhraničný predaj tabakových výrobkov na diaľku v rámci Európskej únie s odvolaním sa na hranice voľného pohybu tovaru stanovené v Zmluvách.[85] V tejto súvislosti teda článok 18 ods. 1 smernice nie je ničím iným ako deklaratórnym ustanovením, ktoré potvrdzuje *status quo*.

136. Okrem toho ale podľa odôvodnení smernice článok 18 ods. 1[86] zohľadňuje aj okolnosť, že na jednej strane ustanovenia smernice o výrobe, prezentácii a predaji tabakových výrobkov sa môžu prostredníctvom predaja na diaľku ľahko obísť a že na druhej strane mladiství prostredníctvom tohto kanálu predaja môžu ľahšie získať prístup k tabakovým výrobkom. Vo všeobecnosti by sa týmto spôsobom mohla ohroziť účinnosť právnych predpisov v oblasti znižovania spotreby tabaku.

137. V judikatúre sa uznáva, že právny akt Únie prijatý na základe článku 114 ZFEÚ môže obsahovať aj ustanovenia, na základe ktorých sa môže alebo musí zabrániť obchádzaniu určitých právnych úprav prostredníctvom zákazov.[87] Presne tomuto cieľu slúži článok 18 ods. 1 smernice.

138. Zákaz cezhraničného predaja na diaľku, ktorý uložili niektoré členské štáty alebo ktorý ešte s odkazom na článok 18 ods. 1 smernice uložia, je do určitej miery cenou za voľný obeh tabakových výrobkov na európskom vnútornom trhu, ktoré spĺňajú požiadavky smernice a ktoré sa predávajú v súlade s cieľom tejto smernice, ktorým je ochrana zdravia.

85 — V tomto zmysle existuje napríklad vo Francúzsku a v Litve všeobecný zákaz predaja tabakových výrobkov cez internet, zatiaľ čo niektoré ďalšie členské štáty stanovujú pre predaj týchto výrobkov na diaľku povinnosť schválenia alebo vekové hranice. Pozri v tejto súvislosti prehľad v posúdení vplyvu („Impact Assessment“) predloženom útvarmi Komisie 19. decembra 2012, SWD(2012) 452 final, najmä časť 4, s. 8.

86 — Odôvodnenie 33 smernice.

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

139. Z toho vyplýva, že článok 18 ods. 1 smernice sa mohol prijať na základe článku 114 ZFEÚ ako na jeho právnom základe. [88]

5. Poverenie Komisie na prebratie medzinárodne odsúhlasených noriem [otázka 1 písm. c) bod iv)]

140. Otázka 1 písm. c) bod iv) sa vzťahuje na článok 3 ods. 4 a článok 4 ods. 5 smernice, v ktorých sa Komisia poveruje prijatím delegovaným právnych aktov s cieľom začleniť do práva Únie medzinárodne odsúhlasené normy týkajúce sa maximálnych úrovní emisií, emisií a metód merania. V tejto súvislosti vnútroštátny súd uplatňuje výhradu JTI, podľa ktorej sa týmito ustanoveniami smernice *de facto* delegovali legislatívne oprávnenia na WHO, resp. zmluvné strany Rámcového dohovoru WHO, čo nie je zlučiteľné s článkom 114 ZFEÚ.

141. Kritika oboch týchto ustanovení smernice má pri bližšom pozorovaní dva aspekty: Po prvé sa vytýka údajné delegovanie legislatívnych právomocí na medzinárodné inštitúcie alebo grémia nachádzajúce sa mimo inštitucionálneho rámca Únie. Po druhé sa spochybňuje, že prípadným prispôsobením sa práva Únie medzinárodným normám sa skutočne môžu zlepšiť fungovania vnútorného trhu.

142. Prvý bod kritiky vyvraciam nižšie v súvislosti s otázkou 5. [89] Čo sa týka druhého bodu kritiky, postačuje poukázať na to, že podľa ustálenej judikatúry môže článok 114 ZFEÚ slúžiť ako právny základ na prispôsobenie sa už existujúcich opatrení na harmonizáciu vnútorného trhu novšiemu vývoju. [90] Je pochopiteľné, že takéto prispôsobenie možno realizovať aj na základe požiadaviek medzinárodného práva alebo odporúčaní medzinárodných výborov (pozri aj článok 3 ods. 5 druhú vetu ZEÚ).

143. Presne o taký prípad ide v prejednávanej veci; článok 3 smernice už obsahuje úpravy týkajúce sa maximálnych úrovní emisií, resp. emisií tabakových výrobkov, a článok 4 smernice už stanovuje úpravy o metóde merania. Komisia sa v oboch prípadoch poveruje, aby tieto úpravy prispôsobila alebo doplnila vzhľadom na nový vývoj na medzinárodnej úrovni. Tým sa zabezpečí, že sa nové medzinárodne dohodnuté normy budú na celom európskom vnútornom trhu uplatňovať jednotne a súčasne, čím sa zlepší fungovanie vnútorného trhu.

144. Z toho vyplýva, že výhrada, že článok 114 ZFEÚ nemôže slúžiť ako právny základ článku 3 ods. 4 a článku 4 ods. 5 smernice je nedôvodná.

B – *Zásada proporcionality*

145. Otázky 2 a 3 sa týkajú zásady proporcionality. V tejto súvislosti sa po prvé na základe výhrady koncernu BAT analyzuje zákaz tabakových výrobkov s charakteristickými arómami [otázka 3 písm. a)], a po druhé sa na základe výhrad viacerých zúčastnených podnikov zohľadňujú rôzne požiadavky, ktoré smernica stanovuje v súvislosti s označovaním a balením tabakových výrobkov [otázka 2 a otázka 3 písm. b) a c)].

88 — To, či článok 18 ods. 1 smernice zodpovedá zásade proporcionality, nie je predmetom tohto prejudiciálneho konania.

89 — Pozri body 258 až 263 nižšie.

90 — Rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, body 77 až 80) a Vodafone a i. (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 34); pozri v tejto súvislosti aj body 89 a 90 vyššie.

146. Zásada proporcionality patrí podľa ustálenej judikatúry k všeobecným zásadám práva Únie. Táto zásada vyžaduje, aby akty inštitúcií Únie boli primerané na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných dotknutou právnou úpravou a nešli nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie týchto cieľov.[91] Ak je možnosť výberu z niekoľkých vhodných opatrení, treba zvoliť najmenej obmedzujúce. Uložené povinnosti nesmú byť ďalej neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom.[92]

147. Pri súdnom preskúmaní proporcionality právnych aktov Únie treba zohľadniť, že rozsah voľnej úvahy normotvorcu Únie môže byť obmedzený na základe niekoľkých kritérií, keď ide o zásahy do základných práv. K týmto patrí okrem iného dotknutá oblasť, povaha príslušného základného práva, povaha a závažnosť zásahu, ako aj jeho účel.[93]

1. Zásahy do slobody podnikania

148. Väčšina problémov nastolených v otázkach 2 a 3 sa týka základného práva na slobodu podnikania (článok 16 Charty základných práv). Toto základné právo môže byť podľa ustálenej judikatúry podriadené veľkému rozsahu zásahov verejnej moci, ktoré sú schopné vo verejnom záujme obmedziť výkon hospodárskej činnosti,[94] pričom normotvorcovi Únie prináleží široká miera voľnej úvahy, pokiaľ ide o oblasť, ktorá si vyžaduje výber tak politickej, ako aj hospodárskej alebo sociálnej povahy a pri ktorej treba vykonať komplexné posúdenie a hodnotenie.[95]

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

150. V dôsledku tejto voľnej úvahy ide o porušenie zásady proporcionality zo strany normotvorcu Únie iba vtedy, ak je dotknutý právny akt Únie *zjavne neprimeraný*, t. j., ak je zjavne nevhodný na dosiahnutie sledovaných legitímnych cieľov, ak zjavne prekračuje rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie týchto cieľov alebo ak zároveň spôsobuje nevýhody, ktoré sú zjavne neprimerané vo vzťahu k daným cieľom.[96] Nie je však relevantné, či opatrenie prijaté v právnom akte je jediné, ktoré prichádza do úvahy, alebo je len najúčelnejšie.

151. Na základe vyššie uvedených pravidiel treba podrobiť zákaz tabakových výrobkov s charakteristickými arómami, ako aj niektoré požiadavky týkajúce sa označovania a balenia tabakových výrobkov, ktoré uviedol vnútroštátny súd, súdnemu preskúmaniu.

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

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

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

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

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

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

a) Zákaz tabakových výrobkov s charakteristickými arómami [otázka 3 písm. a)]

152. Zákaz tabakových výrobkov s charakteristickými arómami, ktorého proporcionalita je predmetom otázky 3 písm. a) adresovanej Súdnemu dvoru, vyplýva z článku 7 ods. 1 a 7 smernice.

153. Tento zákaz má prispieť k zabezpečeniu vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia na európskom vnútornom trhu. Všetky charakteristické arómy, bez ohľadu na to, či ide o mentol alebo o iné arómy, môžu totiž viesť k tomu, že spravidla horká, ba dokonca až štipľavá chuť tabakového dymu bude zjemnená alebo zaretušovaná. Tým vzniká z pohľadu normotvorcu Únie vážne riziko, že ochutené tabakové výrobky nefajčiarom uľahčia začatie spotrebúvania tabaku [97] a návykovým fajčiarom, v každom prípade niektorým z nich, sťažia ukončenie nikotínovej závislosti. [98]

154. Veľký praktický význam má v tejto súvislosti zákaz *mentolových cigariet*, ktorý z tohto ustanovenia vyplýva od 20. mája 2020. [99] Len v súvislosti s týmto zákazom mentolových cigariet sa v uznesení o návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ako aj v stanoviskách zúčastnených podnikov nachádzajú podložené tvrdenia týkajúce sa zásady proporcionality. V súlade s tým sa aj ja budem v ďalšej časti pri analýze predložených právnych problémov koncentrovať na proporcionalitu zákazu mentolových cigariet.

i) Vhodnosť zákazu

155. V prejednávanej veci je sporná už vhodnosť zákazu mentolových cigariet na dosiahnutie zvýšenia ochrany ľudského zdravia sledovaného smernicou. Ide o kontroverznú otázku, ako sa zákaz mentolových cigariet prejaví na spotrebiteľskom správaní súčasných a potenciálnych fajčiarov. Všetci účastníci konania opierajú svoje hypotézy o vedecké štúdie a vytýkajú protistrane, že ich argumenty nie sú vedecky dostatočne podložené.

156. No pri posudzovaní zákonnosti smernice 2014/40 a najmä proporcionality sporných ustanovení vôbec nie je relevantné, či sa úvahy týkajúce sa ľudského zdravia v súvislosti s mentolovými cigaretami uvedené normotvorcom Únie – teda úvahy, ktoré sa mne osobne zdajú byť veľmi vierohodné, – dajú pri súčasnom stave vedy s dostatočnou presnosťou preukázať.

157. Normotvorca Únie mal totiž pri prijímaní smernice povinnosť zohľadniť zásadu prevencie. [100] Práve vtedy, ak sa ukáže ako nemožné s istotou určiť existenciu alebo dosah uvádzaného rizika z dôvodu nedostatočných, nepresvedčivých alebo nepresných výsledkov vykonaných štúdií, ale pravdepodobnosť skutočného poškodenia verejného zdravia pretrváva za predpokladu, že by sa riziko prejavilo, zásada prevencie umožňuje prijatie obmedzujúcich opatrení, pokiaľ sú tieto opatrenia nediskriminačné a objektívne. [101]

158. Aj výzva vypracovaná v rámci WHO celosvetovo obmedziť alebo zakázať používanie inhalačných látok v tabakových výrobkoch, ktoré môžu zlepšiť ich chuť, vrátane používania mentolu, [102] nie je ničím iným ako prejavom zásady prevencie.

97 — Pozri v tejto súvislosti aj odôvodnenie 16 smernice.

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

99 — Dátum 20. máj 2020 vyplýva z článku 7 ods. 14 smernice, keďže objem predaja mentolových cigariet v rámci celej Únie presahuje 3 %, čo žiaden účastník konania nepoprel.

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

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

102 — Pozri v tejto súvislosti body 74 až 76 vyššie.

159. Na základe vyššie uvedeného bolo podľa zásady prevencie dobre obhájiteľné a pravdepodobne dokonca aj potrebné stanoviť pre použitie charakteristických aróm v tabakových výrobkoch všeobecne prísnejšie pravidlá najmä preto, lebo podľa požiadaviek primárneho práva sa bolo treba usilovať o *vysokú* úroveň ochrany ľudského zdravia (článok 9 ZFEÚ, článok 114 ods. 3 ZFEÚ, článok 168 ods. 1 ZFEÚ a článok 35 druhá veta Charty základných práv).

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

ii) Potreba zákazu

161. Niektoré podniky zúčastnené na konaní a Poľsko ďalej popierajú, že zákaz uvádzania mentolových cigariet na trh je potrebný na to, aby sa na európskom vnútornom trhu dosiahla vysoká úroveň ochrany zdravia sledovaná smernicou.

162. V tejto súvislosti predložené argumenty možno rozdeliť do dvoch tematických okruhov: Po prvé ide o otázku, či bol všeobecný zákaz všetkých charakteristických vôní vrátane mentolu potrebný, a po druhé o otázku, či normotvorca Únie nemal k dispozícii miernejšie, menej obmedzujúce prostriedky ako zákaz.

– O potrebe všeobecného zákazu všetkých charakteristických aróm

163. Pokiaľ ide o prvý tematický okruh, už som vyššie v súvislosti s článkom 114 ZFEÚ vysvetlila, že argumenty niektorých podnikov zúčastnených na konaní o údajnom osobitnom postavení mentolových cigariet na trhu ochutených cigariet sú málo presvedčivé.[103]

164. Na rozdiel od názoru koncernu BAT, nemožno okrem toho potrebu zákazu charakteristických aróm na dosiahnutie vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia na vnútornom trhu spochybniť stručným odkazom na to, že zdravotné riziká spojené s fajčením sú všeobecne známe, a to aj, a práve, medzi mladými ľuďmi.

165. Samotná okolnosť, že mnohé dotknuté osoby vedia o určitých rizikách, totiž ešte vôbec neznamená, že verejná moc by mala odstrániť existujúce ochranné opatrenia alebo že by mala upustiť od nových ochranných opatrení. Nikoho napríklad nenapadne zrušiť povinnosť nosiť helmu pre vodičov motoriek alebo povinnosť pripútať sa pre pasažierov motorových vozidiel len preto, že prevažná väčšina účastníkov cestnej premávky je medzičasom dostatočne oboznámená s rizikami cestnej premávky a dobrovoľne sa správa rozumne.

166. Okrem toho zákazom všetkých charakteristických aróm smernica sleduje, čo v neposlednom rade vyplýva z jej článku 1 a z jej odôvodnení,[104] požiadavky vypracované v rámci WHO. Ako správne zdôrazňujú BAT, Mane a Poľsko, tieto síce nemôžu mať právne záväzný charakter, v každom prípade však majú odporúčací charakter, a to aj, a práve, v súvislosti s úpravou mentolu.[105] Je samozrejmé, že normotvorca Únie môže v rámci širokej miery voľnej úvahy, ktorá mu pri prijímaní opatrení na harmonizáciu vnútorného trhu podľa článku 114 ZFEÚ patrí, prijímať opatrenia, ktoré Únii na medzinárodnej úrovni síce nie sú konkrétne predpísané, ale sú odporúčané.

103 — Pozri v tejto súvislosti bod 65 vyššie.

104 — Odôvodnenie 7 smernice.

105 — Pozri v tejto súvislosti bod 76 vyššie.

167. Ako už bolo spomenuté,[106] pokiaľ by normotvorca Únie nezahrnul mentol do zákazu charakteristických aróm, mohla by smernica prispieť k dosiahnutiu vysokej úrovne ochrany zdravia vo výrazne nižšej miere. Pre súčasných alebo potenciálnych spotrebiteľov ochutených tabakových výrobkov by totiž v takom prípade na vnútornom trhu naďalej ostali ako náhrada mentolové cigarety, čo by mohlo mladistvým a mladým dospelým uľahčiť začatie spotrebúvania tabaku a súčasne návykovým fajčiacom sťažiť ukončenie nikotínovej závislosti.[107]

168. Európska únia by sa okrem toho pravdepodobne vystavila riziku sporov v rámci Svetovej obchodnej organizácie (ďalej len „WTO“), pokiaľ by nezakázala mentolové cigarety tým istým spôsobom ako iné ochutené cigarety. V tejto súvislosti orgán pre riešenie sporov WTO vo svojej správe vydanej v roku 2012 považoval za porušenie pravidiel WTO, že Spojené štáty americké zakázali predaj cigariet s klinčekovou arómou, zatiaľ čo mentolové cigarety sa v nich mohli naďalej uvádzať na trh.[108] Na rozdiel od názoru koncernu BAT sa v žiadnom prípade nezdá byť vylúčené, ale je práve veľmi oprávnené, aby sa táto správa WTO uplatnila analogicky na problematiku prejednávanú v tejto veci, najmä keď sa v správe výslovne vychádza z porovnateľnosti cigariet s klinčekovou a mentolovou arómou (ako tzv. „podobných výrobkov“ v zmysle Dohody WTO o technických prekážkach obchodu).

169. Pri zohľadnení týchto okolností nemožno potrebu zákazu *všetkých* charakteristických aróm vrátane mentolu seriózne spochybniť.[109] V každom prípade takýto všeobecný zákaz *zjavne* neprekračuje hranice toho, čo je potrebné na dosiahnutie vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia na európskom vnútornom trhu.

170. Na tom nič nemení ani okolnosť, že určité tabakové výrobky, konkrétne cigarety, sú podľa článku 7 ods. 12 smernice predbežne zo zákazu charakteristických aróm vyňaté. Široká miera voľnej úvahy, ktorá patrí normotvorcovi Únie v rámci článku 114 ZFEÚ,[110] v žiadnom prípade nevylučuje postupnú harmonizáciu zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov. Okrem toho by mohol Parlament a Rada pri súčasnom stave vychádzať z toho, že zdravotné riziká spojené s charakteristickými arómami sa vyskytujú špeciálne pri cigaretách a tabaku na vlastnoručné zhotovenie, a to na základe osobitnej atraktivity týchto tabakových výrobkov pre mladých ľudí.[111]

– O údajne miernejších prostriedkoch

171. Niektorí účastníci konania, najmä podnik Von Eicken a Poľsko, uvádzajú údajne miernejšie prostriedky, ktoré mal podľa ich názoru prijať normotvorca Únie namiesto zákazu tabakových výrobkov s charakteristickými arómami: zavedenie vekových hraníc v súvislosti s predajom ochutených tabakových výrobkov, cielené informačné kampane, ako aj stanovenie zoznamu dovolených alebo zakázaných aromatických látok na úrovni Únie (druh „pozitívneho zoznamu“, resp. „negatívneho zoznamu“).

172. V tejto súvislosti treba poznamenať, že v rámci posúdenia proporcionality možno zohľadniť prípadné miernejšie prostriedky ako opatrenia prijaté normotvorcom Únie iba vtedy, ak sú rovnako vhodné na dosiahnutie cieľa, ktorý sa sporným právnym aktom Únie sleduje.[112]

106 — Pozri bod 69 vyššie.

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

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

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

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

111 — Odôvodnenie 19 smernice.

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

173. Pri navrhnutých vekových hraniciach nejde o takýto prípad. Ako totiž presvedčivo uviedli inštitúcie Únie zúčastnené na konaní a viaceré zúčastnené členské štáty, pri obchodovaní možno vekové hranice ľahko obísť a ich dodržiavanie sa veľmi ťažko kontroluje. [113]

174. Ani prípadné informačné kampane o rizikách tabakových výrobkov s charakteristickými arómami nemožno považovať za rovnako vhodné ako zákaz uvádzania všetkých tabakových výrobkov s charakteristickými arómami na trh. Ako absolútne správne poznamenáva Komisia, okrem toho by takéto informačné kampane neboli v žiadnom prípade vhodné na to, aby v zmysle článku 114 ZFEÚ odstránili existujúce prekážky obchodovania vyplývajúce z rozličných vnútroštátnych právnych úprav o používaní charakteristických aróm alebo aby zabránili ich vzniku.

175. Vydanie zoznamu dovolených alebo zakázaných aromatických látok, ktorý navrhol podnik Von Eicken ako alternatívu článku 7 smernice, by okrem toho malo tú rozhodujúcu nevýhodu, že takáto normatívna technika by bola ťažkopádna a náchylná na obchádzanie a tento zoznam by okrem toho vzhľadom na rýchly vývoj tohto sektora vyžadoval neustálu aktualizáciu. Takýto postup by takisto v rozpore so zásadou proporcionality (článok 5 ods. 4 ZEÚ) neprimerane obmedzoval priestor, ktorý zostáva vnútroštátnym orgánom na konanie.

iii) Proporcionalita v užšom zmysle

176. Niektorí účastníci konania nakoniec kritizujú zákaz mentolových cigariet z hľadiska proporcionality v užšom zmysle. Namietajú hospodárske a sociálne zaťaženia, ktoré sú s týmto zákazom spojené, najmä pre dodávateľov v tabakovom priemysle a pre výrobcov špecifických výrobkov, ale aj pre niektorých poľnohospodárov venujúcich sa pestovaniu tabaku.

177. V prvom rade je v tejto súvislosti potrebné zamietnuť výhradu koncernu Benkert, že Komisia pred vypracovaním návrhu smernice nedostatočne konzultovala svoj zámer s podnikmi na predchádzajúcich trhoch. [114] Po prvé totiž nie je posúdenie vplyvu Komisie pre normotvorcu Únie právne záväzné, [115] aj keď pre neho môže byť oporou. [116] Prípadné chyby v konzultačnom konaní, na ktorých sa toto posúdenie zakladá, teda nevyhnutne nespôsobujú protiprávnosť smernice. A po druhé koncern Benkert osobitne uznal, že takisto predniesol Komisii svoj postoj. Okolnosť, že názor koncernu Benkert nemal z objektívneho hľadiska zamýšľanú účinnosť, nemožno rozumne považovať za indíciu nedostatku pri príprave legislatívneho postupu.

178. Z obsahového hľadiska je okrem toho celkom možné, že zmiznutie mentolových cigariet z trhu v dôsledku právneho zákazu uvádzania tabakových výrobkov s charakteristickými arómami na trh v rámci celej Únie bude mať dočasne negatívne účinky na hospodársku situáciu určitých poľnohospodárov zaoberajúcich sa pestovaním tabaku, určitých dodávateľov v tabakovom priemysle a určitých podnikov zaoberajúcich sa výrobou a predajom tabakových výrobkov a v najhoršom prípade môže viesť k strate niektorých pracovných miest.

179. V každom prípade treba zohľadniť, že ochrane ľudského zdravia patrí v rebríčku hodnôt práva Únie oveľa vyššie postavenie ako takýmto v podstate hospodárskym záujmov (pozri v tejto súvislosti článok 9 ZFEÚ, článok 114 ods. 3 ZFEÚ, článok 168 ods. 1 ZFEÚ, ako aj článok 35 druhú vetu Charty základných práv), takže ochrana ľudského zdravia môže odôvodniť negatívne, ba dokonca aj značné, hospodárske dôsledky pre niektoré hospodárske subjekty. [117]

113 — Pozri moje návrhy z dnešného dňa vo veciach Poľsko/Parlament a Rada (C-358/14, body 120 a 121) a Pillbox 38 (C-477/14, body 144 a 145).

114 — Podobnú výhradu uplatňuje Tann v súvislosti s článkom 114 ZFEÚ.

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

116 — Aj Súdny dvor doteraz pri posudzovaní platnosti právnych aktov Únie zohľadňoval takéto posúdenie vplyvu Komisie (pozri napríklad rozsudok Vodafone a i., C-58/08, EU:C:2010:321, body 55 a 65).

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

180. Okrem toho fakt, že určité podniky, resp. dokonca celé hospodárske odvetvia v určitých členských štátoch môžu byť zákazom mentolových cigariet dotknuté viac ako iné podniky alebo hospodárstvo v iných členských štátoch, nespôsobuje neprimeranosť zákazu charakteristických aróm v smernici. Vzhľadom na rozdiely v hospodárskych štruktúrach členských štátov je skoro nepredstaviteľný prípad, v ktorom by legislatívny akt Únie účinkoval na všetky podniky a všetky členské štáty presne tým istým spôsobom. [118] Ako správne zdôrazňujú inštitúcie Únie zúčastnené konania pred Súdnym dvorom, bola by aproximácia práva na európskom vnútornom trhu z veľkej časti zbavená svojho zmyslu, ak by sa mohla uplatňovať len v takých prípadoch, v ktorých už aj tak z veľkej časti existujú podobné pomery vo všetkých členských štátoch a medzi všetkými dotknutými podnikmi.

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

182. Čo sa týka nárastu pašeráctva a prekvitania čierneho trhu s mentolovými cigaretami, ktoré predpovedajú niektorí účastníci konania, považujem tento argument v prejednávanej súvislosti za rovnako nepresvedčivý ako v súvislosti s článkom 114 ZFEÚ. [119]

183. Celkovo teda bolo zo strany normotvorcu Únie dobre obhájiteľné a v žiadnom prípade nebolo *zjavne neprimerané*, že dal pri prijímaní smernice prednosť vysokej úrovni ochrany ľudského zdravia, ktorá je jej cieľom, pred hospodárskymi a sociálnymi úvahami uvedenými v prejednávanej veci jednotlivými účastníkmi konania.

184. Na základe toho je názor, že zákaz mentolových cigariet porušuje zásadu proporcionality, nedôvodný.

b) Požiadavky na označovanie a balenie tabakových výrobkov [otázka 3 písm. b) a c)]

185. Písmená b) a c) otázky 3 sa venujú rôznym požiadavkám týkajúcim sa označovania a balenia tabakových výrobkov, tak ako sú uvedené v článku 8 ods. 3, článku 9 ods. 3, článku 10 ods. 1 písm. a), c) a g), ako aj v článku 14 smernice. Na základe výhrady koncernu BAT sa vnútroštátny súd pýta na proporcionalitu „opatrení na štandardizáciu balenia“ vyplývajúcich z týchto ustanovení.

i) O forme, veľkosti a minimálnom obsahu jednotkových balení cigariet [otázka 3 písm. b)]

186. Z článku 8 ods. 3, článku 9 ods. 3, článku 10 ods. 1 písm. g) a článku 14 smernice vyplýva súhrne najmä to, že jednotkové balenia cigariet majú tvar kvádra, dodržujú určité rozmery, obsahujú minimálne 20 cigariet a musia mať kombinované zdravotné varovania (obsahujúce predpísaný text a príslušnú farebnú fotografiu). [120] Uvedené zdravotné varovania musia dodržiavať určité rozmery a musia byť neodstrániteľne vytlačené, nezmazateľné a plne viditeľné, okrem toho musia zostať pri otvorení jednotkového balenia neporušené. Tým sa má maximalizovať účinnosť týchto zdravotných varovaní. [121]

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

119 — Pozri v tejto súvislosti body 84 a 85 vyššie.

120 — Požiadavky týkajúce sa balenia tabaku na vlastnoručné zhotovenie cigariet neboli v tomto konaní sporné. Pre zjednodušeniu sa nimi preto nebudem bližšie zaoberať. Je ale samozrejmé, že nasledujúce úvahy je možné príslušne uplatniť na tabak na vlastnoručné zhotovenie cigariet.

121 — Pozri aj odôvodnenie 28 smernice.

187. V podstate je medzi účastníkmi konania nesporné, že jednotné požiadavky na označovanie a balenie tabakových výrobkov sú vhodné na dosiahnutie najpodstatnejšieho cieľa sledovaného smernicou, ktorý spočíva v zlepšení fungovania vnútorného trhu pri súčasnom zabezpečení vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia.[122] Zjednodušene povedané, jednotné štandardy označovania a balenia výrobku zvyšujú schopnosť jeho obehu na vnútornom trhu a súčasne dobre viditeľné varovania podporujú ochranu ľudského zdravia.

188. Napriek tomu koncern BAT kritizuje požiadavky smernice týkajúce sa formy, veľkosti a minimálneho obsahu jednotkových balení cigariet. Podnik sa domnieva, že pre ochranu zdravia by postačovalo, aby sa nariadilo, aby boli potrebné varovania úplne viditeľné a aby nemohli byť deformované formou obalu.

189. Jednoduchá požiadavka viditeľnosti varovaní, ktorú má na mysli koncern BAT, by bola samozrejme menej závažným opatrením ako veľmi detailné požiadavky smernice 2014/40 týkajúce sa formy, veľkosti a minimálneho obsahu jednotkových balení. Ako však správne zdôraznili inštitúcie Únie zúčastnené na konaní, bola by takáto všeobecná požiadavka viditeľnosti relatívne nepresná a z pohľadu jej dodržiavania a kontroly by mohla často vyvolávať konflikty. Bola by teda omnoho menej účinná ako súbor opatrení reálne prijatých normotvorcom Únie, ktorý okrem všeobecnej požiadavky viditeľnosti obsahuje aj konkrétne požiadavky týkajúce sa formy, veľkosti a minimálneho obsahu jednotkových balení cigariet.

190. Jednoducho, na väčších baleniach sú varovania lepšie viditeľné ako na menších a na baleniach v tvare kvádra sú lepšie čitateľné ako na iných tvaroch balení. Z toho vyplýva, že požiadavky obsiahnuté v smernici týkajúce sa formy, veľkosti a minimálneho obsahu jednotkových balení cigariet prispievajú v osobitnej miere k zvýšeniu viditeľnosti zdravotných varovaní a k maximalizovaniu ich účinnosti.

191. Podotýkam, že štandardizácia formy a veľkosti jednotkových balení cigariet môže aj iným spôsobom, nezávisle od viditeľnosti a čitateľnosti zdravotných varovaní, prispieť k zvýšeniu ochrany zdravia na európskom vnútornom trhu. Čím menej extravagantné je totiž balenie výrobku, tým menej sú spotrebitelia, najmä mladší spomedzi nich, zvádzaní ku kúpe. Faktor „coolovosti“ a zábavy, ktorý by sa mohol asociovať s nezvyčajnými alebo veľmi nápadnými baleniami, ale aj kuriózność, ktorá sa môže spájať s novými alebo zvláštnymi baleniami (myslí sa tým napríklad na možnú príťažlivosť jednotkových balení cigariet napodobňujúcich formu rúžu pre mladé ženské spotrebiteľky), by potom pri rozhodovaní o kúpe zohrávali malú úlohy.

192. Podobne je to s minimálnym obsahom jednotkových balení cigariet. Ak existuje požiadavka minimálne 20 cigariet, tak ako v článku 14 smernice, je prah nemožnosti kúpy najmä pre mladistvých a mladých dospelých vyšší ako pri doteraz na mnohých miestach ešte dostupných menších baleniach. Menšie predajné množstvá skôr zvádzajú k začatiu so spotrebou tabaku, pretože sú na jednej strane lacnejšie a na druhej strane privádzajú spotrebiteľa k výrobku v menších krokoch.

193. So štandardizáciou formy, veľkosti a minimálneho obsahu jednotkových balení cigariet, ktorú realizovala smernica, sa pre výrobcov tabakových výrobkov samozrejme spája strata rozmanitosti, predajných možností a konkurenčného potenciálu. Čisto hospodársky záujem na čo najväčšej konkurencii výrobkov a ochranných známok však musí ustúpiť ochrane ľudského zdravia, ktorej, ako už bolo uvedené, patrí v hodnotovom rebríčku práva Únie jednoznačne vyššie postavenie (pozri v tejto súvislosti článok 9 ZFEÚ, článok 114 ods. 3 ZFEÚ, článok 168 ods. 1 ZFEÚ, ako aj článok 35 druhú vetu Charty základných práv).

122 — K tomuto cieľu pozri najmä článok 1 *fine*, ako aj odôvodnenia 5, 6, 8 a 36 smernice.

ii) O veľkosti kombinovaných zdravotných varovaní [otázka 3 písm. c)]

194. Z článku 10 ods. 1 písm. a) a c) smernice okrem toho vyplýva, že na jednotkové balenia cigariet sa musia umiestniť kombinované zdravotné varovania obsahujúce určitý predpísaný text a príslušnú farebnú fotografiu [písm. a)] a pokrývajúce 65 % vonkajšej plochy predného aj zadného povrchu príslušného balenia [písm. c)].

195. Uvedenú povinnosť použiť pre kombinované zdravotné varovania 65 % podiel plochy považuje koncern BAT za svojvoľnú a neprimeranú.[123] Touto výhradou tento podnik a z jeho podnetu aj vnútroštátny súd napádajú najmä ustanovenie článku 10 ods. 1 písm. c) smernice a len subsidiárne samotnú zásadu kombinovaných zdravotných varovaní zakotvenú v článku 10 ods. 1 písm. a) smernice.

– O vhodnosti veľkoplošných varovaní na ochranu ľudského zdravia

196. Koncern BAT, s podporou podniku Von Eicken, v prvom rade tvrdia, že pridaná hodnota veľkoplošných kombinovaných varovaní pre vysokú ochranu ľudského zdravia, ktorá sa má na európskeho vnútorného trhu dosiahnuť, nie je vedecky dokázaná.

197. V tejto súvislosti je nutné poznamenať, že Súdny dvor už v minulosti uznal povinnosť uvádzať varovania na jednotkových baleniach cigariet ako „uznávaný prostriedok“, „ktorý povzbudzuje spotrebiteľov, aby obmedzili svoju spotrebu tabakových výrobkov, alebo ich smeruje k takým z týchto výrobkov, ktoré predstavujú menšie riziko pre zdravie“[124]. Túto judikatúru je možné uplatniť v prejednávanej veci a predpokladať, že varovania sú o to účinnejšie, čím sú viditeľnejšie a čím väčšia je im vyhradená časť plochy na jednotkovom balení cigariet.

198. Okrem toho je jednoznačné, že normotvorca Únie sa pri prijatí sporných ustanovení oprel o „nové vedecké poznatky“, ako aj o „poznatky“, aby všeobecne odôvodnil potrebu úpravy ustanovení o označovaní a osobitne odôvodnil povinnosť zavedenia „veľkých kombinovaných zdravotných varovaní“[125]. Je možné, že iné štúdie, konkrétne štúdie uplatnené podnikmi BAT a Von Eicken pripúšťajú iné závery. To však neznamená, že by boli požiadavky v článku 10 ods. 1 písm. a) a c) smernice *zjavne neprimerané* v súvislosti s cieľom smernice, ku ktorého realizácii majú prispieť. To platí o to viac, ak sa zohľadní zásada prevencie, ako aj široká miera voľnej úvahy, ktorou disponuje normotvorca Únie v súvislosti s voľbou opatrení, ktorými sa najlepšie dá dosiahnuť vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia nariadená na vnútornom trhu.[126]

199. Požiadavkou veľkoplošných kombinovaných varovaní okrem toho smernica realizuje, ako v neposlednom rade vyplýva z jej článku 1 a z jej odôvodnení[127], odporúčania vypracované v rámci WHO, ktoré sa výslovne odvolávajú na vedecké dôkazy účinnosti kombinovaných zdravotných varovaní.[128]

123 — Predmetom konania naopak nie je doplňujúca povinnosť podľa článku 9 ods. 3 posledného pododseku smernice, uviesť na bočných stranách každého jednotkového balenia cigariet jednak všeobecné varovanie a jednak informačný odkaz, pričom obe musia pokrývať 50 % povrchu, na ktorom sú vytlačené.

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

125 — Odôvodnenie 25 smernice.

126 — Pozri v tejto súvislosti body 148 až 151 a 157 vyššie.

127 — Odôvodnenie 24 smernice.

128 — Pozri v tejto súvislosti body 12 a 14 usmernení na vykonávanie článku 11 Rámcového dohovoru WHO, ktoré boli prijaté konferenciou strán na jej treťom zasadnutí v Durbane (2008), FCTC/COP/3(10).

– O potrebe veľkoplošných varovaní

200. Bez ohľadu na to BAT a Von Eicken zdôrazňujú, že kombinované varovania, ktoré pokrývajú 65 % podiel plochy, nie sú potrebné na to, aby sa splnili medzinárodné záväzky Únie v rámci WHO. Oba podniky považujú za dostatočné, aby sa ponechali právne úpravy doteraz platné v Európskej únii a aby sa umiestňovali zdravotné varovania pokrývajúce 30 % podiel plochy prednej strany balenia, resp. 40 % podiel plochy zadnej strany balenia. [129]

201. Je pravda, že ani z Rámcového dohovoru WHO, ani z príslušných usmernení nevyplýva konkrétna povinnosť stanoviť pre kombinované zdravotné varovania na jednotkových baleniach cigariet práve 65 % podiel plochy. Článok 11 ods. 1 písm. b) bod iv) rámcového dohovoru len predpisuje, že varovania predstavujú nie menej ako 30 % plochy vonkajšieho balenia tabakových výrobkov. Súčasne sa ale v tom istom ustanovení nachádza doplňujúca úprava, že varovania predstavujú 50 % a viac plochy vonkajšieho balenia tabakových výrobkov. Preto 65 % podiel plochy nakoniec vybraný smernicou je plne v súlade s tým, čo sa považuje za vhodné na medzinárodnej úrovni.

202. Okrem toho je jednoznačné, že normotvorca Únie bol oprávnený stanoviť v rámci širokej miery voľnej úvahy, ktorou na základe článku 114 ZFEÚ pri prijímaní opatrení na harmonizáciu vnútorného trhu disponuje, pre výrobcov a dovozcov tabakových výrobkov rozsiahlejšie povinnosti, ako sú povinnosti nariadené na medzinárodnej úrovni. V každom prípade 65 % podiel plochy stanovený v článku 10 ods. 1 písm. c) smernice pre kombinované zdravotné varovania *zjavne* neprekračuje hranice toho, čo je vzhľadom na medzinárodný kontext potrebné na dosiahnutie vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia na európskom vnútornom trhu.

203. Zákaz predaja tabakových výrobkov maloletým, ktorý navrhli BAT a Von Eicken ako miernejšiu alternatívu, nie je rovnako vhodným prostriedkom na zabezpečenie vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia. Takáto právna úpravy by sa po prvé týkala len mladistvých, pričom veľkoplošné kombinované varovania na jednotkových baleniach cigariet sú určené všetkým spotrebiteľom. Po druhé, ako už bolo uvedené vyššie, [130] veková hranica sa ľahko porušuje a jej dodržiavanie sa ťažko kontroluje.

– O proporcionalite v užšom zmysle a o výhrade svojvôle

204. Nakoniec sa musí zamietnuť aj argument podnikov BAT a Von Eicken, že v súčasnosti nariadený 65 % podiel plochy pre kombinované zdravotné varovania neprimerane obmedzuje slobodu dotknutých podnikov v súvislosti s dizajnom balení ich tabakových výrobkov, a tým v súvislosti s konkurenciou výrobkov a ochranných známok. Ako už bolo uvedené, v každom prípade treba zohľadniť, že ochrane ľudského zdravia patrí v rebríčku hodnôt práva Únie oveľa vyššie postavenie ako takýmto v podstate hospodárskym záujmov (pozri v tejto súvislosti článok 9 ZFEÚ, článok 114 ods. 3 ZFEÚ, článok 168 ods. 1 ZFEÚ, ako aj článok 35 druhú vetu Charty základných práv), takže ochrana zdravia môže odôvodniť negatívne, ba dokonca aj značné, hospodárske dôsledky pre niektoré hospodárske subjekty. [131]

205. Keďže je okrem toho približne jedna tretina plochy jednotkového balenia cigariet k dispozícii na umiestnenie špecifických informácií o výrobku a aj použitie samotných ochranných známok je pri uvádzaní tabakových výrobkov na trh naďalej možné, článok 10 ods. 1 písm. c) smernice svojou podstatou neporušuje ani slobodu podnikania, ani duševné vlastníctvo dotknutých podnikov. [132]

129 — Článok 5 ods. 5 smernice 2001/37.

130 — Pozri bod 173 vyššie.

131 — V rovnakom zmysle rozsudok Nelson a i. (C-581/10 a C-629/10, EU:C:2012:657, bod 81), ktorý sa týka ochrany spotrebiteľov.

132 — V rovnakom zmysle v súvislosti s predchádzajúcou právnou úpravou rozsudok British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 132).

206. Široká miera voľnej úvahy, ktorou pri takýchto otázkach disponuje normotvorca Únie, nezbavuje Parlament a Radu povinnosti zakladať svoj výber na objektívnych kritériách.[133] Na rozdiel od názoru koncernu BAT ale samotná okolnosť, že Parlament a Rada stanovili presný percentuálny podiel plochy – konkrétne 65 % – na umiestnenie varovaní, nie je výrazom svojvôle. Skôr to vyplýva z povahy veci a okrem toho to zodpovedá požiadavkám právnej istoty, že po zvážení všetkých protichodných záujmov a právnych hodnôt, ako aj pri zohľadnení všetkých relevantných okolností, sa muselo stanoviť presné číslo.

207. Okrem toho prostredníctvom podielu plochy vo veľkosti 65 %, ktorý nakoniec stanovili Parlament a Rada, dopadlo toto zváženie pre dotknuté podniky výhodnejšie ako v návrhu smernice Komisie, ktorý vyšiel až na 75 %.[134]

208. Normotvorca Únie nepostupoval svojvoľne osobitne pri tomto znížení podielu plochy rezervovaného pre varovania, ale v rámci voľnej úvahy, ktorou disponuje, priznal hospodárskym záujmom výrobcov a dovozcov tabakových výrobkov v pomere k požiadavkám vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia o niečo vyššiu hodnotu ako predtým Komisia, teda vyšiel dotknutým podnikom v ústrety.

209. Celkovo teda nebolo ani *svojvoľné*, ani *zjavne neprimerané*, že sa pri prijatí smernice priznala cieľu vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia prednosť pred hospodárskymi úvahami a že sa na jednotkových baleniach cigariet vyhradil na umiestnenie kombinovaných zdravotných varovaní 65 % podiel plochy.

iii) Predbežný záver

210. Celkovo teda v súvislosti s požiadavkami týkajúcimi sa označovania a balenia tabakových výrobkov, ktoré vyplývajú z článku 8 ods. 3, článku 9 ods. 3, článku 10 ods. 1 písm. a), c) a g), ako aj z článku 14 smernice nemožno konštatovať žiadne porušenie zásady proporcionality.

2. Zásahy do slobody prejavu (otázka 2)

211. Slobode prejavu (článok 11 Charty základných práv) sa venuje len jediný aspekt tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania, a to otázka 2, ktorá sa týka článku 13 smernice. Za zmienku stojí, že vnútroštátny súd naopak v súvislosti so slobodou prejavu *nespochybnil* povinnosť veľkoplošného umiestnenia kombinovaných zdravotných varovaní, o ktorej sa hovorí v otázke 3 písm. c). Len pre úplnosti si dovoľujem poukázať na to, že nasledujúce úvahy o slobode prejavu[135] je možné uplatniť aj na problematiku veľkoplošného umiestnenia kombinovaných zdravotných varovaní.[136]

212. Článok 13 smernice má nadpis „Prezentácia výrobku“. Zjednodušene, toto ustanovenie zakazuje uvádzať na jednotkovom balení alebo vonkajšom obale tabakových výrobkov klamlivú reklamu alebo vzbudzovať dojem, že dotknuté tabakové výrobky sú zdravé, ekologicky hodnotné alebo menej škodlivé ako iné tabakové výrobky (článok 13 ods. 1). Jednotkové balenia a žiadny vonkajší obal ďalej nesmú naznačovať žiadne ekonomické výhody (článok 13 ods. 2).

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

134 — V rovnakom zmysle článok 9 ods. 1 písm. c) návrhu Komisie na prijatie smernice Európskeho parlamentu a Rady o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov, ktorý bol predložený 19. decembra 2012, KOM(2012) 788 final.

135 — Pozri body 226 až 237 nižšie.

136 — V súvislosti s tým, že niektoré podniky zúčastnené na prejudiciálnom konaní uplatňujú v rámci iných otázok argumenty týkajúce sa slobody prejavu, moja odpoveď na tieto otázky takisto vyplýva z nasledujúcich úvah (body 226 až 237).

213. Dôvodom otázok položených v súvislosti s článkom 13 smernice by mohlo byť, že niektoré podniky zúčastnené na spore vo veci samej (konkrétne PMI, BAT a Von Eicken) majú vo svojom sortimente nové druhy tabakových výrobkov alebo špecifické výrobky, alebo chcú takéto výrobky do svojho sortimentu prijať a na účely ich lepšieho uvedenia na trh chcú spotrebiteľov informovať o dôležitých údajoch na baleniach. V tejto súvislosti môže ísť napríklad o tabakové výrobky s (údajne) zníženým potenciálom rizík,[137] ale aj o výrobky z ekologicky vypestovaného tabaku alebo o výrobky s biologicky lepšie odbúrateľnými filtrami.

a) O výklade článku 13 smernice [otázka 2 písm. a)]

214. V otázke 2 písm. a) sa vnútroštátny súd najprv pýta na to, či článok 13 smernice zakazuje „pravdivé a nezavádzajúce tvrdenia o tabakových výrobkoch na obale výrobku“.

215. Na zodpovedanie tejto otázky postačuje vykonať po prvé analýzu článku 13 ods. 1 písm. a) prvej časti vety smernice a po druhé zostávajúcej časti tohto článku 13 ods. 1. Keďže vnútroštátny súd nekladie otázky k článku 13 ods. 2 smernice, nie je potrebné vykonať analýzu tohto ustanovenia.

216. Po prvé, čo sa týka článku 13 ods. 1 písm. a) prvej časti vety smernice, už zo znenia tohto ustanovenia vyplýva, že zakazuje výlučne zavádzajúce údaje na jednotkovom balení alebo vonkajšom obale, ktorými sa podporuje tabakový výrobok alebo nabáda na jeho spotrebu. Pravdivé a nezavádzajúce tvrdenia teda podľa tohto ustanovenia nie sú zakázané.

217. Naopak ďalšie skutkové podstaty zákazov v článku 13 ods. 1 písm. a) druhej časti vety, ako aj v článku 13 ods. 1 písm. b) až e) tejto smernice neobsahujú, ak sa skúma len ich znenie, žiadne výslovné obmedzenie zavádzajúcich údajov.

218. Ako sa dá zistiť z odôvodnení smernice,[138] cieľom týchto ustanovení je tiež ochrana spotrebiteľov pred zavádzajúcimi údajmi. Ale na rozdiel od toho, čo si podľa všetkého myslia niektoré podniky zúčastnené na konaní, tento koncept zavádzania sa nesmie vykladať úzko. Koncept zavádzania, z ktorého vychádza smernica, najmä nemožno chápať v tom zmysle, že pravdivé tvrdenia o tabakových výrobkoch sú na ich obale vždy povolené.

219. Ako totiž správne zdôrazňujú inštitúcie Únie zúčastnené na konaní, ale aj Írsko a Francúzsko, môže totiž riziko zavádzania spotrebiteľa alebo neželané navádzanie spotrebiteľa vyplývať aj pri pravdivých tvrdeniach z celkového kontextu, v ktorom sa uvádzajú, alebo zo súhry viacerých údajoch uvedených na obale výrobku.

220. Aj tvrdenie, ktoré môže byť pri individuálnom pozorovaní úplne správne, napríklad poukázanie na tabak z ekologického pestovania alebo na biologicky lepšie odbúrateľné filtre, môže pri niektorých spotrebiteľoch viesť k predpokladu, že sa im oplatí kúpiť si a konzumovať relevantný tabakový výrobok. Za týchto okolností môžu závažné zdravotné riziká spojené s fajčením, napriek všetkým varovaniam na obale výrobku, ustúpiť v očiach daných spotrebiteľov do úzadia alebo sa môžu prinajmenšom javiť ako relatívne.[139]

137 — V tejto súvislosti spomenul podnik PMI v konaní pred Súdnym dvorom nový druh výrobku, pri ktorom sa tabak nespaľuje, ale len zohrieva.

138 — Odôvodnenie 25 druhá veta a odôvodnenie 27 smernice.

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

221. Naopak, cieľom článku 13 ods. 1 smernice je odstrániť akékoľvek podnety na kúpu tabakového výrobku, ktoré súvisia s jeho údajne pozitívnymi vlastnosťami alebo s jeho údajne pozitívnym imidžom, a tým prispieť k vysokej úrovni ochrany ľudského zdravia na európskom vnútornom trhu. Článkom 13 ods. 1 písm. b) až e) smernice sa má špeciálne zabrániť tomu, aby sa kúpa a konzumácia tabakového výrobku dostala prostredníctvom určitých údajov na obale výrobku do klamlivo pozitívneho svetla a aby takto vznikol ďalší podnet na kúpu a konzumáciu.

222. „Bio cigareta“ je a ostane výrobkom závažne poškodzujúcim zdravie. Ani spotrebiteľovi informovanému o zdravotných rizikách fajčenia by sa nemalo údajmi na obale výrobku sugerovať, a to ani len v jeho podvedomí, že je pre neho vhodné alebo že sa z ekologického hľadiska oplatí fajčiť „bio cigarety“. Ani prípadne zlé svedomie fajčiara pre zdravotné riziko spojené so spotrebou tabakových výrobkov by sa nemalo relativizovať tým, že urobí niečo dobrého pre seba alebo pre svoju planétu tým, že siahne po „bio cigaretách“ namiesto po bežných cigaretách.

223. Proti tomuto relatívne prísnemu výkladu článku 13 ods. 1 písm. b) až e) smernice nemožno namietať, že v práve Únie za normálnych okolností prevláda koncept rozumného a informovaného spotrebiteľa. Ak totiž ide o výrobky, ktoré sú spojené so závažnými zdravotnými rizikami, je oprávnené regulovať komerčnú komunikáciu silnejšie ako v iných prípadoch. To platí o to viac, ak je ťažiskom právnej úpravy ochrana mladistvých a mladých dospelých, tak ako je to v tomto prípade. [140]

224. Článok 13 ods. 1 smernice samozrejme nezakazuje každý vecne správny údaj o vlastnostiach tabakového výrobku na jeho obale. Ako príklad je možné uviesť, že článok 13 ods. 1 písm. c) smernice je možné vykladať obmedzujúco v tom zmysle, že pripúšťa uvádzanie aróm na obale v neutrálnej a nie podporujúcej forme, pokiaľ je podľa článku 7 ods. 12 smernice použitie týchto aróm výnimočne ešte povolené. Na základe čoho by sa mal spotrebiteľ v inom prípade rozhodnúť medzi ochutenými a neochutenými tabakovými výrobkami? Podľa článku 13 ods. 1 smernice sú naopak zakázané všetky, aj pravdivé, údaje alebo tvrdenia na obale výrobku, ktoré sú objektívne spôsobilé vyvolať aspoň jeden v tomto ustanovení opísaný účinok.

225. Na základe vyššie uvedeného sa teda musí na otázku 2 písm. a) odpovedať takto:

Článok 13 ods. 1 smernice 2014/40 sa má vykladať v tom zmysle, že zakazuje aj pravdivé tvrdenia na obaloch výrobkov, ak sú tieto tvrdenia objektívne spôsobilé vyvolať aspoň jeden v tomto ustanovení opísaný účinok.

b) O platnosti článku 13 smernice [otázka 2 písm. b)]

226. V otázke 2 písm. b) konfrontuje vnútroštátny súd Súdny dvor s problematikou platnosti článku 13 smernice. Táto časť otázky sa kladie len pre prípad, že odpoveď na otázku 2 písm. a) bude kladná. Ak sa na otázku 2 písm. a) odpovie v zmysle, ktorý navrhujem, tak otázka 2 písm. b) musí byť analyzovaná.

227. Na základe relevantných výhrad podnikov PMI a BAT v spore vo veci samej chce vnútroštátny súd v prejednávanej veci v podstate vedieť, či článok 13 ods. 1 smernice porušuje slobodu prejavu a zásadu proporcionality.

228. Sloboda prejavu je zakotvená v článku 11 Charty základných práv. Zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie a myšlienky bez zasahovania orgánov verejnej moci a bez ohľadu na hranice.

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

229. Za zásah do tohto základného práva možno považovať, ak sa podniku zakáže uvádzať na obale jeho výrobku určité informácie týkajúce sa jeho vlastností, tak ako k tomu môže dôjsť v prípade vyššie vysvetleného výkladu článku 13 ods. 1 smernice. Tým sa na jednej strane sťaží samotnému podniku šíriť v rámci svojej komerčnej komunikácie názory a informácie o svojich výrobkoch; na druhej strane sa spotrebiteľovi sťaží komplexne sa informovať o týchto výrobkoch.

230. Takýto zásah môže byť oprávnený za podmienok uvedených v článku 52 ods. 1 Charty, ako aj v článku 52 ods. 3 prvej vety Charty v spojení s podmienkami uvedenými v článku 10 ods. 2 EDĽP. V prejednávanej veci je otázne len to, či smernica, ktorá je legislatívnym aktom Európskej únie (článok 289 ods. 3 ZFEÚ),[141] rešpektuje zásadu proporcionality.

231. Normotvorcovi Únie samozrejme nemožno priznať pri obmedzení slobody prejavu alebo slobody informácií z dôvodu základnej úlohy tohto základného práva v demokratickej spoločnosti takú istú širokú mieru voľnej úvahy ako napríklad pri zásahoch do slobody podnikania.[142] Aj Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“), ktorého judikatúru je podľa článku 52 ods. 3 prvej vety Charty v prejednávanej veci nutné zohľadniť, síce v tejto oblasti v zásade uznáva koncept voľnej úvahy.[143] Vzhľadom na význam slobody prejavu v trhovom hospodárstve však ESĽP už dlhší čas podrobne skúma obmedzenia komerčnej komunikácie podnikov a spoločne zvažuje protichodné záujmy pri zohľadnení všetkých relevantných okolností konkrétneho prípadu.[144] V súlade s týmto vzorom by mal aj Súdny dvor vykonať posúdenie proporcionality v prejednávanej veci.

232. Prebiehajúce konanie neodkrylo žiadne dôvody, na základy ktorých by požiadavky obsiahnuté v článku 13 ods. 1 smernice týkajúce sa označovania jednotkového balenia a každého vonkajšieho obalu neboli vhodné alebo potrebné na to, aby prispeli k cieľu vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia na európskom vnútornom trhu, o ktorý sa usiluje normotvorca Únie. Najmä doplňujúce varovania (napríklad vysvetlenia v tom zmysle, že „bio cigarety“ nie sú menej zdravotne škodlivé ako iné cigarety), na ktoré poukazujú niektoré podniky zúčastnené na prejudiciálnom konaní, nemožno považovať za rovnako vhodné prostriedky na ochranu zdravia spotrebiteľov ako celkový zákaz údajov obsiahnutých v článku 13 ods. 1 smernice.[145]

233. Ani celkové zváženie protichodných záujmov nepodporuje názor zastávaný podnikmi PMI, BAT a Von Eicken. Po prvé šírenie názorov a informácií, ktorými sa, tak ako v prejednávanej veci, majú sledovať len obchodné záujmy, si totiž vo všeobecnosti zasluhuje menšiu ochranu prostredníctvom základných práv ako iné prejavy v hospodárskej oblasti alebo dokonca politické prejavy. A po druhé, normotvorca Únie sleduje článkom 13 ods. 1 smernice všeobecný záujem, a to zabezpečenie vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia na európskom vnútornom trhu, ktorý má jednoznačne obzvlášť vysoké postavenie (pozri v tejto súvislosti článok 9 ZFEÚ, článok 114 ods. 3 ZFEÚ, článok 168 ods. 1 ZFEÚ, ako aj článok 35 druhú vetu Charty základných práv).

141 — Podmienka obmedzenia výkonu práv a slobôd len zákonom je článkom 13 smernice, teda výslovným právnym ustanovením v legislatívnom akte Únie, splnená. Pozri v tomto zmysle aj rozsudok Digital Rights Ireland (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 38 a nasl.), v ktorom sa Súdny dvor zaoberá súladom smernice so základnými právami a pritom nekonštatuje *žiadne* porušenie podmienky obmedzenia výkonu práv a slobôd len zákonom podľa článku 52 ods. 1 Charty základných práv.

142 — Súdny dvor prednedávnom zdôraznil v rozsudku Digital Rights Ireland (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 47) fakt, že vždy záleží na danom základnom práve a okolnostiach konkrétneho prípadu. V súvislosti so širokou mierou voľnej úvahy inštitúcií Únie pri zásahoch do slobody podnikania pozri body 148 až 151 vyššie.

143 — Rozsudky ESĽP markt intern Verlag a Beermann v. Nemecko (CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, bod 33) a Casado Coca v. Španielsko (CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, bod 50).

144 — Rozsudky ESĽP Casado Coca v. Španielsko (CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, bod 51) a Stambuk v. Nemecko (CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, bod 39).

145 — V tomto zmysle už rozsudok British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 140); v rovnakom zmysle moje návrhy z dnešného dňa vo veci Poľsko/Parlament a Rada (C-358/14, bod 122).

234. Za týchto okolností nie sú obmedzenia komerčnej komunikácie uložené výrobcom tabakových výrobkov, ktoré vyplývajú z článku 13 ods. 1 smernice, neprimerané k cieľom ochrany ľudského zdravia sledovaným týmto ustanovením, najmä preto, že ide o výrobky, ktoré sú spojené so závažnými zdravotnými rizikami.

235. Dotknuté podniky musia v záujme vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia prijať obmedzenie svojich možností podpory svojich produktov úplne pravdivými tvrdeniami a vstupovania do hospodárskej súťaže s inými podnikmi s takýmito výrobkami, ktoré vyplýva z článku 13 ods. 1 smernice.[146] Aj spotrebitelia môžu s ohľadom na ochranu verejného zdravia očakávať, že budú zo strany výrobcov tabakových výrobkov dostávať len také informácie, ktoré ich nebudú uvádzať do omylu a ktoré kúpu týchto výrobkov nebudú stavať do klamlivo pozitívneho svetla.

236. Podstata slobody prejavu (článok 52 ods. 1 prvá veta Charty základných práv) nie je dotknutá ani vtedy, ak sa legislatívnym aktom Únie obmedzí komerčná komunikácia podnikov zameraná len na podporu predaja.

237. Celkovo by mal Súdny dvor v tomto prípade preto rozhodnúť v rovnakom zmysle ako už v súvislosti s predchádzajúcou právnou úpravou článku 13 ods. 1 smernice[147] a vyhlásiť, že nejde o porušenie zásady proporcionality, a preto ani o porušenie slobody prejavu a informácií.

C – *Delegovanie legislatívnych a vykonávacích právomocí*

238. Otázkami 4 až 6 sa v podstate nastoľuje problém, či normotvorca Únie neudelil Komisii v rozličných ustanoveniach smernice príliš široké právomoci na prijatie delegovaných a vykonávacích aktov. Vzhľadom na to, že som konštatovala neprípustnosť týchto otázok,[148] obmedzím sa v ďalšej časti na to, že len zbežne analyzujem niektoré obzvlášť dôležité aspekty tejto veľmi mnohostrannej témy.

239. Pri analýze tejto problematiky nezohráva rozhodujúcu úlohu názor výboru Európskeho parlamentu pre právne veci, ktorým sa viacerí účastníci konania podrobne zaoberali. Je možné, že tento výbor sa kriticky vyjadril k ustanoveniam smernice, ktorými sa nakoniec na Komisiu delegovali právomoci na prijímanie delegovaných a vykonávacích aktov. Stanovisko výboru je ale len prípravným aktom, ktorý nevyhnutne neodráža názor Parlamentu ako jedného z normotvorcov, a preto ho ani nemožno uplatňovať proti nemu pred súdom.

1. Požiadavky článku 290 ZFEÚ týkajúce sa právomocí na prijímanie delegovaných aktov (otázka 4)

240. Otázka 4 spochybňuje rôzne v smernici stanovené právomoci Komisie na prijímanie delegovaných aktov, konkrétne právomoci v článku 3 ods. 2 a 4, článku 4 ods. 5, článku 7 ods. 5, článku 7 ods. 11 a 12, článku 9 ods. 5, článku 10 ods. 1 písm. f), článku 10 ods. 3, článku 11 ods. 6, článku 12 ods. 3, článku 15 ods. 12, ako aj článku 20 ods. 11 a 12 smernice. Právomoci sa týkajú rôznych tém, najmä emisií z tabakových výrobkov a ich merania, zložiek tabakových výrobkov, zdravotných varovaní, ako aj elektronických cigariet.

241. Podľa článku 290 ods. 1 prvého pododseku ZFEÚ môže normotvorca Únie na Komisiu delegovať právomoc prijímať všeobecne záväzné nelegislatívne akty, ktorými sa dopĺňajú alebo menia určité nepodstatné prvky základného legislatívneho aktu (*delegované právne akty*).

146 — V rovnakom zmysle rozsudok Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, body 52 a 53); o obmedzení vecnej, pravdivej reklamy pozri okrem toho aj rozsudky ESĽP markt intern Verlag a Beermann v. Nemecko (CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, bod 35), Casado Coca v. Španielsko (CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, bod 51) a Stambuk v. Nemecko (CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, bod 39).

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

148 — Pozri v tejto súvislosti body 44 až 47 vyššie.

242. Takéto delegovanie legislatívnych právomocí je podľa článku 290 ods. 1 druhého pododseku ZFEÚ viazané na dve podmienky: po prvé v dotknutom legislatívnom akte musia byť výslovne vymedzené ciele, obsah, rozsah a trvanie delegovania právomoci. Po druhé základné otázky určitej oblasti sú vyhradené základnému legislatívnemu aktu, a preto nemôžu byť predmetom delegovania. Napokon priznanie delegovanej právomoci sa týka prijatia pravidiel, ktoré patria do takého právneho rámca, ktorý definuje základný legislatívny akt. [149]

243. Vnútroštátny súd poukazuje v tejto súvislosti na tvrdenia žalobkýň vo veci samej, podľa ktorých sa sporné delegovania právomocí na Komisiu v rozpore s požiadavkami článku 290 ZFEÚ týkajú podstatných aspektov upravenej oblasti a ich ciel, obsah a rozsah nie je dostatočne určený.

244. Právny spor, z ktorého vychádza otázka 4, sa v podstate týka toho, či sa právomoci delegované na Komisiu týkajú podstatných aspektov oblasti regulovanej v smernici.

245. Výslovný zákaz delegovania právomocí k podstatným aspektom, ktorý sa nachádza v článku 290 ZFEÚ, je prejavom ustálenej judikatúry, podľa ktorej je prijatie podstatných pravidiel v zamýšľanej oblasti vyhradené normotvorcovi Únie. [150] Takéto podstatné pravidlá sa teda musia nachádzať v samotnom základnom legislatívnom akte a nemôžu byť predmetom delegovania právomocí. [151]

246. Úvaha, ktoré prvky určitej oblasti sa musia kvalifikovať ako podstatné, musí byť založená na objektívnych skutočnostiach prístupných súdnemu preskúmaniu. Pritom sa musia zohľadniť vlastnosti a osobitosti dotknutej oblasti. [152]

247. Súdny dvor vždy vykladal pojem podstatné pravidlá reštriktívne. V tomto zmysle chápal pod týmto pojmom najmä také pravidlá, ktorých účelom je konkretizovať základné zásady politiky Únie. [153] Súčasne boli pri kontrole delegovania regulačných právomocí na Komisiu stanovené veľkorysé kritériá, pričom sa Súdny dvor, uplatňujúc funkčné chápanie, nechal viesť najmä praktickými požiadavkami. [154]

248. Pri pokračovaní v tejto skoršej judikatúre a jej prehĺbení Súdny dvor nedávno rozhodol, že z prenesenia právomocí sú vylúčené ustanovenia, ktorých prijatie si vyžaduje uskutočniť politický výber, ktorý vyžaduje zváženie protichodných záujmov, a preto spadá do vlastnej zodpovednosti normotvorcu Únie. [155] Súčasne oveľa jasnejšie definoval pojem „podstatné“, pričom považoval zásah normotvorcu Únie za nevyhnutný vtedy, ak sa prostredníctvom udelenia právomocí verejnej moci malo významne zasiahnuť do základných práv jednotlivcov. [156]

249. Nakoniec sú teda požiadavky na delegovanie právomocí, ktoré vyplývajú z článku 290 ZFEÚ a zo súvisiacej judikatúry, výrazom deľby moci a inštitucionálnej rovnováhy v rámci Európskej únie.

149 — Rozsudky Komisia/Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, bod 38) a Komisia/Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, bod 29); v rovnakom zmysle už z obdobia nadobudnutia účinnosti článku 290 ZFEÚ rozsudok Alliance for Natural Health a i. (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 90), podľa ktorého ak by normotvorca Spoločenstva chcel delegovať svoju právomoc zmenou časti príslušného právneho aktu, bolo by jeho povinnosťou zabezpečiť, aby táto právomoc bola jasne vymedzená a jej uplatnenie bolo možné striktne kontrolovať na základe objektívnych kritérií, ktoré by stanovil.

150 — Pozri rozsudky Köster (25/70, EU:C:1970:115, bod 6), Nemecko/Komisia (C-240/90, EU:C:1992:408, bod 36), Atlanta/Európske Spoločenstvo (C-104/97 P, EU:C:1999:498, bod 76) a Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, bod 64).

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

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

153 — Pozri rozsudky Nemecko/Komisia (C-240/90, EU:C:1992:408, bod 37) a Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, EU:C:2000:364, bod 21).

154 — Pozri napríklad v súvislosti s právom týkajúcim sa poľnohospodárskeho trhu rozsudky Rey Soda (23/75, EU:C:1975:142, body 10 až 14), Vreugdenhil (22/88, EU:C:1989:277, bod 16) a Belgicko a Nemecko/Komisia (C-9/95, C-23/95 a C-156/95, EU:C:1997:50, bod 36) alebo v súvislosti s právom zahraničného obchodu rozsudok Portugalsko/Komisia (C-159/96, EU:C:1998:550, bod 41).

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

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

250. V prejednávanej veci sa v návrhu na začatie prejudiciálneho konania neuvádzajú žiadne konkrétne dôkazy, z ktorých by vyplývalo, že sporné ustanovenia smernice nie sú v súlade s týmito požiadavkami. Okrem toho ani pri zohľadnení písomných a ústnych argumentov účastníkov konania predložených v tejto súvislosti nemám žiadne pochybnosti o tom, že normotvorca Únie v každej z uvedených oblastí upravil podstatné aspekty v samotnej smernici a sám prijal akékoľvek rozhodnutia, ktoré by mohli byť pre politický dosah alebo z iných hľadísk veľmi citlivé.

251. Okrem toho normotvorca Únie jasne definoval aj ciele právomocí delegovaných na Komisiu, a to vzhľadom na požadovanú vysokú úroveň ochrany ľudského zdravia na vnútornom trhu. Normotvorca Únie sám prijal zásadné rozhodnutia, že emisie z tabakových výrobkov sa musia obmedziť a musia ďalej klesať, že ich meranie musí spĺňať vopred stanovené štandardy, že zložky tabakových výrobkov sa musia regulovať a pritom sa musia zakázať najmä charakteristické arómy, a stanovil požiadavku zdravotných varovaní na obaloch výrobkov, vrátane špeciálnej požiadavky *kombinovaných* varovaní na jednotkovom balení cigariet.

252. Delegované legislatívne právomoci, ktoré normotvorca Únie udeľuje v tejto súvislosti Komisii na základe článku 290 ZFEÚ, slúžia v prvom rade na to, aby sa v niektorých veľmi technických oblastiach právne úpravy platné na európskom vnútornom trhu pre tabakové a súvisiace výrobky vždy prispôsobovali najnovším vedeckým poznatkom a pritom sa plnil cieľ primárneho práva o vysokej úrovni ochrany ľudského zdravia. [157]

253. Pokiaľ Komisii delegované právomoci výnimočne prenikajú do menej technických oblastí smernice, ide takmer vždy o aspekty základného legislatívneho aktu, ktoré nemajú podstatný význam pre celkový legislatívny rámec. To sa vzťahuje najmä na právomoc Komisie podľa článku 7 ods. 12 smernice rozšíriť už existujúci zákaz charakteristických aróm pre cigarety a tabak na vlastnoručné zhotovenie cigariet na ďalšie kategórie tabakových výrobkov, napríklad na cigary. Normotvorca Únie totiž prijal zásadné politické rozhodnutie zakázať charakteristické arómy na účely dosiahnutia vysokej úrovne ochrany zdravia predovšetkým pre mladých ľudí už v samotnej smernici. [158] Komisii sa článkom 7 ods. 12 smernice neudeľuje politická diskrečná právomoc, ale rozsiahla technická úloha koherentne rozvíjať zákaz charakteristických aróm pri stálom monitorovaní okolností trhu, a to vždy vtedy, ak by takéto arómy mohli viesť aj v iných tabakových výrobkoch ako v cigaretách k ohrozeniu zdravia spotrebiteľov, predovšetkým mladých ľudí.

254. Na rozdiel od názoru podnikov PMI, BAT a Mane samotná okolnosť, že niektoré z technických aspektov, ktorá má regulovať Komisia, môžu mať v praxi pre jednotlivé dotknuté podniky väčší, dokonca existenciálny význam (napríklad otázky, aké maximálne hodnoty platia pre emisie z tabakových výrobkov, aké zložky sú prípustné a ako presne sa majú na obale výrobku umiestniť varovania), z týchto otázok ešte nerobí podstatné aspekty legislatívy v zmysle článku 290 ods. 1 ZFEÚ. Ako už bolo uvedené, nezáleží totiž na subjektívnom vnímaní dotknutého subjektu, ale na objektívnom posúdení. [159]

255. Je nutné zamietnuť aj výhradu JTI, že delegovaniu právomocí chýbajú základné procesno-technické bezpečnostné opatrenia. V tejto súvislosti postačuje pohľad na článok 27 smernice, ktorý detailne upravuje pre každú z delegovaných právomocí spôsoby jej výkonu. Z tohto ustanovenia ďalej vyplýva, pre ktoré z týchto právomocí si normotvorcovia vyhradili právo odvolania [článok 27 ods. 3 smernice v spojení s článkom 290 ods. 2 písm. a) ZFEÚ] a aké právomoci sa môžu vykonať len vtedy, ak Parlament alebo Rada voči nemu v stanovenej lehote nevznesú námietky [článok 27 ods. 5 smernice v spojení s článkom 290 ods. 2 písm. b) ZFEÚ].

157 — Pozri odôvodnenie 51 smernice.

158 — Pozri aj odôvodnenia 19 a 26 smernice.

159 — Pozri bod 246 vyššie.

256. Špeciálne aj právo odvolania spolunormotvorcov podľa článku 27 ods. 3 smernice a ich právo na podanie námietok podľa článku 27 ods. 5 smernice takisto zabezpečujú, že Parlament a Rada môžu zakročiť, ak by v budúcnosti Komisia chcela stanoviť podľa ich názoru také prísne maximálne hodnoty emisií, že by sa to rovnalo alebo prinajmenšom približovalo „totálnemu zákazu cigariet“, ktorého sa obáva koncern BAT.

257. Nakoniec PMI ešte namieta, že špeciálne v článku 7 ods. 5 a 11 smernice nesmú byť na úpravu prídavných látok a v článku 10 ods. 3 písm. b) smernice nesmú byť na stanovenie obrázkovej knižnice pre kombinované zdravotné varovania stanovené delegované právne akty v zmysle článku 290 ZFEÚ, ale vykonávacie akty v zmysle článku 291 ZFEÚ. V tejto súvislosti postačuje poukázať na voľnú úvahu normotvorcu Únie pri voľbe medzi týmito dvoma druhmi delegovania právomocí na Komisiu.[160] Ani vnútroštátny súd, ani podnik PMI nepredložili podložené argumenty o tom, v akom rozsahu mal normotvorca Únie v prejednávanej veci prekročiť prostredníctvom poverenia Komisie na prijatie delegovaných právnych aktov hranice svojej voľnej úvahy, a tým sa dopustiť zjavne nesprávneho posúdenia.

2. Údajné delegovanie právomocí aj na medzinárodné grémiá mimo Únie (otázka 5)

258. Otázka 5 sa zaoberá článkom 3 ods. 4 a článkom 4 ods. 5 smernice, v ktorých sa Komisia poveruje na prijatie delegovaných právnych aktov v zmysle článku 290 ZFEÚ s cieľom začleniť do práva Únie určité na medzinárodnej úrovni odsúhlasené normy týkajúce sa maximálnych úrovní emisií, emisií a postupu merania. Vychádzajúc z námietok žalobkýň vo veci samej, ku ktorým sa pridáva JTI, sa tvrdí, že znenie dotknutých ustanovení smernice je príliš vágne a že sa nimi protiprávnym spôsobom delegovali legislatívne právomoci na medzinárodné inštitúcie alebo grémiá mimo inštitucionálneho rámca Únie.

259. Po prvé, čo sa týka námietky neurčitosti, táto smeruje proti odkazu v článku 3 ods. 4 a článku 4 ods. 5 smernice na „normy odsúhlasené“ zmluvnými stranami Rámcového dohovoru WHO alebo WHO, ktoré má Komisia začleniť do práva Únie. Podniky BAT a JTI si myslia, že nie je jasné, či sa myslia aj usmernenia a prípadne dokonca vyhlásenia o zámere jednotlivých zmluvných strán, prípadne WHO.

260. Túto námietku je potrebné zamietnuť. Pod pojmom „normy odsúhlasené“ nemožno myslieť jednostranné vyhlásenia o zámere, keďže v súvislosti s nimi samozrejme neexistuje žiadne odsúhlasenie. Naopak odkaz na „normy odsúhlasené“ by mal a môže zahŕňať aj usmernenia, ktoré v súvislosti s Rámcovým dohovorom WHO zohrávajú dôležitú úlohu. Okolnosť, že takéto usmernenia nespôsobujú žiadne záväzné právne účinky, ale že majú len odporúčajúci charakter,[161] v žiadnom prípade nevylučuje, aby obsahovali „normy odsúhlasené“ zmluvnými stranami podľa procesných pravidiel Rámcového dohovoru WHO, podľa ktorých by sa mali orientovať aj Únia a jej členské štáty.[162]

261. Na rozdiel od názoru podnikov PMI, BAT a JTI nespočíva v uvedenom zohľadnení „noriem odsúhlasených“ na medzinárodnej úrovni protiprávne delegovanie právomocí na grémiá ležiace mimo Únie.[163] Právne akty na vykonanie týchto noriem na európskom vnútornom trhu budú aj naďalej prijímať inštitúcie Únie, konkrétne Komisia v prípade článku 3 ods. 4 a článku 4 ods. 5 smernice.

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

161 — Pozri body 76 a 166 vyššie.

162 — V tomto zmysle aj odôvodnenie 7 *fine* smernice, v ktorej sám normotvorca Únie výslovne zdôrazňuje význam týchto usmernení.

163 — O zákaze takéhoto delegovania pozri zásadný rozsudok Meroni/Vysoký úrad (9/56, EU:C:1958:7), okrem toho novší rozsudok Spojené kráľovstvo/Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, najmä body 42 a 43).

262. Kategorickú formuláciu „Komisia prijme“ uvedenú v článku 3 ods. 4 a článku 4 ods. 5 smernice okrem toho nemožno vykladať nesprávne v tom zmysle, že by mala táto inštitúcia Únie v súvislosti s obsahom zviazané ruky a že by mala medzinárodne odsúhlasené normy preberať do práva Únie automaticky a nekontrolovane. Článok 3 ods. 4 a článok 4 ods. 5 je skôr nutné vykladať v tom zmysle, aby neboli žiadne pochybnosti o ich zlučiteľnosti s primárnym právom. [164] To si vyžaduje, aby Komisia v plnom rozsahu brala vážne úlohu, ktorá jej bola zverená Zmluvou o EÚ a Zmluvou o FEÚ, v neposlednom rade článkom 290 ZFEÚ, pri obsahovej formulácii právnych aktov Únie, ako aj všeobecne jej úlohu strážkyne Zmlúv.

263. Na základe toho je v súlade s primárnym právom potrebné považovať formuláciu „Komisia prijme“ za *úlohu* normotvorcu Únie, podľa ktorej *má* Komisia síce medzinárodne odsúhlasené normy spravidla preberať. Pri plnení úlohy, ktorá jej bola zverená, ale musí Komisia zabezpečiť, aby dané normy boli začleňované do práva Únie *systematicky*. Na toto poukazuje aj znenie článku 3 ods. 4 a článku 4 ods. 5 smernice, podľa ktorých sa Komisia poveruje „začleniť“ medzinárodne odsúhlasené normy do práva Únie. Pritom musí rešpektovať primárne právo Únie, v neposlednom rade základné práva Únie (článok 6 ZEÚ) a všeobecné zásady práva Únie, ako aj záväzok týkajúci sa vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia (článok 9 ZFEÚ, článok 114 ods. 3 ZFEÚ, článok 168 ods. 1 ZFEÚ, ako aj článok 35 druhá veta Charty základných práv).

3. Požiadavky článku 291 ZFEÚ týkajúce sa právomocí na prijímanie vykonávacích aktov (otázka 6)

264. Nakoniec otázkou 6 prednáša vnútroštátny súd Súdnemu dvoru kritiku niektorých podnikov zúčastnených sporu vo veci samej týkajúcu sa článku 6 ods. 1, článku 7 ods. 2 až 4, článku 7 ods. 10, článku 9 ods. 6 a článku 10 ods. 4 smernice. Všetky tieto ustanovenia splnomocňujú Komisiu na prijatie určitých vykonávacích aktov v zmysle článku 291 ZFEÚ. V tejto súvislosti sa normotvorcovi Únie vytýka jednak to, že potrebné právne požiadavky na prijatie vykonávacích aktov nestanovil dostatočne jasne, a jednak to, že takéto právne akty stanovil aj v oblastiach, v ktorých jednotné podmienky vykonávania nie sú „ani nevyhnutné ani opodstatnené“.

265. Po prvé v súvislosti s nevyhnutnosťou vykonávacích opatrení je nutné konštatovať, že normotvorca Únie má voľnú úvahu v súvislosti s otázkami, či je z dôvodu stanovenia jednotných podmienok vykonávania poverenie Komisie na prijatie vykonávacích aktov v zmysle článku 291 ZFEÚ nevyhnutné a ak áno, tak v akých oblastiach legislatívneho aktu Únie. Preskúmanie výkonu tejto voľnej úvahy súdmi Únie sa obmedzuje len na zjavne nesprávne posúdenie. [165]

266. V prejednávanej veci neuviedli ani vnútroštátny súd, ani podniky zúčastnené na konaní žiadne objektívne dôvody, prečo by pre sporné oblasti smernice nemali byť nevyhnutné vykonávacie opatrenia. Ich čisto subjektívne posúdenie, že vykonávacie akty nie sú „nevyhnutné ani opodstatnené“ v každom prípade nepostačuje na spochybnenie zákonnosti sporných ustanovení smernice. [166]

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

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

166 — O potrebe objektívneho posúdenia pozri aj rozsudok Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, bod 67).

267. Po druhé, čo sa týka konkrétnych právnych podmienok na prijatie relevantných vykonávacích aktov, je v judikatúre už vysvetlené, že základný legislatívny akt prijatý Parlamentom a Radou ako spolunormotvorcami, v prejednávanej veci ide o smernicu, musí stanovovať úplný právny rámec, ktorý má byť na účely jeho vykonávania len spresnený.[167] Komisia je v rámci vykonávacej právomoci, ktorá jej bola zverená, oprávnená prijať všetky vykonávacie opatrenia potrebné alebo užitočné na vykonanie uvedeného základného legislatívneho aktu, pokiaľ s ním nie sú v rozpore.[168] Okrem toho Komisia nesmie pri výkone svojej vykonávacej právomoci legislatívny akt meniť ani dopĺňať.[169]

268. Odpoveď na otázku, do akej miery by mali sporné ustanovenia smernice porušovať uvedené zásady, nie je zrejmá. Normotvorca Únie sám stanovil hlavnú zásadu a sám prijal všetky podstatné rozhodnutia, resp. uskutočnil politický výber v súvislosti s prioritným zoznamom prídavných látok (článok 6 smernice), reguláciou zložiek (článok 7 smernice), ako aj varovaniami (články 9 a 10 smernice).[170] Normotvorca Únie sám stanovil najmä to, že charakteristické arómy by sa mali zakázať a že na obaloch výrobkov by sa mali umiestňovať (kombinované) zdravotné varovania určitého druhy a veľkosti. Komisii bolo v tejto súvislosti v súlade s článkom 291 ZFEÚ prenechané len to, aby k jednotlivým technickým detailom vykonávania prijala spresňujúce právne úpravy.

4. Predbežný záver

269. Celkovo teda argumenty uvedené v otázkach 4 až 6 nemožno považovať za podnety na to, aby sa spochybňovala zákonnosť smernice 2014/40 alebo jej jednotlivé ustanovenia.

D – *Zásada subsidiarity*

270. Nakoniec otázkou 7 žiada vnútroštátny súd odpoveď na to, či sú smernica ako celok, a najmä jej článok 7, článok 8 ods. 3, článok 9 ods. 3 a článok 10 ods. 1 písm. g), ako aj články 13 a 14, neplatné z dôvodu porušeniu zásady subsidiarity.

271. Podľa zásady subsidiarity, tak ako je zakotvená v článku 5 ods. 1 druhej vete ZEÚ v spojení s článkom 5 ods. 3 ZEÚ, koná Únia v oblastiach, ktoré nepatria do jej výlučnej právomoci, len v takom rozsahu a vtedy, ak ciele zamýšľané touto činnosťou nemôžu členské štáty uspokojivo dosiahnuť na ústrednej úrovni alebo na regionálnej a miestnej úrovni, ale z dôvodov rozsahu alebo účinkov navrhovanej činnosti ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie (článok 5 ods. 3 ZEÚ).

272. Keďže Únia nemá nijakú všeobecnú právomoc na právnu úpravu vnútorného trhu[171] a vnútorný trh patrí do oblasti spoločných právomocí Únie a jej členských štátov [článok 4 ods. 2 písm. a) ZFEÚ], na harmonizačné opatrenia podľa článku 114 ZFEÚ – a tým aj na prejednávanú smernicu – sa vzťahuje zásada subsidiarity.[172]

167 — Rozsudok Komisia/Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, body 40 a 48); pozri aj rozsudok Parlament/Komisia (C-65/13, EU:C:2014:2289, bod 46).

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

169 — Rozsudok Parlament/Komisia (C-65/13, EU:C:2014:2289, bod 45).

170 — Pozri v súvislosti s týmito kritériami rozsudok Komisia/Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, najmä body 38 a 43), ako aj na doplnenie rozsudok Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, bod 65).

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

172 — Rovnako už aj doterajšia judikatúra vzťahujúca sa na obdobie pred platnosťou Lisabonskej zmluvy; pozri rozsudok British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 179) a Vodafone a i. (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 75).

273. Dodržiavanie zásady subsidiarity podlieha právnemu preskúmaniu súdmi Únie.[173] Toto preskúmanie zahŕňa najmä dve hľadiská: jednak obsahovú zlučiteľnosť právnych aktov Únie so zásadou subsidiarity a jednak ich odôvodnenie vzhľadom na zásadu subsidiarity. Uznesenie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa oboch hľadísk dotýka iba stručne, vychádzajúc najmä z výhrad žalobkýň vo veci samej a dvoch vedľajších účastníkov, konania ktorí ich v konaní podporujú, podnikov Benkert a Mane. V tomto zmysle obmedzím moje vysvetlenia o zásade subsidiarity v prejednávanom prípade na argumenty, ktoré boli Súdnemu dvoru predložené v súvislosti s otázkou 7, a na doplnenie odkazujem na moje dva ďalšie návrhy z dnešného dňa, v ktorých je uvedených niekoľko podrobnejších vysvetlení o problematike subsidiarity, ako aj o úlohe súdov Únie a o kritériách súdneho preskúmania.[174]

1. Obsahová zlučiteľnosť smernice so zásadou subsidiarity

274. Po prvé uznesenie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania tlmočí rôznu kritiku účastníkov konania vo veci samej, ktorou sa popiera obsahová zlučiteľnosť smernice, a najmä zákazu mentolu uvedeného v jej článku 7, so zásadou subsidiarity.

275. Na účely praktického uplatnenia zásady subsidiarity je podľa článku 5 ods. 3 ZEÚ rozhodujúci dvojstupňový test:

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

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

Pomocou týchto dvoch prvkov testu subsidiarity sa napokon z dvoch rôznych aspektov objasňuje jedna a tá istá otázka, konkrétne, či na účely dosiahnutia zamýšľaných cieľov treba konať na úrovni Únie alebo na úrovni členských štátov.

276. Týmito dvoma prvkami testu subsidiarity sa podstatnejším spôsobom nezaoberajú ani vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ani žalobkyne vo veci samej a vedľajší účastníci konania, ktorí ich v konaní podporujú.[175] Navyše ich tvrdenia sú také všeobecné, že im aj pri ústretovom čítaní chýba podrobnosť nevyhnutná pre súdne preskúmanie.[176] Preto sa v ďalšej časti venujem len trom skutočne použitým argumentom, pričom všetky sa týkajú zákazu použitia mentolu ako charakteristickej arómy v tabakových výrobkoch.

277. Prvý a najdôležitejší z týchto argumentov hovorí, že normotvorca Únie mal posúdiť otázku subsidiarity špecificky v súvislosti s použitím mentolu v tabakových výrobkoch.

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

174 — Pozri moje návrhy z dnešného dňa vo veciach Poľsko/Parlament a Rada (C-358/14, body 137 až 188) a Pillbox 38 (C-477/14, body 156 až 180).

175 — Len vedľajší účastník Tann uvádza, že test subsidiarity má dva prvky, ale takisto sa podrobnejšie nezaoberá ani jedným z nich.

176 — Pozri v tejto súvislosti rozsudok Luxembursko/Parlament a Rada (C-176/09, EU:C:2011:290, bod 80).

278. Tento argument nie je dôvodný. Preskúmanie dodržania zásady subsidiarity sa má v zásade uskutočniť pre smernicu ako celok a nie na úrovni každého jej ustanovenia osobitne.[177] Ako vyplýva už zo znenia článku 5 ods. 3 ZEÚ, pritom treba posudzovať *opatrenia* obsiahnuté v smernici pri zohľadnení nimi sledovaných *cieľov*. Na základe toho treba v prejednávanej veci objasniť problematiku subsidiarity nielen v súvislosti s *mentolovými cigaretami*, pretože, ako už bolo vyššie podrobne vysvetlené,[178] zákaz tohto špecifického druhu cigariet nemožno v porovnaní so zákazom všetkých tabakových výrobkov s charakteristickou arómou považovať za samostatné a špecifické opatrenie.

279. Druhý argument znie, že cieľ ochrany ľudského zdravia údajne sledovaný zákazom mentolu by sa lepšie dosiahol na úrovni členských štátov.

280. Tento argument nie je presvedčivý už preto, že ani smernica všeobecne, ani sporný zákaz mentolových cigariet samostatne nemajú povahu opatrenia čisto na ochranu verejného zdravia. Skôr sa nimi sleduje odstránenie prekážok obchodu pre tabakové výrobky pri súčasnom zabezpečení vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia.

281. Ako už bolo uvedené,[179] zákaz všetkých charakteristických aróm je cenou za schopnosť obehu tabakových výrobkov na vnútornom trhu pri súčasnom zabezpečení vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia. Na rozdiel od názoru podnikov Benkert a Mane teda oba ciele navzájom úzko súvisia a existujú vo vzájomnej súvislosti. Tam, kde ale smernica, tak ako v prejednávanej veci, súčasne sleduje dva ciele, medzi ktorými navyše existuje vzájomná súvislosť, nemožno tieto ciele v rámci skúšky subsidiarity sledovať oddelene, ale musia sa posudzovať spoločne.[180]

282. Nakoniec tretí argument tvrdí, že trhové podmienky, najmä podiely na trhu, sa pre mentolové cigarety v každom členskom štáte líšia, a preto nejde o cezhraničný problém a je v právomoci členských štátov, aby sami prijali prípadné nevyhnutné opatrenia.

283. Tento argument je takisto ako tie predchádzajúce nesprávny. Samotná okolnosť, že situácia na trhu je v každom členskom štáte odlišná, totiž nemôže vylúčiť existenciu problému s cezhraničným rozmerom. Rozhodujúce je naopak to, či sa v danom odvetví vyskytuje alebo či v ňom možno očakávať podstatný cezhraničný obchod a či existujúce alebo očakávané prekážky tohto obchodu môžu členské štáty sami účinne vyriešiť.

284. V prejednávanej veci je nesporné, že sa obchod s tabakovými výrobkami vyznačuje čulým cezhraničným obchodom,[181] že sa právne úpravy o používaní charakteristických aróm platné v členských štátoch výrazne odlišujú a že sa musia očakávať ďalšie rozdiely.[182] Za týchto okolností nemožno normotvorcovi Únie vytýkať zjavne nesprávne posúdenie,[183] keď predpokladá, že existuje problém s cezhraničným rozmerom, ktorý nemožno vyriešiť len opatreniami členských štátov, ale naopak vyžaduje konanie na úrovni Únie.[184]

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

178 — Pozri body 62 až 66 vyššie.

179 — Pozri bod 83 vyššie.

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

181 — Odôvodnenie 6 smernice; v rovnakom zmysle už rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 64), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 39) a Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 38).

182 — Pozri body 67 a 68, ako aj 74 až 80 vyššie.

183 — O kritériu zjavného nesprávneho posúdenia pozri na doplnenie moje návrhy z dnešného dňa vo veci Poľsko/Parlament a Rada (C-358/14, body 146 až 148).

184 — Pozri v tejto súvislosti najmä odôvodnenie 60 smernice.

285. Na základe argumentov uvedených vnútroštátnym súdom a podnikov zúčastnených na konaní celkovo teda nemožno konštatovať žiadne obsahové porušenie zásady subsidiarity. Celkovo by mal preto Súdny dvor rozhodnúť o problematike subsidiarity v súvislosti so spornou smernicou rovnako, ako už v súvislosti s jej predchodkyňou. [185]

2. Dostatočné odôvodnenie smernice z pohľadu zásady subsidiarity

286. Uznesenie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania po druhé kritizuje, že sa normotvorca Únie v smernici nedostatočne zaoberal požiadavkami subsidiarity, ale uspokojuje sa len s bežnými formuláciami o tom, že zásada subsidiarity je dodržaná. Touto kritikou sa nakoniec predpokladá, že smernica trpí vadou nedostatočného odôvodnenia.

287. Podľa ustálenej judikatúry odôvodnenie vyžadované podľa článku 296 ods. 2 ZFEÚ musí byť prispôsobené povahe predmetného právneho aktu a musí jasne a jednoznačne vyjadrovať úvahy inštitúcie Únie, ktorá právny akt prijala, aby mohli dotknuté osoby porozumieť dôvodom prijatého opatrenia a aby mohol príslušný súd vykonávať preskúmanie. [186]

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

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

290. Takáto formulácia, ktorá napokon len skoro doslovne reprodukuje znenie relevantného ustanovenia zo Zmluvy o EÚ, nie je práve žiarivým príkladom často zdôrazňovanej techniky „lepšej právnej regulácie“, o ktorú sú inštitúcie Únie už určitú dobu usilujú.

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

292. Takáto floskulovitá formulácia, ktorú v prejednávanej veci obsahuje odôvodnenie 60 smernice, ale nemusí nevyhnutne viesť k zrušeniu napadnutého právneho aktu Únie. Relevantné aspekty problematiky subsidiarity sa môžu nachádzať aj v iných odôvodneniach, hoci sa v nich výslovne nebude odvolávať na zásadu subsidiarity. [187]

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

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

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

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

294. Navyše sa musí zohľadniť, že podľa ustálenej judikatúry odôvodnenie právneho aktu Únie aj tak nemusí obsahovať všetky právne alebo skutkové okolnosti. Dodržanie povinnosti odôvodnenia sa okrem iného musí posúdiť nielen vzhľadom na znenie právneho aktu, ale takisto na jeho kontext, ako aj na súhrn právnych noriem upravujúcich dotknutú oblasť.[188] Platí to o to viac, keď tak ako v prejednávanej veci je cieľom prijať všeobecne záväzné právne predpisy, ktorých odôvodnenie sa môže obmedziť skôr na všeobecný opis zásad danej právnej úpravy, ako aj na ňou sledované ciele.[189]

295. V prejednávanej veci je dôležité, že sa normotvorca Únie mohol oprieť jednak o odôvodnenie návrhu smernice predloženej Komisiou[190] a jednak o podrobnú analýzu útvarov Komisie v rámci posúdenia vplyvov[191] v súčasnosti napadnutej smernice. Nevýhody rôznorodých vnútroštátnych právnych úprav, ako aj výhody postupu na úrovni Únie sa podrobne vysvetľujú nielen v častiach, ktoré sa špeciálne týkajú zásady subsidiarity, ale aj v mnohých iných častiach oboch týchto textov.

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

297. Okrem toho ani z článku 5 Protokolu o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality[192] nemožno vyvodiť, že „dôvodová správa“, ktorú Lisabonská zmluva v otázkach subsidiarity najnovšie stanovuje ako podmienku normotvorby na úrovni Únie, musí byť nevyhnutne obsiahnutá v samotnej preambule právneho aktu nakoniec prijatého Európskym parlamentom a Radou. Vzhľadom na komplexnosť úvah, ktoré je potrebné na tento účel vykonať, by to bolo aj veľmi nepraktické a mohlo by to ľahko presiahnuť rozsah takejto preambuly.

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

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

3. Predbežný záver

300. V konečnom dôsledku teda nemožno konštatovať porušenie zásady subsidiarity ani z materiálneho, ani z formálneho hľadiska.

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

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

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

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

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

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

V – **Návrh**

302. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na návrh na začatie prejudiciálneho konania predložený High Court of Justice (Administrative Court) (Vyšší Súdny dvor, správna komora) takto:

1. Otázka 1 písm. a), písm. b) a písm. c) bod iii) a iv) a otázky 4 až 6 sú neprípustné. Otázka 7 je neprípustná v rozsahu, v akom sa týka iných ustanovení smernice 2014/40 ako jej článku 7.

2. Na ďalšie časti prejudiciálnych otázok je potrebné odpovedať takto:

   a) Článok 13 ods. 1 smernice 2014/40 sa má vykladať v tom zmysle, že zakazuje aj pravdivé tvrdenia na obaloch výrobkov, ak sú tieto tvrdenia objektívne spôsobilé vyvolať aspoň jeden účinok uvedený v tomto ustanovení.

   b) Skúmaním položených otázok sa nezistili žiadne skutočnosti, ktoré by mohli ovplyvniť platnosť smernice 2014/40.