Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 23. januára 2025 [1]

Vec C-717/23

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
za účasti:
Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen,
MM

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 2014/40/EÚ – Uvádzanie tabakových výrobkov, ktorých obal obsahuje zakázané prvky, na trh – Pojem ‚uvádzanie na trh' – Dodanie tabakových výrobkov veľkoobchodníkom do maloobchodnej predajne – Pokuta uložená veľkoobchodníkovi"

I. Úvod

1. Prejednávaná vec poskytuje Súdnemu dvoru príležitosť vyjadriť sa k výkladu pojmu „uvádzanie na trh" v zmysle článku 2 bodu 40 a článku 23 ods. 2 smernice 2014/40/EÚ [2].

2. Zdá sa, že predchádzajúca judikatúra Súdneho dvora poskytuje určité usmernenia, pokiaľ ide o rozsah vymedzenia, ktorý by mal mať tento pojem. Navrhujem však spresniť túto judikatúru na základe ucelenejšieho výkladu podľa znenia, kontextu a cieľa sledovaného ustanoveniami smernice 2014/40.

[1] Jazyk prednesu: francúzština.

[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, 2014, s. 1).

II. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Smernica 2014/40

3. Odôvodnenie 8 smernice 2014/40 uvádza, že „v súlade s článkom 114 ods. 3 [ZFEÚ] by sa za základ legislatívnych návrhov mala brať vysoká úroveň ochrany zdravia, a najmä by sa mal zohľadniť aktuálny vývoj založený na vedeckých faktoch. Tabakové výrobky nie sú bežné komodity a vzhľadom najmä na škodlivé účinky tabaku na ľudské zdravie by sa mal veľký význam pripisovať ochrane zdravia, predovšetkým zníženiu prevalencie fajčenia u mladých ľudí“.

4. Článok 1 tejto smernice s názvom „Predmet“ stanovuje:

„Cieľom tejto smernice je aproximovať zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia členských štátov týkajúce sa:

…

b) určitých aspektov označovania a balenia tabakových výrobkov vrátane zdravotných varovaní, ktoré sa musia uvádzať na jednotlivých baleniach tabakových výrobkov a každom vonkajšom obale, ako aj vysledovateľnosti a bezpečnostných prvkov, ktoré sa uplatňujú na tabakové výrobky v záujme zabezpečenia ich súladu s touto smernicou;

…

aby sa uľahčilo hladké fungovanie vnútorného trhu s tabakovými a súvisiacimi výrobkami, pričom by sa malo vychádzať z vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia, najmä pokiaľ ide o mladých ľudí, a aby boli splnené záväzky Únie vyplývajúce z Rámcového dohovoru Svetovej zdravotníckej organizácie o kontrole tabaku (ďalej len ‚RDKT‘).“

5. Článok 2 uvedenej smernice, nazvaný „Vymedzenie pojmov“, stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

…

40. ‚uvádzanie na trh‘ je sprístupnenie výrobkov bez ohľadu na miesto ich výroby spotrebiteľom, ktorí sa nachádzajú v Únii, odplatne alebo bezodplatne, a to aj predajom na diaľku; v prípade cezhraničného predaja na diaľku sa výrobok považuje za uvedený na trh v členskom štáte, v ktorom sa nachádza spotrebiteľ;

41. ‚maloobchodná predajňa‘ je každá predajňa, kde sa tabakové výrobky uvádzajú na trh, a to aj fyzickou osobou[.]“

6. Článok 8 tej istej smernice s názvom „Všeobecné ustanovenia“, ktorý patrí do jej kapitoly II s názvom „Označovanie a balenie“, v odseku 3 stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia, aby zdravotné varovania na jednotkových baleniach a každom vonkajšom obale výrobkov boli neodstrániteľne vytlačené, nezmazateľné a plne viditeľné a počas uvádzania tabakových výrobkov na trh neboli čiastočne alebo úplne zakryté alebo prerušené kontrolnými známkami, cenovými etiketami, bezpečnostnými prvkami, obalmi, puzdrami, škatuľkami alebo inými prostriedkami. Na jednotlivých baleniach iných tabakových výrobkov ako cigarety a tabak na vlastnoručné zhotovenie cigariet v balíčkoch sa môžu zdravotné varovania pripevniť pomocou nálepiek, a to s podmienkou, že tieto nálepky sú neodstrániteľné. Zdravotné varovania musia zostať neporušené otvorením jednotkového balenia s výnimkou balení s odklápacím viečkom, v prípade ktorých sa zdravotné varovanie môže otvorením balenia rozdeliť, ale iba spôsobom, ktorý zabezpečuje grafickú integritu a viditeľnosť textu, fotografií a informácií o odvykaní od fajčenia.“

7. Článok 13 smernice 2014/40, nazvaný „Prezentácia výrobku“, znie:

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

…

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

…“

8. Článok 19 tejto smernice s názvom „Oznamovanie nových kategórií tabakových výrobkov“ v odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty vyžadujú, aby výrobcovia a dovozcovia novej kategórie tabakových výrobkov predložili príslušným orgánom členských štátov oznámenie o každom takom výrobku, ktorý chcú uviesť na dotknutý vnútroštátny trh. Oznámenie sa predloží v elektronickej podobe šesť mesiacov pred predpokladaným uvedením na trh. …

…“

9. Článok 20 uvedenej smernice s názvom „Elektronické cigarety“ v odseku 2 prvom pododseku stanovuje:

„Výrobcovia a dovozcovia elektronických cigariet a plniacich fľaštičiek predložia príslušným orgánom členských štátov oznámenie o akýchkoľvek takýchto výrobkoch, ktoré plánujú uviesť na trh. Oznámenie sa predloží elektronicky šesť mesiacov pred zamýšľaným uvedením na trh. …“

10. Článok 23 tej istej smernice, nazvaný „Spolupráca a presadzovanie“, v odsekoch 2 a 3 uvádza:

„2. Členské štáty zabezpečia, aby sa na trh neuvádzali tabakové a súvisiace výrobky, ktoré nie sú v súlade s touto smernicou a s vykonávacími a delegovanými aktmi, ktoré sú v nej stanovené. Členské štáty zabezpečia, aby sa tabakové a súvisiace výrobky neuviedli na trh, ak nie sú splnené nahlasovacie povinnosti stanovené v tejto smernici.

3. Členské štáty stanovia pravidlá pre sankcie uplatniteľné na porušenia vnútroštátnych právnych predpisov prijatých podľa tejto smernice a prijmú všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie ich presadzovania. Stanovené sankcie sú účinné, primerané a odrádzajúce. Akékoľvek finančné správne sankcie, ktoré môžu byť uložené za zámerné porušenie, môžu vyrovnávať ekonomickú výhodu získanú na základe porušenia.“

2. Nariadenie (EÚ) 2019/1020

11. Odôvodnenia 1, 14 a 43 nariadenia (EÚ) 2019/1020 [3] znejú:

„(1) S cieľom zaručiť voľný pohyb výrobkov v rámci Únie treba zabezpečiť, aby výrobky boli v súlade s harmonizačnými právnymi predpismi Únie, a teda aby spĺňali požiadavky zabezpečujúce vysokú úroveň ochrany verejných záujmov, akými sú zdravie a bezpečnosť vo všeobecnosti, zdravie a bezpečnosť na pracovisku, ochrana spotrebiteľov, ochrana životného prostredia, verejná bezpečnosť a ochrana všetkých ostatných verejných záujmov, ktoré chránia tieto právne predpisy. Dôrazné presadzovanie týchto požiadaviek zohráva kľúčovú úlohu z hľadiska náležitej ochrany týchto záujmov a vytvorenia priaznivých podmienok pre spravodlivú hospodársku súťaž na trhu Únie s tovarom. Preto sú potrebné pravidlá, aby sa toto presadzovanie zabezpečilo, a to bez ohľadu na to, či sa výrobky umiestňujú na trh offline alebo online spôsobom, a bez ohľadu na to, či sa vyrábajú v Únii alebo nie.

…

(14) Moderné dodávateľské reťazce zahŕňajú široké spektrum hospodárskych subjektov, ktoré by mali všetky podliehať presadzovaniu harmonizačných právnych predpisov Únie, pričom by sa mala náležite zohľadniť ich príslušná úloha v dodávateľskom reťazci a miera, ktorou prispievajú k sprístupňovaniu výrobkov na trhu Únie. Preto je potrebné uplatňovať toto nariadenie na hospodárske subjekty, na ktoré sa priamo vzťahujú harmonizačné právne predpisy Únie uvedené v prílohe I k tomuto nariadeniu…

…

(43) Orgány dohľadu nad trhom konajú v záujme hospodárskych subjektov, koncových používateľov a verejnosti tak, aby primeranými opatreniami na presadzovanie predpisov zaistili konzistentné udržiavanie a ochranu verejných záujmov stanovených v príslušných harmonizačných právnych predpisoch Únie a aby primeranými kontrolami zabezpečili súlad s týmito právnymi predpismi v celom dodávateľskom reťazci s prihliadnutím na skutočnosť, že samotné administratívne kontroly v mnohých prípadoch nemôžu nahradiť fyzické a laboratórne kontroly zamerané na overenie súladu výrobkov s príslušnými harmonizačnými právnymi predpismi Únie. Orgány dohľadu nad trhom by preto mali pri vykonávaní svojich činností zabezpečovať vysokú úroveň transparentnosti a sprístupňovať verejnosti všetky informácie, ktoré považujú za dôležité na ochranu záujmov koncových používateľov v Únii.“

[3] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 20. júna 2019 o dohľade nad trhom a súlade výrobkov a o zmene smernice 2004/42/ES a nariadení (ES) č. 765/2008 a (EÚ) č. 305/2011 (Ú. v. EÚ L 169, 2019, s. 1).

12. Článok 1 tohto nariadenia s názvom „Predmet úpravy“ v odseku 1 uvádza:

„Cieľom tohto nariadenia je zlepšiť fungovanie vnútorného trhu posilnením dohľadu nad trhom s výrobkami, na ktoré sa vzťahujú harmonizačné právne predpisy uvedené v článku 2, s cieľom zabezpečiť, aby na trhu Únie boli sprístupnené iba vyhovujúce výrobky, ktoré spĺňajú požiadavky zabezpečujúce vysokú úroveň ochrany verejných záujmov, ako je zdravie a bezpečnosť vo všeobecnosti, zdravie a bezpečnosť na pracovisku, ochrana spotrebiteľov, ochrana životného prostredia a verejnej bezpečnosti a všetkých ostatných verejných záujmov, ktoré sú chránené týmito právnymi predpismi.“

13. Článok 2 uvedeného nariadenia s názvom „Rozsah pôsobnosti“ v odseku 1 stanovuje:

„Toto nariadenie sa uplatňuje na výrobky, ktoré podliehajú harmonizačným právnym predpisom Únie uvedeným v prílohe I (ďalej len ‚harmonizačné právne predpisy Únie‘), ak v harmonizačných právnych predpisoch Únie neexistujú žiadne osobitné ustanovenia s rovnakým cieľom, ktoré konkrétnejšie upravujú jednotlivé aspekty dohľadu nad trhom a presadzovania.“

14. Článok 3 toho istého nariadenia s názvom „Vymedzenie pojmov“ stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

1. ‚sprístupnenie na trhu‘ je každá dodávka výrobku na distribúciu, spotrebu alebo používanie na trhu Únie v rámci obchodnej činnosti, či už za poplatok alebo bezplatne;

2. ‚uvedenie na trh‘ je prvé sprístupnenie výrobku na trhu Únie;

…“

15. Článok 16 nariadenia 2019/1020, nazvaný „Opatrenia týkajúce sa dohľadu nad trhom“, v odseku 3 stanovuje:

„Na účely odseku 2 môže nápravné opatrenie, ktoré má prijať hospodársky subjekt, zahŕňať okrem iného:

…

c) bezodkladné stiahnutie alebo spätné prevzatie výrobku a upozornenie verejnosti na riziko, ktoré predstavuje;

…“

B. Rakúske právo

16. Podľa § 1 Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetz (zákon o tabaku a ochrane nefajčiarov) z 1. júla 1995[4] (ďalej len „zákon o tabaku“) na účely tohto zákona „uvádzanie na trh“ znamená „sprístupnenie výrobkov bez ohľadu na miesto ich výroby spotrebiteľom odplatne alebo bezodplatne“.

[4] BGBl. 431/1995, v znení BGBl. I 66/2019.

17. Podľa § 2 ods. 1 tohto zákona je zakázané uvádzať na trh „tabakové a súvisiace výrobky, ktoré nie sú v súlade s § 4 až 10e alebo právnymi predpismi vydanými“ na základe tohto zákona.

18. Podľa § 5d uvedeného zákona:

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

…

(3) odkazuje na chuť, vôňu, akékoľvek arómy alebo iné prídavné látky alebo na ich neprítomnosť,

…

3. Medzi prvky alebo charakteristické znaky, ktoré sú zakázané podľa odsekov 1 a 2, patria najmä texty, symboly, názvy, obchodné značky, názorné alebo iné symboly.“

19. V § 14 ods. 1 toho istého zákona sa uvádza:

„Každá osoba, ktorá

1. uvádza na trh tabakové alebo súvisiace výrobky v rozpore s článkom 2,

…

sa dopustí správneho deliktu, za ktorý možno uložiť správnu pokutu až do výšky 7 500 eur, v opakovanom prípade až do 15 000 eur, pokiaľ skutok nepodlieha prísnejšej sankcii podľa iných správnych predpisov.

…“

III. Spor vo veci samej, prejudiciálna otázka a konanie na Súdnom dvore

20. Dňa 30. mája 2022 Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (Okresný úrad Grieskirchen, Rakúsko, ďalej len „správny orgán“) uložil MM, veľkoobchodníkovi s tabakom, správnu pokutu vo výške 1 000 eur z dôvodu, že spoločnosť, ktorej je konateľom, dodala prevádzkovateľovi trafiky (maloobchodníkovi) cigarety v jednotkovom balení so zakázanou etiketou. Informácie „perfekt abgerundet“ a „mit slow curing“ uvedené na tomto jednotkovom balení sú totiž prvkami, ktoré odkazujú na chuť. Správny orgán zastával názor, že veľkoobchodník tým porušil § 14 ods. 1 bod 1 zákona o tabaku v spojení s § 2 ods. 1 bodom 1 a § 5d ods. 1 bodom 3 tohto zákona.

21. MM podal proti tomuto rozhodnutiu žalobu na Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Správny súd spolkovej krajiny Horné Rakúsko, Rakúsko), ktorý rozhodnutím z 1. septembra 2022 tejto žalobe vyhovel, zrušil rozhodnutie správneho orgánu z 30. mája 2022 a zastavil postup uloženia správnej sankcie.

22. Podľa tohto správneho súdu spolkovej krajiny sa správny orgán mylne domnieval, že dodanie predmetných výrobkov maloobchodníkovi znamenalo ich uvedenie na trh. Znenie § 1 bodu 2 zákona o tabaku totiž preberá definíciu pojmu „uvádzanie na trh“ uvedenú v článku 2 bode 40

smernice 2014/40, a v dôsledku toho tento pojem treba chápať ako sprístupnenie výrobkov bez ohľadu na miesto ich výroby spotrebiteľom, odplatne alebo bezodplatne. Výrobok by sa tak mal považovať za „uvedený na trh“ pre spotrebiteľov, ak je dostupný u maloobchodníkov alebo prostredníctvom predaja na diaľku a ak „sprístupnenie“ spotrebiteľom zodpovedá držaniu zásob tabakových výrobkov na priame dodanie spotrebiteľom, teda poslednej fáze pred predajom spotrebiteľom, ktorá sa vo všeobecnosti uskutočňuje v trafike. Správny súd spolkovej krajiny Horné Rakúsko preto dospel k záveru, že MM „neuviedol na trh“ predmetné výrobky, keďže ich dodal maloobchodníkovi, ktorý je tiež podnikateľom, a nie spotrebiteľom.

23. Správny orgán podal proti rozhodnutiu z 1. septembra 2022 opravný prostriedok „Revision“ na Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko), vnútroštátny súd, ktorý podal tento návrh na začatie prejudiciálneho konania. Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (spolkový minister zdravotníctva, sociálnych vecí, starostlivosti a ochrany spotrebiteľov, Rakúsko) následne vstúpil do konania namiesto správneho orgánu.

24. Vnútroštátny súd usudzuje, že na účely rozhodnutia sporu vo veci samej je potrebné určiť, či sa zákaz stanovený právom Únie, ktorého obsah je rovnaký v rakúskom práve a ktorý sa týka uvádzania tabakového výrobku, ktorého jednotkové balenie porušuje požiadavky týkajúce sa prezentácie, na trh, uplatňuje už vo fáze dodania tohto výrobku veľkoobchodníkom do maloobchodnej predajne alebo len vo fáze jeho dodania v maloobchodnej predajni spotrebiteľovi. V tejto súvislosti je podľa neho rozhodujúci výklad pojmu „uvádzanie na trh“ použitého v článku 23 ods. 2 smernice 2014/40. Táto smernica však nevymedzuje pojem „sprístupnenie výrobkov“, ktorý je pritom ústredným prvkom pojmu „uvádzanie na trh“, ako je vymedzený v jej článku 2 bode 40.

25. V prvom rade vnútroštátny súd uvádza, že nemecká jazyková verzia [5] článku 2 bodu 40 smernice 2014/40 nevylučuje výklad pojmu „uvádzanie na trh“ v tom zmysle, že zahŕňa sprístupnenie výrobku maloobchodníkovi. Anglická [6] a francúzska jazyková verzia [7] však neumožňujú objasniť túto otázku.

26. V druhom rade tento súd konštatuje, že pokiaľ ide o článok 2 bod 40 smernice 2014/40, Súdny dvor v rozsudku Pro Rauchfrei II [8] rozhodol, že v súlade s obvyklým významom výrazu „sprístupnenie“ použitého v tomto ustanovení treba vychádzať z toho, že tabakový výrobok je predmetom „uvádzania na trh“, ak si ho spotrebitelia môžu zaobstarať. To platí len v prípade, ak je tento výrobok k dispozícii v predaji, a to už pred jeho nákupom a zaplatením. Z toho vyplýva, že v prejednávanej veci dodanie uvedeného výrobku veľkoobchodníkom do maloobchodnej predajne nepredstavuje „uvádzanie na trh“.

27. Z dôvodu rozdielnych skutkových okolností medzi vecou, v ktorej bol vydaný rozsudok Pro Rauchfrei II [9], a sporom vo veci samej sa však vnútroštátny súd pýta, či sa má výklad podaný Súdnym dvorom v tomto rozsudku chápať v tom zmysle, že bez ohľadu na dotknuté ustanovenie smernice 2014/40 „uvádzať na trh“ tabakové výrobky vždy predpokladá, že tabakový výrobok je sprístupnený spotrebiteľovi priamo (napríklad formou predaja) a že k tomuto sprístupneniu nemôže dôjsť v skoršej fáze dodávateľského reťazca.

[5] „die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Produkten… *für* Verbraucher“. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

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

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

[8] Rozsudok z 9. marca 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174, bod 20).

[9] Rozsudok z 9. marca 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

28. V tejto súvislosti vnútroštátny súd poukazuje na to, že Súdny dvor vo svojom rozsudku neprevzal úvahy, ktoré rozvinul generálny advokát Tančev vo svojich návrhoch vo veci Pro Rauchfrei [10] a podľa ktorých je veľkoobchodný predaj jasne vylúčený z pojmu „uvádzanie na trh“. Podľa tohto súdu však systematický výklad smernice 2014/40 naopak naznačuje, že pojem „uvádzanie na trh“, ako je všeobecne vymedzený v jej článku 2 bode 40, sa môže uplatňovať na rôzne hospodárske subjekty zapojené do obchodu s tabakovými výrobkami v závislosti od uplatniteľného ustanovenia tejto smernice a danej situácie. Povinnosť uložená členským štátom v článku 23 ods. 2 uvedenej smernice, a to zabezpečiť, aby tabakové výrobky, ktoré nie sú v súlade s touto smernicou, neboli „uvádzané na trh“, by sa tak mohla vzťahovať v niektorých prípadoch na výrobcov, dovozcov alebo veľkoobchodníkov, a v iných prípadoch iba na maloobchodníkov.

29. V treťom rade vnútroštátny súd odkazuje na nemeckú právnu úpravu. Nemecký zákonodarca totiž vychádza z výkladu pojmu „uvádzanie na trh“, ktorý sa v závislosti od dotknutého ustanovenia smernice 2014/40 vzťahuje na všetky hospodárske subjekty zapojené do obchodu s tabakovými výrobkami, alebo len na niektoré z nich. Podľa vnútroštátneho súdu, hoci nemecká právna úprava v podstate preberá definície uvedené v článku 2 tejto smernice, na účely definície pojmu „uvádzanie na trh“ spresňuje, že sprístupnenie tabakových výrobkov zahŕňa akékoľvek dodanie výrobku určeného na distribúciu, spotrebu alebo použitie na trhu Únie v rámci obchodnej činnosti. Nemecký zákonodarca tak prevzal definíciu pojmu „uvedenie na trh“ obsiahnutú v článku 2 bode 2 nariadenia (ES) č. 765/2008 [11], a to s cieľom zabezpečiť koherenciu medzi hmotnoprávnymi ustanoveniami a opatreniami dohľadu nad trhom.

30. Vnútroštátny súd preto tvrdí, že § 1 ods. 1 bod 1 nemeckého zákona o tabaku zabezpečuje, že pojem „uvádzanie na trh“ sa vzťahuje nielen na priame dodanie tabakových výrobkov spotrebiteľovi, ale aj na každé dodanie týchto výrobkov na ktoromkoľvek stupni dodávateľského reťazca. V nadväznosti na toto ustanovenie § 3 ods. 1 tohto zákona stanovuje, že hospodárske subjekty a majitelia prvých predajných miest sú rovnako povinní v rámci svojej obchodnej činnosti zabezpečiť, aby sa na trh uvádzali len výrobky, ktoré spĺňajú požiadavky uvedeného zákona.

31. V rakúskom práve pritom neexistujú porovnateľné pravidlá, keďže toto právo sa obmedzuje na takmer doslovné prebratie definície uvedenej v článku 2 bode 40 smernice 2014/40 do § 1 bodu 2 zákona o tabaku a zákazu uvádzania na trh stanoveného v článku 23 ods. 2 smernice 2014/40 do § 2 ods. 1 bodu 1 tohto zákona.

32. Za týchto podmienok Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 23 ods. 2 v spojení s článkom 2 bodom 40 a článkom 13 ods. 1 písm. c) smernice [2014/40] vykladať v tom zmysle, že zákaz uvádzať na trh tabakový výrobok, ktorého balenie zahŕňa prvky alebo charakteristické znaky týkajúce sa chuti, sa vzťahuje už na dodanie tohto tabakového výrobku veľkoobchodníkom do maloobchodnej predajne alebo len na predaj v maloobchodnej predajni spotrebiteľom?“

33. Písomné pripomienky predložili MM, rakúska, belgická a holandská vláda, ako aj Európska komisia. Tí istí účastníci konania s výnimkou belgickej vlády predniesli svoje ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa konalo 23. októbra 2024.

[10] (C-370/20, EU:C:2021:627).

[11] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 9. júla 2008, ktorým sa stanovujú požiadavky akreditácie a dohľadu nad trhom v súvislosti s uvádzaním výrobkov na trh (Ú. v. EÚ L 218, 2008, s. 30). Článok 2 bod 2 tohto nariadenia bol prevzatý do článku 3 ods. 2 nariadenia 2019/1020.

IV. Analýza

34. Svojou jedinou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 23 ods. 2 smernice 2014/40 v spojení s jej článkom 2 bodom 40 vykladať v tom zmysle, že povinnosť členských štátov zabezpečiť, aby tabakové výrobky, ktorých jednotkové balenie porušuje požiadavky tejto smernice týkajúce sa prezentácie týchto výrobkov, neboli uvádzané na trh, sa uplatňuje aj vo fáze dodania týchto výrobkov veľkoobchodníkom do maloobchodnej predajne alebo len vo fáze ich dodania v maloobchodnej predajni spotrebiteľom.

35. Pred začatím analýzy tejto prejudiciálnej otázky považujem za potrebné uviesť niekoľko úvodných poznámok k jej predmetu.

36. Chcem totiž poukázať na to, že účastníci konania sa v podstate zamerali na výklad článku 2 bodu 40 smernice 2014/40, ktorý abstraktne vymedzuje pojem „uvádzanie na trh“ v zmysle tejto smernice. Domnievam sa však, že prejednávaná vec sa netýka výkladu definície pojmu „uvádzanie na trh“ *in abstracto*, ale výkladu hmotnoprávneho ustanovenia uvedenej smernice, ktoré preberá tento pojem.

37. Podľa môjho názoru sa predmet prejednávanej veci týka skôr rozsahu povinnosti členských štátov neumožniť uvádzanie tabakových výrobkov, ktoré nie sú v súlade so smernicou 2014/40, na trh, pričom Súdny dvor musí na tento účel rozhodnúť, či takáto povinnosť zahŕňa len kontrolu fázy predaja týchto výrobkov v maloobchodnej predajni spotrebiteľovi, alebo predpokladá dohľad aj nad predchádzajúcimi fázami dodávateľského reťazca, akou je – ako v prejednávanej veci – veľkoobchodný predaj.

38. Svoju analýzu preto zameriam na výklad článku 23 ods. 2 smernice 2014/40 v rozsahu, v akom ukladá členským štátom povinnosť zabezpečiť, aby sa na trh neuvádzali tabakové výrobky, ktoré nie sú v súlade s touto smernicou.

39. V súlade s ustálenou judikatúrou je na účely výkladu ustanovenia práva Únie potrebné zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou. [12]

40. Pristúpim teda k doslovnému (časť A), systematickému (časť B) a teleologickému (časť C) výkladu článku 23 ods. 2 smernice 2014/40 s cieľom určiť, či sa na dodanie tabakových výrobkov veľkoobchodníkom do maloobchodnej predajne vzťahuje povinnosť členských štátov zabezpečiť, aby sa na trh neuvádzali výrobky, ktoré nie sú v súlade s touto smernicou.

A. Doslovný výklad

41. Článok 23 ods. 2 smernice 2014/40 ukladá členským štátom všeobecnú povinnosť dohľadu s cieľom zabezpečiť, aby sa na trh neuvádzali výrobky, ktoré nie sú v súlade s touto smernicou.

42. Účastníci konania sa zhodujú na tom, že na účely určenia významu pojmu „uvádzanie na trh“ v kontexte takejto povinnosti dohľadu treba odkázať na článok 2 bod 40 smernice 2014/40.

[12] Rozsudky z 30. januára 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, bod 60), a z 26. septembra 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, bod 23).

43. Komisia tak tvrdí, že znenie článku 2 bodu 40 smernice 2014/40 je jasné a stanovuje, že k uvedeniu na trh dochádza len vtedy, ak majú spotrebitelia priamy prístup k dotknutým výrobkom. Akýkoľvek výklad tohto pojmu, ktorý by zahŕňal dodanie výrobkov veľkoobchodníkom do maloobchodnej predajne by bol v rozpore so znením tohto ustanovenia.

44. Súhlasím s týmto výkladom. Článok 2 bod 40 smernice 2014/40 poskytuje všeobecnú definíciu pojmu „uvádzanie na trh“, ktorá predpokladá, že spotrebitelia majú prístup k dotknutým výrobkom.

45. Rovnako ako belgická a holandská vláda sa však domnievam, že samotný odkaz na definíciu pojmu „uvádzanie na trh“ v zmysle článku 2 bodu 40 smernice 2014/40 neumožňuje presne určiť, či povinnosť dohľadu uložená členským štátom podľa článku 23 ods. 2 tejto smernice predpokladá kontrolu aj vo fáze dodania dotknutých výrobkov veľkoobchodníkom do maloobchodnej predajne.

46. Ako totiž zdôrazňuje samotná Komisia, článok 23 ods. 2 smernice 2014/40 ukladá členským štátom povinnosť dosiahnuť výsledok, a to, aby výrobky, ktoré nie sú v súlade s touto smernicou, neboli sprístupnené spotrebiteľom. Pojem „uvádzanie na trh“, ako je vymedzený v článku 2 bode 40 uvedenej smernice, tak umožňuje len identifikovať výsledok, ktorý sa má dosiahnuť podľa jej článku 23 ods. 2 Neumožňuje naopak určiť, či takýto výsledok vyžaduje, aby členský štát vykonával svoju povinnosť dohľadu aj vo fáze veľkoobchodného predaja, alebo aby ju vykonával len vo fáze dodania dotknutých výrobkov v maloobchodnej predajni spotrebiteľovi.

47. Ani odkaz Súdneho dvora na definíciu pojmu „uvádzanie na trh“ v rozsudku Pro Rauchfrei II [13] nemôže objasniť rozsah povinnosti obsiahnutej v článku 23 ods. 2 smernice 2014/40. Vo veci, v ktorej bol vyhlásený tento rozsudok, mal Súdny dvor určiť, či predaj tabakových výrobkov prostredníctvom výdajného automatu, v ktorom výrobky nie sú viditeľné, predstavuje „uvádzanie na trh“ v zmysle článku 8 ods. 3 tejto smernice, ktorý stanovuje, že počas uvádzania na trh zdravotné varovania na dotknutých výrobkoch nemôžu byť zakryté. V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že v súlade s obvyklým významom výrazu „sprístupnenie“ treba vychádzať z toho, že tabakový výrobok je predmetom „uvádzania na trh“, ak si ho spotrebitelia môžu zaobstarať. Ak je teda tabakový výrobok k dispozícii v predaji, treba sa domnievať, že bol uvedený na trh, a to už pred jeho nákupom a zaplatením.

48. Za týchto podmienok rozsudok Pro Rauchfrei II [14] objasňuje pojem „uvádzanie na trh“ podľa článku 2 bodu 40 smernice 2014/40 v súlade s doslovným výkladom, podľa ktorého uvedenie na trh predpokladá, že spotrebitelia majú priamy prístup k dotknutým výrobkom.

49. Aj v tomto prípade však takéto riešenie poukazuje len na výsledok, ku ktorému sú štáty povinné dospieť podľa článku 23 ods. 2 smernice 2014/40, a to, že spotrebitelia si nemôžu zaobstarať výrobky, ktoré nie sú v súlade s touto smernicou. Naproti tomu neumožňuje určiť, či sú členské štáty na dosiahnutie tohto výsledku povinné vykonávať kontrolu len vo fáze predaja v maloobchodnej predajni spotrebiteľovi alebo aj v predchádzajúcej fáze dodávateľského reťazca.

50. Samotné znenie článku 23 ods. 2 smernice 2014/40 nie je v tomto zmysle jednoznačné. Ako teda uvádza každý z účastníkov konania, toto ustanovenie stanovuje výsledok, ktorý sa má dosiahnuť. Naopak otázka prostriedkov, ktoré sú členské štáty povinné použiť na dosiahnutie tohto cieľa, teda vykonanie kontroly len v poslednej fáze dodávateľského reťazca alebo aj v jeho predchádzajúcej fáze, nie je upravená uvedeným ustanovením.

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

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

51. V dôsledku toho, keďže zo znenia článku 23 ods. 2 smernice 2014/40 jednoznačne nevyplýva, či povinnosť členských štátov zabezpečiť, aby tabakový výrobok, ktorý nie je v súlade s touto smernicou, nebol „uvedený na trh“, zahŕňa kontrolu vo fáze dodania týchto výrobkov veľkoobchodníkom do maloobchodnej predajne, považujem za potrebné analyzovať znenie definície tohto pojmu z hľadiska kontextu tohto ustanovenia a cieľov sledovaných uvedenou smernicou.

B. Systematický výklad

52. Na jednej strane sa článok 23 smernice 2014/40 s názvom „Spolupráca a presadzovanie“ nachádza medzi záverečnými ustanoveniami tejto smernice a jeho odsek 2 stanovuje, že „členské štáty zabezpečia, aby sa na trh neuvádzali tabakové a súvisiace výrobky, ktoré nie sú v súlade s touto smernicou…“.

53. Pokiaľ ide o článok 23 ods. 3 smernice 2014/40, ten stanovuje povinnosť členských štátov určiť pravidlá pre sankcie uplatniteľné na porušenia vnútroštátnych ustanovení, ktorými sa táto smernica preberá.

54. Článok 23 ods. 2 smernice 2014/40 teda chápem tak, že ukladá členským štátom povinnosť všeobecného dohľadu, ktorej cieľom je zabezpečiť, aby sa spotrebiteľom nesprístupňovali výrobky, ktoré nie sú v súlade s touto smernicou, a odsek 3 tohto článku tak, že konkretizuje túto povinnosť všeobecného dohľadu prostredníctvom zavedenia režimu sankcií v prípade porušenia požiadaviek tejto smernice.

55. Nič pritom neobmedzuje zavedenie tohto režimu sankcií len na porušenie ustanovení smernice 2014/40 vo fáze dodania nevyhovujúcich tabakových výrobkov v maloobchodnej predajni spotrebiteľom. Ako naopak uvádza Komisia, tieto sankcie sa týkajú všetkých ustanovení tejto smernice bez ohľadu na fázu dodávateľského reťazca, na ktorú sa vzťahujú.

56. Za týchto podmienok sa domnievam, že ani povinnosť dohľadu uložená členským štátom v článku 23 ods. 2 smernice 2014/40 by nemala podliehať takémuto obmedzeniu.

57. Na druhej strane v širšom kontexte, ktorý zdôrazňuje Komisia, treba uviesť, že smernica 2014/40 je do určitej miery doplnená nariadením 2019/1020, ktoré stanovuje opatrenia dohľadu nad trhom s cieľom zabezpečiť, aby dotknuté výrobky boli v súlade s hmotnoprávnymi ustanoveniami harmonizačných právnych predpisov.

58. Nariadenie 2019/1020 sa totiž uplatňuje na výrobky podliehajúce harmonizačným právnym predpisom Únie, ktorých zoznam je uvedený v prílohe I k tomuto nariadeniu a medzi ktoré patrí aj smernica 2014/40. Na základe toho je cieľom tohto nariadenia posilniť dohľad nad trhom s výrobkami, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, aby sa na trh uvádzali len výrobky, ktoré sú v súlade s uvedenou smernicou.

59. Inak povedané, cieľom nariadenia 2019/1020 je zvýšiť účinnosť mechanizmov stanovených smernicou 2014/40, pokiaľ ide o súlad tabakových výrobkov s jej ustanoveniami.

60. Na tento účel nariadenie 2019/1020 ukladá členským štátom najmä povinnosť dohľadu nad trhom a v prípade nesúladu výrobku prijať viacero opatrení, medzi ktoré patrí uloženie povinnosti dotknutému hospodárskemu subjektu, aby prijal opatrenia potrebné na odstránenie nesúladu. Toto nariadenie teda neobmedzuje povinnosť dohľadu, ktorá má posilniť povinnosť

dohľadu už stanovenú smernicou 2014/40, len na fázu dodania výrobku v maloobchodnej predajni spotrebiteľovi, ale dopĺňa tento mechanizmus tým, že stanovuje povinnosť členských štátov prijať konkrétne opatrenia.

61. Ako zdôrazňuje samotná Komisia, týmto spôsobom ide o zabezpečenie úplného uplatňovania smernice 2014/40 v celom dodávateľskom reťazci tabakových výrobkov, keďže odôvodnenie 12 nariadenia 2019/1020 uvádza, že „od hospodárskych subjektov v celom dodávateľskom reťazci by sa malo očakávať, že budú pri uvádzaní výrobkov na trh… konať… v plnom súlade s platnými právnymi požiadavkami“.

62. Takýto mechanizmus podľa môjho názoru potvrdzuje, že povinnosť dohľadu stanovená v článku 23 ods. 2 smernice 2014/40 by sa mala vykladať tak, aby mala rovnaký rozsah ako povinnosť obsiahnutá v nariadení 2019/1020.

63. Z týchto dôvodov sa domnievam, že zo systematického výkladu vyplýva, že povinnosť dohľadu členských štátov stanovená v článku 23 ods. 2 smernice 2014/40 znamená, že členské štáty vykonávajú svoju povinnosť dohľadu nielen vo fáze dodania dotknutých výrobkov v maloobchodnej predajni spotrebiteľovi, ale aj vo fáze veľkoobchodného predaja.

64. Takýto výklad sa mi navyše zdá byť potvrdený teleologickým výkladom tohto ustanovenia.

C. Teleologický výklad

65. Ako už Súdny dvor rozhodol, smernica 2014/40 má podľa svojho článku 1 dvojaký cieľ, ktorým je uľahčenie hladkého fungovania vnútorného trhu s tabakovými a súvisiacimi výrobkami, pričom sa vychádza z vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia, najmä pokiaľ ide o mladých ľudí. [15]

66. Cieľ zabezpečiť vysokú úroveň ochrany zdravia je potvrdený v odôvodneniach 8, 13, 18, 21, 36, 54 a 59 smernice 2014/40.

67. Vzhľadom na tento cieľ považujem za potrebné vykladať všeobecnú povinnosť dohľadu uloženú členským štátom v článku 23 ods. 2 smernice 2014/40 v tom zmysle, že táto kontrola sa vykonáva nielen vo fáze predaja dotknutého výrobku v maloobchodnej predajni spotrebiteľovi, ale aj pri každej transakcii, ktorá nevyhnutne vedie k tomu, že výrobok je nakoniec sprístupnený spotrebiteľom.

68. Obmedzenie kontroly dodržiavania požiadaviek smernice 2014/40 vykonávanej členskými štátmi na poslednú fázu dodávateľského reťazca tabakových výrobkov by totiž podľa môjho názoru narušilo účinnosť povinnosti dohľadu, ktorú táto smernica ukladá členským štátom.

69. Takýto výklad by totiž predpokladal, že podľa smernice 2014/40 je za uvádzanie výrobkov, ktoré nie sú v súlade s touto smernicou, na trh zodpovedný len maloobchodník, hoci nemá kontrolu nad veľkým počtom požiadaviek stanovených touto smernicou, ktoré sa týkajú zloženia alebo balenia týchto výrobkov. Podľa môjho názoru by to viedlo k nezanedbateľnému riziku, že by sa spotrebiteľom mohli sprístupniť výrobky, ktoré sú nevyhovujúce, a teda škodlivé pre ich zdravie.

[15] Rozsudok zo 4. mája 2016, Poľsko/Parlament a Rada (C-358/14, EU:C:2016:323, bod 80).

70. Naopak výklad, ktorý navrhujem – a podľa ktorého povinnosť členských štátov zabezpečiť, aby sa na trh neuvádzali výrobky, ktoré nie sú v súlade so smernicou 2014/40, predpokladá vykonávanie kontroly v rôznych fázach dodávateľského reťazca, – umožňuje dosiahnuť cieľ zabezpečiť vysokú úroveň ochrany zdravia tým, že zabezpečí, aby členské štáty pri každej transakcii, ktorý nevyhnutne vedie k tomu, že výrobok je nakoniec sprístupnený spotrebiteľom, overili dodržiavanie požiadaviek smernice 2014/40.

71. Rovnako cieľ riadneho fungovania vnútorného trhu je podľa môjho názoru dôvodom na to, že nemožno súhlasiť so stanoviskom Komisie, podľa ktorého povinnosť dohľadu stanovená v článku 23 ods. 2 smernice 2014/40 ukladá členským štátom len kontrolovať predaj v maloobchodnej predajni spotrebiteľovi, pričom týmto členským štátom ponecháva možnosť prijať, ak si to želajú, vnútroštátne opatrenia týkajúce sa predchádzajúcej fázy dodávateľského reťazca s cieľom zabezpečiť, aby nevyhovujúce výrobky neboli sprístupňované spotrebiteľovi.

72. Z takéhoto výkladu by totiž vyplývalo riziko rozdielností v právnych úpravách jednotlivých členských štátov a v povinnostiach uložených iným hospodárskym subjektom dodávateľského reťazca než maloobchodníkom podľa vnútroštátnych opatrení prijatých členskými štátmi.

73. Zastávam preto názor, že teleologický výklad článku 23 ods. 2 smernice 2014/40 vedie k záveru, že povinnosť členských štátov zabezpečiť, aby sa na trh neuvádzali tabakové výrobky, ktorých jednotkové balenie porušuje požiadavky tejto smernice týkajúce sa prezentácie týchto výrobkov, sa musí vzťahovať nielen na fázu predaja týchto výrobkov v maloobchodnej predajni spotrebiteľovi, ale aj na fázu ich dodania veľkoobchodníkom do maloobchodnej predajne.

V. Návrh

74. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú položil Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko), takto:

Článok 23 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/40/EÚ 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 v spojení s jej článkom 2 bodom 40

sa má vykladať v tom zmysle, že:

povinnosť členských štátov zabezpečiť, aby sa na trh neuvádzali tabakové výrobky, ktorých jednotkové balenie porušuje požiadavky tejto smernice týkajúce sa prezentácie týchto výrobkov, sa vzťahuje nielen na fázu ich dodania v maloobchodnej predajni spotrebiteľom, ale aj na fázu dodania uvedených výrobkov veľkoobchodníkom do maloobchodnej predajne.