Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 23 stycznia 2025 r.[1]

Sprawa C-717/23

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
przy udziale
Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen,
M M

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria)]

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2014/40/UE – Wprowadzanie do obrotu wyrobów tytoniowych, których opakowanie zawiera niedozwolone elementy – Pojęcie „wprowadzania do obrotu” – Dostawa wyrobów tytoniowych przez hurtownika do punktu sprzedaży – Grzywna nałożona na hurtownika

I. Wprowadzenie

1. Niniejsza sprawa daje Trybunałowi możliwość wypowiedzenia się na temat wykładni, jaką należy nadać pojęciu „wprowadzania do obrotu” w rozumieniu art. 2 pkt 40 i art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40/UE[2].

2. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału wydaje się zawierać pewne wskazówki co do znaczenia definicji, jaką należy nadać temu pojęciu. Proponuję jednak doprecyzować to orzecznictwo w oparciu o pełniejszą wykładnię zgodnie z brzmieniem, kontekstem i celem przepisów dyrektywy 2014/40.

[1] Język oryginału: francuski.

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz.U. 2014, L 127, s. 1).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 2014/40

3. Motyw 8 dyrektywy 2014/40 stwierdza, że „[z]godnie z art. 114 ust. 3 [TFUE] za podstawę wniosków ustawodawczych należy przyjąć wysoki poziom ochrony zdrowia, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych. Wyroby tytoniowe nie są zwykłymi towarami, a wobec szczególnie szkodliwego wpływu tytoniu na zdrowie ludzkie należy nadać priorytet ochronie zdrowia, w szczególności ograniczeniu palenia wśród młodych ludzi".

4. Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot", przewiduje:

„Celem niniejszej dyrektywy jest zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących:

[…]

b) wybranych aspektów dotyczących etykietowania i opakowania wyrobów tytoniowych, w tym ostrzeżeń zdrowotnych, które należy zamieszczać na opakowaniach jednostkowych oraz wszystkich zbiorczych opakowaniach wyrobów tytoniowych, a także identyfikowalności i zabezpieczeń, które stosuje się do wyrobów tytoniowych w celu zapewnienia ich zgodności z niniejszą dyrektywą;

[…]

w celu ułatwienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, mając na celu wysoki poziom ochrony zdrowia, zwłaszcza młodych ludzi, i wypełnienie obowiązków Unii wynikających z Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia [WHO] o ograniczeniu użycia tytoniu (»konwencja«)".

5. Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Definicje", stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[…]

40) »wprowadzanie do obrotu« oznacza udostępnianie wyrobów, niezależnie od miejsca ich produkcji, konsumentom w Unii, za opłatą lub nieodpłatnie, w tym w drodze sprzedaży na odległość; w przypadku transgranicznej sprzedaży na odległość za miejsce wprowadzenia do obrotu wyrobu uznaje się państwo członkowskie, w którym znajduje się konsument;

41) »punkt detaliczny« oznacza każdy punkt, w którym wyroby tytoniowe są wprowadzane do obrotu, w tym przez osobę fizyczną".

6. Artykuł 8 tej dyrektywy, zatytułowany „Przepisy ogólne”, który znajduje się w jej rozdziale II, zatytułowanym „Etykietowanie i opakowania”, stanowi w ust. 3:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby podczas wprowadzania wyrobów tytoniowych do obrotu ostrzeżenia zdrowotne na opakowaniu jednostkowym i na opakowaniu zbiorczym były nadrukowane w sposób nieusuwalny, były trwałe i w pełni widoczne, w tym by nie były one częściowo lub całkowicie ukryte lub zasłonięte przez znaki akcyzy, oznaczenia ceny, zabezpieczenia, osłony, obwoluty, pudełka lub inne elementy. Na jednostkowych opakowaniach wyrobów tytoniowych innych niż papierosy i na torebkach z tytoniem do samodzielnego skręcania papierosów ostrzeżenia zdrowotne mogą zostać umieszczone w formie nalepek, pod warunkiem że są one nieusuwalne. Ostrzeżenia zdrowotne nie mogą zostać naruszone na skutek otwarcia opakowania jednostkowego, z wyjątkiem opakowań, których wieczko otwierane jest do góry (typu »flip-top«). W tym ostatnim przypadku ostrzeżenia zdrowotne mogą zostać podzielone na skutek otwarcia opakowania, ale jedynie w sposób zapewniający spójność graficzną i widoczność tekstu, fotografii i informacji o zaprzestaniu palenia”.

7. Artykuł 13 dyrektywy 2014/40, zatytułowany „Prezentacja wyrobów”, brzmi następująco:

„1. Ani etykietowanie opakowania jednostkowego i opakowania zbiorczego, ani sam wyrób tytoniowy nie mogą zawierać jakiegokolwiek elementu lub cechy, które:

[…]

c) odnoszą się do smaku, zapachu, środków aromatyzujących lub innych dodatków bądź ich braku;

[…]”.

8. Artykuł 19 tej dyrektywy, zatytułowany „Zgłaszanie nowatorskich wyrobów tytoniowych”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie wprowadzają wymóg, by producenci i importerzy nowatorskich wyrobów tytoniowych zgłaszali właściwym organom państw członkowskich wszystkie takie wyroby, które zamierzają wprowadzić do obrotu krajowego. Zgłoszenia dokonuje się w formie elektronicznej sześć miesięcy przed zamierzonym wprowadzeniem wyrobu do obrotu. […]

[…]”.

9. Artykuł 20 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Papierosy elektroniczne”, przewiduje w ust. 2 akapit pierwszy:

„Producenci i importerzy papierosów elektronicznych i pojemników zapasowych zgłaszają dany wyrób właściwym organom państw członkowskich o każdym takim wyrobie, jaki mają zamiar wprowadzić do obrotu. Powiadomienie to dokonywane jest w formie elektronicznej, sześć miesięcy przed planowaną datą wprowadzenia do obrotu. […]”.

10. Artykuł 23 tej dyrektywy, zatytułowany „Współpraca i egzekwowanie prawa”, stanowi w ust. 2 i 3:

„2. Państwa członkowskie zapewniają, aby nie wprowadzano do obrotu wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, które nie spełniają wymogów niniejszej dyrektywy, w tym aktów wykonawczych i delegowanych w niej ustanowionych. Państwa członkowskie zapewniają, aby wyroby tytoniowe ani wyroby powiązane nie były wprowadzane do obrotu, jeśli nie dopełniono wobec nich obowiązków sprawozdawczych określonych w niniejszej dyrektywie.

3. Państwa członkowskie wprowadzają przepisy dotyczące sankcji, które są nakładane za naruszenie przepisów krajowych przyjętych na podstawie niniejszej dyrektywy oraz wprowadzają wszystkie środki niezbędne do zapewnienia, aby sankcje te były egzekwowane. Sankcje te są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Wszelkie sankcje finansowo-administracyjne, które mogą być nałożone za umyślne naruszenia, są ustalane tak, by równoważyły spodziewane korzyści gospodarcze, do jakich dążono, popełniając naruszenie”.

2. Rozporządzenie (UE) 2019/1020

11. Motywy 1, 14 i 43 rozporządzenia (UE) 2019/1020[3] brzmią następująco:

„(1) W celu zagwarantowania swobodnego przepływu produktów na terenie Unii należy zapewnić, aby produkty były zgodne z unijnym prawodawstwem harmonizacyjnym i tym samym spełniały wymagania zapewniające wysoki poziom ochrony interesów publicznych, takich jak zdrowie i bezpieczeństwo w ujęciu ogólnym, zdrowie i bezpieczeństwo w miejscu pracy, ochrona konsumentów, ochrona środowiska, bezpieczeństwo publiczne i ochrona wszelkich innych interesów publicznych chronionych tym prawodawstwem. Rzetelne egzekwowanie powyższych wymagań jest niezbędne do prawidłowej ochrony tych interesów i do stworzenia warunków, w których może rozwijać się uczciwa konkurencja na unijnym rynku towarów. Potrzebne są zatem przepisy, aby zapewnić wspomniane egzekwowanie wymagań, niezależnie od tego, czy produkty są wprowadzane do obrotu online czy offline, oraz niezależnie od tego, czy są one wytwarzane w Unii czy nie.

[…]

(14) Nowoczesne łańcuchy dostaw obejmują wiele rodzajów podmiotów gospodarczych, od których należy egzekwować przestrzeganie unijnego prawodawstwa harmonizacyjnego, należycie uwzględniając przy tym przypadające im odpowiednie role w łańcuchu dostaw oraz zakres, w jakim przyczyniają się one do udostępniania produktów na rynku Unii. W związku z powyższym niniejsze rozporządzenie należy stosować w odniesieniu do podmiotów gospodarczych, których bezpośrednio dotyczy unijne prawodawstwo harmonizacyjne wymienione w załączniku I do niniejszego rozporządzenia […].

[…]

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów oraz zmieniające dyrektywę 2004/42/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 765/2008 i (UE) nr 305/2011 (Dz.U. 2019, L 169, s. 1).

(43) Organy nadzoru rynku działają w interesie podmiotów gospodarczych, użytkowników końcowych i społeczeństwa, aby poprzez odpowiednie środki egzekwowania zapewnić spójne zachowanie i spójną ochronę interesów publicznych objętych zakresem stosowania stosownego unijnego prawodawstwa harmonizacyjnego dotyczącego produktów oraz aby zapewnić zgodność z tym prawodawstwem w całym łańcuchu dostaw poprzez odpowiednie kontrole, pamiętając, że w wielu przypadkach do sprawdzenia zgodności produktów z odpowiednim unijnym prawodawstwem harmonizacyjnym nie wystarczą same kontrole administracyjne i potrzebne są kontrole fizyczne i laboratoryjne. W związku z powyższym w wykonywaniu swoich zadań organy nadzoru rynku powinny zapewnić wysoki stopień przejrzystości oraz powinny udostępniać publicznie wszelkie informacje, które uznają za istotne dla ochrony interesów użytkowników końcowych w Unii".

12. Artykuł 1 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przedmiot", stanowi w ust. 1:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez wzmocnienie nadzoru rynku produktów objętych unijnym prawodawstwem harmonizacyjnym, o których mowa w art. 2, w celu zapewnienia, aby na rynku unijnym udostępniane były wyłącznie produkty spełniające wymagania zapewniające wysoki poziom ochrony interesów publicznych, takich jak zdrowie i bezpieczeństwo w ujęciu ogólnym, zdrowie i bezpieczeństwo w miejscu pracy, ochrona konsumentów, ochrona środowiska oraz bezpieczeństwa publicznego i każdego innego interesu publicznego chronionego tym prawodawstwem".

13. Artykuł 2 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Zakres stosowania", przewiduje w ust. 1:

„Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do produktów podlegających unijnemu prawodawstwu harmonizacyjnemu wymienionemu w załączniku I (zwanemu dalej »unijnym prawodawstwem harmonizacyjnym«) w takim zakresie, w jakim unijne prawodawstwo harmonizacyjne nie zawiera przepisów szczególnych mających taki sam cel, które w sposób bardziej szczególny regulują określone aspekty nadzoru rynku i egzekwowania przepisów".

14. Artykuł 3 tego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje", stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

1) »udostępnienie na rynku« oznacza dostarczenie produktu do celów dystrybucji, konsumpcji lub używania na rynku Unii w ramach działalności handlowej, odpłatnie lub nieodpłatnie;

2) »wprowadzenie do obrotu« oznacza udostępnienie produktu na rynku Unii po raz pierwszy;

[…]".

15. Artykuł 16 rozporządzenia 2019/1020, zatytułowany „Środki nadzoru rynku", stanowi w ust. 3:

„Do celów ust. 2 działanie naprawcze wymagane od podmiotu gospodarczego może obejmować między innymi:

[…]

c) natychmiastowe wycofanie produktu z obrotu lub odzyskanie produktu oraz powiadomienie opinii publicznej o stwarzanym przez ten produkt ryzyku;

[…]”.

B. Prawo austriackie

16. Zgodnie z § 1 Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetz (ustawy o tytoniu i ochronie osób niepalących) z dnia 1 lipca 1995 r.[4] (zwanej dalej „ustawą o tytoniu”), „wprowadzanie do obrotu” oznacza, do celów tej ustawy, „udostępnianie wyrobów, niezależnie od miejsca ich produkcji, konsumentom, za opłatą lub nieodpłatnie”.

17. Zgodnie z § 2 ust. 1 tej ustawy zakazane jest wprowadzanie do obrotu „wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, które nie są zgodne z §§ 4–10e lub przepisami wydanymi” na jej podstawie.

18. Paragraf 5d tej ustawy brzmi następująco:

„1. Ani etykietowanie opakowania jednostkowego i opakowania zbiorczego, ani sam wyrób tytoniowy nie mogą zawierać jakiegokolwiek elementu lub cechy, które:

[…]

3) odnoszą się do smaku, zapachu, środków aromatyzujących lub innych dodatków bądź ich braku,

[…].

3. Elementami lub cechami, które są zakazane zgodnie z ust. 1 i 2, są w szczególności teksty, symbole, nazwy, znaki towarowe, oznaczenia graficzne lub inne”.

19. Paragraf 14 ust. 1 tej ustawy stanowi:

„Kto

1) wprowadza do obrotu wyroby tytoniowe lub powiązane wyroby z naruszeniem § 2,

[…]

popełnia wykroczenie administracyjne, chyba że wykroczenie to podlega surowszej karze na mocy innych przepisów administracyjnych, i podlega karze grzywny w wysokości do 7500 EUR, a w przypadku ponownego popełnienia wykroczenia – karze grzywny w wysokości do 15 000 EUR.

[…]”.

[4] BGBl., 431/1995 w brzmieniu BGBl. I, 66/2019.

III. Postępowanie główne, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

20. W dniu 30 maja 2022 r. Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (okręgowy organ administracji w Grieskirchen, Austria, zwany dalej „organem") nałożył na M M, hurtownika wyrobów tytoniowych, grzywnę w wysokości 1000 EUR, uzasadniwszy to tym, że spółka, którą reprezentował jako jej kierownik dostarczyła papierosy do kiosku (punktu detalicznego) w opakowaniu jednostkowym opatrzonym niedozwoloną etykietą. Informacje „idealnie zaokrąglone" i „wolno suszone" (mit *slow curing*) pojawiające się na opakowaniu jednostkowym miały bowiem odnosić się do smaku. Organ uznał, że w ten sposób hurtownik naruszył § 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o tytoniu w związku z § 2 ust. 1 pkt 1 i § 5d ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

21. M M wniósł skargę na tę decyzję do Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (regionalnego sądu administracyjnego Górnej Austrii, Austria), który orzeczeniem z dnia 1 września 2022 r. uwzględnił skargę, uchylił decyzję organu administracyjnego z dnia 30 maja 2022 r. i umorzył postępowanie w sprawie kary administracyjnej.

22. Zdaniem tego regionalnego sądu administracyjnego organ błędnie uznał, że dostarczenie przedmiotowych wyrobów do punktu detalicznego doprowadziło do wprowadzenia ich do obrotu. W istocie § 1 pkt 2 ustawy o tytoniu przejmuje definicję wyrażenia „wprowadzania do obrotu" zawartą w art. 2 pkt 40 dyrektywy 2014/40, w związku z czym pojęcie to należy rozumieć jako udostępnianie wyrobów konsumentom, niezależnie od miejsca ich produkcji, za opłatą lub nieodpłatnie. Tym samym wyrób należy uznać za „wprowadzony do obrotu" dla konsumentów, gdy jest on dostępny w punktach detalicznych lub w sprzedaży na odległość, a „udostępnianie" konsumentom odpowiadałoby posiadaniu zapasów wyrobów tytoniowych w celu bezpośredniej dostawy konsumentom, tj. ostatniemu etapowi przed sprzedażą konsumentom, który co do zasady odbywa się w kiosku. Regionalny sąd administracyjny Górnej Austrii stwierdził zatem, że M M nie „wprowadził do obrotu" przedmiotowych wyrobów, ponieważ dostarczył je podmiotowi prowadzącemu punkt detaliczny, który również jest przedsiębiorcą, a nie konsumentem.

23. Organ wniósł skargę rewizyjną (*Revision*) od orzeczenia z dnia 1 września 2022 r. do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego, Austria), to jest sądu odsyłającego. Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (minister federalny do spraw zdrowia, spraw społecznych, opieki i ochrony konsumentów, Austria) wstąpił do postępowania w miejsce organu.

24. Sąd odsyłający uważa, że w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym konieczne jest ustalenie, czy przewidziany w prawie Unii zakaz – którego treść jest zgodna z prawem austriackim – wprowadzania do obrotu wyrobu tytoniowego, którego opakowanie jednostkowe narusza wymogi dotyczące prezentacji, znajduje zastosowanie od etapu dostawy tego wyrobu przez hurtownika do punktu detalicznego, czy też dopiero na etapie jego dostawy przez punkt detaliczny konsumentom. Decydująca w tym względzie jest wykładnia pojęcia „wprowadzania do obrotu", użytego w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40. Dyrektywa ta nie definiuje jednak pojęcia „udostępniania wyrobów", które jest zaś centralnym elementem pojęcia „wprowadzania do obrotu", zdefiniowanego w jej art. 2 pkt 40.

25. Po pierwsze, sąd odsyłający zauważa, że niemiecka wersja językowa [5] art. 2 pkt 40 dyrektywy 2014/40 nie wyklucza takiej wykładni pojęcia „wprowadzania do obrotu", która obejmowałaby udostępnianie wyrobu punktowi detalicznemu. Wersje angielska [6] i francuska [7] nie pozwalają jednak wyjaśnić tej kwestii.

26. Po drugie, sąd ten zauważa, że w odniesieniu do art. 2 pkt 40 dyrektywy 2014/40 Trybunał orzekł w wyroku Pro Rauchfrei II [8], zgodnie ze zwykłym znaczeniem użytego w tym przepisie słowa „udostępniać", że wyrób tytoniowy należy uznać za podlegający „wprowadzeniu do obrotu", gdy konsumenci mogą się w niego zaopatrzyć. Ma to miejsce tylko wtedy, gdy wyrób jest dostępny w sprzedaży, nawet przed jego nabyciem i przed uiszczeniem za niego należności. Wynikałoby z tego, że w niniejszej sprawie dostawa wspomnianego wyrobu przez hurtownika do punktu detalicznego nie stanowi „wprowadzania do obrotu".

27. Jednakże ze względu na różnice faktyczne między sprawą, w której zapadł wyrok Pro Rauchfrei II [9], a sprawą w postępowaniu głównym sąd odsyłający zastanawia się, czy wykładnię przyjętą przez Trybunał w tym wyroku należy rozumieć w ten sposób, że „wprowadzanie do obrotu" wyrobów tytoniowych zawsze zakłada, niezależnie od rozpatrywanego przepisu dyrektywy 2014/40, że wyrób tytoniowy jest udostępniany konsumentom bezpośrednio (na przykład w drodze sprzedaży) i że to udostępnianie nie może nastąpić na wcześniejszym etapie łańcucha dostaw.

28. W tym względzie sąd odsyłający zauważa, że Trybunał nie powtórzył w swoim wyroku rozważań przedstawionych przez rzecznika generalnego E. Tancheva w opinii w sprawie Pro Rauchfrei [10], zgodnie z którymi sprzedaż hurtowa została wyraźnie wyłączona z zakresu pojęcia „wprowadzania do obrotu". W tym stanie rzeczy, zdaniem tego sądu, systemowa wykładnia dyrektywy 2014/40 sugeruje wręcz przeciwnie, że pojęcie „wprowadzania do obrotu", zdefiniowane w sposób ogólny w jej art. 2 pkt 40, może mieć zastosowanie do różnych podmiotów gospodarczych uczestniczących w obrocie wyrobami tytoniowymi, w zależności od mającego zastosowanie przepisu tej dyrektywy i rozpatrywanej sytuacji. Tym samym nałożony na państwa członkowskie w art. 23 ust. 2 tej dyrektywy obowiązek zapewnienia, aby wyroby tytoniowe niespełniające wymogów tej dyrektywy nie były „wprowadzane do obrotu", może w niektórych przypadkach mieć zastosowanie do producentów, importerów lub hurtowników, a w innych przypadkach jedynie do punktów detalicznych.

29. Po trzecie, sąd odsyłający powołuje się na ustawodawstwo niemieckie. Ustawodawca niemiecki oparł się bowiem na wykładni pojęcia „wprowadzania do obrotu", które w zależności od rozpatrywanego przepisu dyrektywy 2014/40 obejmuje wszystkie podmioty gospodarcze uczestniczące w obrocie wyrobami tytoniowymi lub tylko niektóre z nich. Zdaniem sądu, chociaż niemieckie przepisy zasadniczo powielają definicje zawarte w art. 2 tej dyrektywy, to jednak doprecyzowano w nich, dla celów definicji wyrażenia „wprowadzania do obrotu", że udostępnianie wyrobów tytoniowych oznacza dostarczenie produktu do celów dystrybucji, konsumpcji lub używania na rynku Unii i w ramach działalności handlowej. Niemiecki

5 „die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Produkten […] *für* Verbraucher". Wyróżnienie moje.

6 „to make products […] available to consumers".

7 „le fait de mettre des produits […] à la disposition des consommateurs".

8 Wyrok z dnia 9 marca 2023 r. (C-356/22, EU:C:2023:174, pkt 20).

9 Wyrok z dnia 9 marca 2023 r. (C-356/22, EU:C:2023:174).

10 C-370/20, EU:C:2021:627.

ustawodawca powtórzył zatem definicję „wprowadzania do obrotu" zawartą w art. 2 pkt 2 rozporządzenia (WE) nr 765/2008[11], w celu zapewnienia spójności między przepisami materialnymi a środkami nadzoru rynku.

30. W konsekwencji sąd odsyłający podnosi, że § 1 ust. 1 pkt 1 niemieckiej ustawy o tytoniu zapewnia, że pojęcie „wprowadzania do obrotu" obejmuje nie tylko bezpośrednią dostawę wyrobów tytoniowych konsumentom, lecz każdą dostawę tych wyrobów, niezależnie od etapu łańcucha dostaw. W nawiązaniu do tego przepisu § 3 ust. 1 tej ustawy stanowi, że podmioty gospodarcze i właściciele pierwszych punktów sprzedaży są w ten sam sposób zobowiązani, w ramach ich działalności handlowej, do zapewnienia, że tylko wyroby spełniające wymogi wspomnianej ustawy są wprowadzane do obrotu.

31. Brak jest jednak porównywalnych przepisów w prawie austriackim, które ogranicza się w § 1 pkt 2 ustawy o tytoniu do transpozycji niemal słowo w słowo definicji zawartej w art. 2 pkt 40 dyrektywy 2014/40 oraz w § 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy do zakazu wprowadzania do obrotu ustanowionego w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40.

32. W tych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 23 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 40 i art. 13 ust. 1 lit. c) [dyrektywy 2014/40] należy interpretować w ten sposób, że zakaz wprowadzania do obrotu wyrobu tytoniowego, którego opakowanie jednostkowe zawiera elementy lub cechy odnoszące się do smaku, dotyczy już dostawy tego wyrobu tytoniowego przez hurtownika do punktu detalicznego, czy też dopiero sprzedaży konsumentom w punkcie detalicznym?".

33. M M, rządy austriacki, belgijski i niderlandzki oraz Komisja Europejska przedstawili uwagi na piśmie. Strony te, z wyjątkiem rządu belgijskiego, przedstawiły swoje uwagi na rozprawie, która odbyła się w dniu 23 października 2024 r.

IV. Analiza

34. Występując z pytaniem prejudycjalnym w niniejszej sprawie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40 w związku z art. 2 pkt 40 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że spoczywający na państwach członkowskich obowiązek zapewnienia, by wyroby tytoniowe, których opakowanie jednostkowe narusza wymogi tej dyrektywy dotyczące prezentacji tych wyrobów, nie były wprowadzane do obrotu, ma zastosowanie również na etapie dostawy tych wyrobów przez hurtownika do punktu detalicznego, czy też jedynie na etapie ich dostawy przez punkt detaliczny konsumentom.

35. Przed przystąpieniem do analizy tego pytania prejudycjalnego uważam za konieczne poczynienie kilku uwag wstępnych.

[11] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu (Dz.U. 2008, L 218, s. 30). Artykuł 2 pkt 2 tego rozporządzenia został powtórzony w art. 3 pkt 2 rozporządzenia 2019/1020.

36. Należy bowiem zauważyć, że strony sporu skupiły się w przeważającej części na wykładni art. 2 pkt 40 dyrektywy 2014/40, który definiuje w sposób abstrakcyjny pojęcie „wprowadzania do obrotu" w rozumieniu tej dyrektywy. Jestem jednak zdania, że niniejsza sprawa nie dotyczy wykładni definicji pojęcia „wprowadzania do obrotu" in abstracto, lecz przepisu materialnego tej dyrektywy, który wdraża to pojęcie.

37. Moim zdaniem przedmiot niniejszej sprawy odnosi się bardziej do zakresu obowiązku państw członkowskich polegającego na niedopuszczeniu do wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych niespełniających wymogów dyrektywy 2014/40, przy czym Trybunał musi w tym celu rozstrzygnąć, czy taki obowiązek oznacza kontrolowanie jedynie etapu sprzedaży tych wyrobów przez punkt detaliczny konsumentom, czy też zakłada również nadzór nad wcześniejszymi etapami łańcucha dostaw, takimi jak w niniejszej sprawie sprzedaż hurtowa.

38. Skoncentruję się zatem w swojej analizie na wykładni art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40, który zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby wyroby tytoniowe niespełniające wymogów tej dyrektywy nie były wprowadzane do obrotu.

39. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w celu dokonania wykładni przepisu prawa Unii należy wziąć pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część przepis ten stanowi [12].

40. Przeprowadzę zatem wykładnię literalną (zob. śródtytuł A poniżej), systemową (zob. śródtytuł B poniżej) i celowościową (zob. śródtytuł C poniżej) art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40 w celu ustalenia, czy dostawa wyrobów tytoniowych przez hurtownika do punktu detalicznego wchodzi w zakres spoczywającego na państwach członkowskich obowiązku zapewnienia, aby żaden wyrób niespełniający wymogów tej dyrektywy nie był wprowadzany do obrotu.

A. Wykładnia literalna

41. Artykuł 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40 przewiduje po stronie państw członkowskich ogólny obowiązek nadzoru mający na celu zapewnienie, że żaden wyrób niespełniający wymogów tej dyrektywy nie jest wprowadzany do obrotu.

42. Strony zgadzają się, że należy odwołać się do art. 2 pkt 40 dyrektywy 2014/40 w celu ustalenia znaczenia pojęcia „wprowadzania do obrotu" w kontekście takiego obowiązku nadzoru.

43. Jak zatem Komisja twierdzi, art. 2 pkt 40 dyrektywy 2014/40 ma jasne brzmienie i przewiduje, że wprowadzanie do obrotu ma miejsce tylko wtedy, gdy konsumenci mają bezpośredni dostęp do danych wyrobów. Jakakolwiek interpretacja tego pojęcia obejmująca dostawę wyrobów przez hurtownika do punktu detalicznego byłaby sprzeczna z brzmieniem tego przepisu.

44. Zgadzam się z tą interpretacją. Artykuł 2 pkt 40 dyrektywy 2014/40 zawiera ogólną definicję pojęcia „wprowadzania do obrotu", która zakłada, że konsumenci mają dostęp do danych wyrobów.

[12] Wyroki: z dnia 30 stycznia 2019 r., Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, pkt 60); z dnia 26 września 2018 r., Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, pkt 23).

45. Jestem jednak zdania, podobnie jak rządy belgijski i niderlandzki, że samo odesłanie do definicji pojęcia „wprowadzania do obrotu" w rozumieniu art. 2 pkt 40 dyrektywy 2014/40 nie pozwala na dokładne ustalenie, czy obowiązek nadzoru spoczywający na państwach członkowskich, ustanowiony w art. 23 ust. 2 tej dyrektywy, zakłada kontrolę również na etapie dostawy danych wyrobów przez hurtownika do punktu detalicznego.

46. W istocie, jak podkreśla zresztą sama Komisja, art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40 nakłada na państwa członkowskie obowiązek rezultatu polegający na nieudostępnianiu konsumentom wyrobów niespełniających wymogów tej dyrektywy. Tym samym pojęcie „wprowadzania do obrotu", zdefiniowane w art. 2 pkt 40 tej dyrektywy, umożliwia jedynie określenie rezultatu, jaki ma zostać osiągnięty na podstawie jej art. 23 ust. 2. Nie pozwala ono natomiast na ustalenie, czy rezultat ten zawiera wymóg, by państwo członkowskie wykonywało swój obowiązek nadzoru również na etapie sprzedaży hurtowej, czy też ma ono wykonywać ten obowiązek jedynie na etapie dostawy danych wyrobów przez punkt detaliczny konsumentowi.

47. Odniesienie się przez Trybunał w wyroku Pro Rauchfrei II [13] do definicji „wprowadzania do obrotu" również nie pozwala wyjaśnić zakresu obowiązku zawartego w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40. W sprawie zakończonej tym wyrokiem Trybunał musiał bowiem ustalić, czy sprzedaż wyrobów tytoniowych za pośrednictwem automatu do dystrybucji, w którym wyroby te nie są widoczne, stanowi „wprowadzanie do obrotu" w rozumieniu art. 8 ust. 3 tej dyrektywy, który przewiduje, że w przypadku wprowadzania wyrobów do obrotu ostrzeżenia zdrowotne umieszczone na tych wyrobach nie mogą być ukryte. W tym względzie Trybunał orzekł, że zgodnie ze zwykłym znaczeniem słowa „udostępniać" wyrób tytoniowy należy uznać za podlegający „wprowadzaniu do obrotu", gdy konsumenci mogą się w niego zaopatrzyć. Jeżeli taki wyrób jest dostępny w sprzedaży, to należy przyjąć, że został on wprowadzony do obrotu, nawet przed jego nabyciem i przed uiszczeniem za niego należności.

48. W tych okolicznościach wyrok Pro Rauchfrei II [14] wyjaśnia pojęcie „wprowadzania do obrotu", zgodnie z art. 2 pkt 40 dyrektywy 2014/40, w sposób zgodny z wykładnią literalną, zgodnie z którą wprowadzanie do obrotu zakłada, że konsumenci mają bezpośredni dostęp do danych wyrobów.

49. Ponownie jednak takie rozwiązanie jedynie podkreśla rezultat, jaki państwa członkowskie są zobowiązane osiągnąć na mocy art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40, a mianowicie to, że konsumenci nie mogą mieć możliwości nabycia wyrobów niespełniających wymogów tej dyrektywy. Nie pozwala ono natomiast na ustalenie, czy w celu osiągnięcia tego rezultatu państwa członkowskie są zobowiązane do sprawowania kontroli wyłącznie na etapie sprzedaży przez punkt detaliczny konsumentowi, czy też również na wcześniejszych etapach łańcucha dostaw.

50. Samo brzmienie art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40 nie jest w tym względzie jednoznaczne. Jak wskazuje każda ze stron, przepis ten określa rezultat, który ma zostać osiągnięty. Przepis ten nie rozstrzyga natomiast kwestii środków, które państwa członkowskie są zobowiązane wdrożyć w celu osiągnięcia tego rezultatu, a mianowicie czy ma to być jedyna kontrola na ostatnim etapie łańcucha dostaw czy także na wcześniejszych etapach.

[13] Wyrok z dnia 9 marca 2023 r. (C-356/22, EU:C:2023:174).

[14] Wyrok z dnia 9 marca 2023 r. (C-356/22, EU:C:2023:174).

51. W związku z tym, ponieważ z brzmienia art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40 nie wynika jasno, czy spoczywający na państwach członkowskich obowiązek zapewnienia, by wyrób tytoniowy niespełniający wymogów tej dyrektywy nie był „wprowadzany do obrotu", obejmuje kontrolę na etapie dostawy tych wyrobów przez hurtownika do punktu detalicznego, uważam za konieczne dokonanie analizy definicji tego pojęcia w świetle kontekstu tego przepisu i celów tej dyrektywy.

B. Wykładnia systemowa

52. Z jednej strony art. 23 dyrektywy 2014/40, zatytułowany „Współpraca i egzekwowanie prawa", jest jednym z przepisów końcowych dyrektywy, a jego ust. 2 stanowi, że „[p]aństwa członkowskie zapewniają, aby nie wprowadzono do obrotu wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, które nie spełniają wymogów [tej] dyrektywy".

53. Artykuł 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40 nakłada z kolei na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia przepisów dotyczących sankcji, które są nakładane za naruszenie krajowych przepisów transpozycyjnych.

54. Rozumiem zatem art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40 jako nakładający na państwa członkowskie obowiązek ogólnego nadzoru, mający na celu zapewnienie, że żaden wyrób niezgodny z nią nie będzie udostępniony konsumentom, a ust. 3 tego artykułu jako konkretyzujący ten obowiązek ogólnego nadzoru poprzez wprowadzenie sankcji za naruszenie wymogów tej dyrektywy.

55. Wprowadzenie owych przepisów dotyczących sankcji nie jest zaś w żaden sposób ograniczone do naruszenia przepisów dyrektywy 2014/40 na etapie dostarczania konsumentom przez punkt detaliczny niespełniających wymogów wyrobów tytoniowych. Przeciwnie, jak wskazuje Komisja, sankcje te dotyczą wszystkich przepisów tej dyrektywy, niezależnie od etapu łańcucha dostaw, na którym mają zastosowanie.

56. W tych okolicznościach jestem zdania, że obowiązek nadzoru nałożony na państwa członkowskie w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40 tym bardziej nie powinien podlegać takiemu ograniczeniu.

57. Z drugiej strony, w szerszym kontekście podkreślonym przez Komisję, należy zauważyć, że dyrektywa 2014/40 jest w pewnym stopniu uzupełniona rozporządzeniem 2019/1020, które przewiduje środki nadzoru rynku w celu zapewnienia zgodności odpowiednich produktów z przepisami materialnymi prawodawstwa harmonizacyjnego.

58. W istocie rozporządzenie 2019/1020 ma zastosowanie do produktów podlegających unijnemu prawodawstwu harmonizacyjnemu, którego wykaz znajduje się w załączniku I do tego rozporządzenia i które obejmuje dyrektywę 2014/40. W związku z tym rozporządzenie to ma na celu wzmocnienie nadzoru rynku nad wyrobami objętymi tą dyrektywą, tak aby tylko wyroby spełniające jej wymogi były wprowadzane do obrotu.

59. Innymi słowy, rozporządzenie 2019/1020 ma na celu zwiększenie skuteczności mechanizmów przewidzianych w dyrektywie 2014/40 w odniesieniu do zgodności wyrobów tytoniowych z jej przepisami.

60. W tym celu rozporządzenie 2019/1020 nakłada na państwa członkowskie, w szczególności, obowiązek nadzoru rynku oraz, w przypadku niezgodności w odniesieniu do produktu, przyjęcia określonej liczby środków, w tym nakazania danemu podmiotowi gospodarczemu podjęcia

środków niezbędnych do usunięcia niezgodności. Rozporządzenie to nie ogranicza zatem obowiązku nadzoru, który wzmacnia obowiązek nadzoru ustanowiony już w dyrektywie 2014/40, jedynie do etapu dostarczenia wyrobu konsumentowi przez sprzedawcę detalicznego, ale uzupełnia tę regulację, nakładając na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia określonych środków.

61. Jak podkreśla sama Komisja, chodzi o zapewnienie w ten sposób pełnego stosowania dyrektywy 2014/40 w całym łańcuchu dostaw wyrobów tytoniowych, a motyw 12 rozporządzenia 2019/1020 wskazuje, że „[o]d podmiotów gospodarczych w całym łańcuchu dostaw należy oczekiwać, że będą postępowały w sposób […] w pełni zgodny z […] wymaganiami prawnymi mającymi zastosowanie przy wprowadzaniu produktów do obrotu […]”.

62. Taki mechanizm wydaje się moim zdaniem potwierdzać, że obowiązek nadzoru ustanowiony w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40 powinien być interpretowany w taki sposób, aby miał taki sam zakres jak ten zawarty w rozporządzeniu 2019/1020.

63. Z tych względów jestem zdania, że z wykładni systemowej wynika, iż obowiązek nadzoru spoczywający na państwach członkowskich, przewidziany w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40, oznacza, że państwa członkowskie wykonują swój obowiązek nadzoru nie tylko na etapie dostawy danych wyrobów przez punkt detaliczny konsumentowi, lecz również na etapie sprzedaży hurtowej.

64. Taką wykładnię wydaje mi się zresztą potwierdzać celowościowa wykładnia tego przepisu.

C. Wykładnia celowościowa

65. Jak już orzekł Trybunał, dyrektywa 2014/40 służy, zgodnie z jej art. 1, osiągnięciu podwójnego celu polegającego na ułatwieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów przy uwzględnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych ludzi [15].

66. Cel zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia został potwierdzony w motywach 8, 13, 18, 21, 36, 54 i 59 dyrektywy 2014/40.

67. Uwzględniając ten cel, uważam za konieczne dokonanie wykładni ogólnego obowiązku nadzoru nałożonego na państwa członkowskie w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40 w ten sposób, że kontrola ta jest sprawowana nie tylko na etapie sprzedaży danego wyrobu przez punkt detaliczny konsumentom, lecz także podczas każdej czynności, która z konieczności prowadzi in fine do udostępnienia wyrobu konsumentom.

68. Ograniczenie kontroli dokonywanej przez państwa członkowskie w zakresie przestrzegania wymogów dyrektywy 2014/40 do ostatniego etapu łańcucha dostaw wyrobów tytoniowych podważyłoby, moim zdaniem, skuteczność obowiązku nadzoru, który ta dyrektywa nakłada na państwa członkowskie.

69. Taka interpretacja zakładałaby bowiem, że zgodnie z dyrektywą 2014/40 jedynie podmiot prowadzący punkt detaliczny ponosiłby odpowiedzialność za wprowadzenie do obrotu wyrobów niespełniających wymogów tej dyrektywy, mimo że nie ma on kontroli w odniesieniu do licznych

[15] Wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada (C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 80).

wymogów określonych w tej dyrektywie dotyczących składu lub opakowania tych wyrobów. Moim zdaniem prowadziłoby to do powstania znacznego ryzyka udostępnienia konsumentom wyrobów niespełniających wymogów, a zatem szkodliwych dla zdrowia.

70. Natomiast proponowana przeze mnie wykładnia, zgodnie z którą spoczywający na państwach członkowskich obowiązek zapewnienia, aby wyroby niespełniające wymogów dyrektywy 2014/40 nie były wprowadzane do obrotu, zakłada sprawowanie kontroli na różnych etapach łańcucha dostaw, umożliwia osiągnięcie celu polegającego na zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia poprzez zapewnienie, że w odniesieniu do każdej czynności, która nieuchronnie prowadzi in fine do udostępniania produktu konsumentom, państwa członkowskie weryfikują przestrzeganie wymogów dyrektywy 2014/40.

71. Podobnie cel, jakim jest prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, jest moim zdaniem powodem, aby nie popierać stanowiska Komisji, zgodnie z którym obowiązek nadzoru ustanowiony w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40 wymaga od państw członkowskich jedynie kontroli sprzedaży przez punkt detaliczny konsumentom, pozostawiając państwom członkowskim możliwość przyjęcia, jeśli sobie tego życzą, krajowych środków na wcześniejszych etapach łańcucha dostaw w celu zapewnienia, aby wyroby niespełniające wymogów nie były udostępniane konsumentom.

72. Rezultatem takiej interpretacji byłoby bowiem ryzyko rozbieżności między ustawodawstwami poszczególnych państw członkowskich oraz różnymi obowiązkami nałożonymi na podmioty w łańcuchu dostaw inne niż punkty detaliczne, w zależności od środków krajowych przyjętych przez państwa członkowskie.

73. W związku z tym jestem zdania, że wykładnia celowościowa art. 23 ust. 2 dyrektywy 2014/40 prowadzi do wniosku, że obowiązek państw członkowskich zapewnienia, aby wyroby tytoniowe, których opakowanie jednostkowe narusza wymogi tej dyrektywy dotyczące prezentacji tych wyrobów, nie były wprowadzane do obrotu, musi być wykonywany nie tylko na etapie sprzedaży tych wyrobów przez punkt detaliczny konsumentom, ale także na etapie ich dostawy przez hurtownika do punktu detalicznego.

V. Wnioski

74. Mając na uwadze wszystkie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria):

Artykuł 23 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylającej dyrektywę 2001/37/WE w związku z art. 2 pkt 40 tej dyrektywy

należy interpretować w ten sposób, że:

spoczywający na państwach członkowskich obowiązek zapewnienia, by wyroby tytoniowe, których opakowanie jednostkowe narusza wymogi tej dyrektywy dotyczące prezentacji tych wyrobów, nie były wprowadzane do obrotu, ma zastosowanie nie tylko na etapie ich dostawy przez punkt detaliczny konsumentom, ale również na etapie dostawy tych wyrobów przez hurtownika do punktu detalicznego.