

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

14. prosince 2004^{*}

Ve věci C-210/03,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Spojené království) ze dne 17. dubna 2003, došlým Soudnímu dvoru dne 15. května 2003, v řízení

The Queen, k žalobě:

Swedish Match AB,

Swedish Match UK Ltd

proti

Secretary of State for Health,

^{*} Jednací jazyk: angličtina.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans a K. Lenaerts, předsedové senátů, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, N. Colneric, S. von Bahr a J. N. Cunha Rodrigues (zpravodaj), soudci,

generální advokát: L. A. Geelhoed,
vedoucí soudní kanceláře: H. von Holstein, zástupce vedoucího soudní kanceláře,
poté M.-F. Contet, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. června 2004,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Swedish Match AB a Swedish Match UK Ltd G. Barlingem, QC, a M. Lester, barrister, zmocněnými S. Konem, D. Royem a S. Turnbull, solicitors,

— za vládu Spojeného království C. Jackson, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s N. Painesem, QC, a T. Wardem, barrister,

- za francouzskou vládu G. de Bergues a R. Loosli-Surrans, jako zmocněnci,
- za irskou vládu D. J. O'Haganem, jako zmocněncem,
- za finskou vládu T. Pynnä, jako zmocněnkyní,
- za švédskou vládu A. Krusem, jako zmocněncem,
- za Evropský parlament J. L. Rufasem Quintanem a M. Moorem, jako zmocněnci,
- za Radu Evropské unie E. Karlsson a J.-P. Hixem, jako zmocněnci,
- za Komisi Evropských společenství I. Martínez del Peral a N. Yerrell, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 7. září 2004,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká platnosti článku 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/37/ES ze dne 5. června 2001 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků (Úř. věst. L 194, s. 26; Zvl. vyd. 15/06, s. 147), jakož i výkladu článků 28 ES až 30 ES a slučitelnosti vnitrostátních právních předpisů, obsahujících zákaz uvedení tabákových výrobků pro orální užití na trh s těmito ustanoveními a s obecnými zásadami práva Společenství.
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi společnostmi Swedish Match AB a Swedish Match UK Ltd (dále jen pro obě společnosti „Swedish Match“) a Secretary of State for Health ve věci zákazu uvádění tabákových výrobků pro orální užití na trh ve Spojeném království.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

- 3 Článek 8a směrnice Rady 89/622/EHS ze dne 13. listopadu 1989 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se označování tabákových výrobků (Úř. věst. L 359, s. 1), ve znění směrnice Rady 92/41/EHS ze dne 15. května 1992 (Úř. věst. L 158, s. 30, dále jen „směrnice 89/622“), stanoví, že členské státy

zakází uvedení na trh tabákových výrobků pro orální užití, které jsou v čl. 2 odst. 4 této směrnice definovány jako „všechny výrobky určené k užívání ústy kromě těch, které jsou určeny ke kouření nebo žvýkání, vyrobené zcela nebo částečně z tabáku, v prášku nebo ve formě jemnozrnných granulí nebo v jakékoli kombinaci těchto forem – zejména nabízené v jednotlivých sáčkových porcích nebo v porézních sáčkách – nebo ve formě připomínající potravinářský výrobek“. *(neoficiální překlad)*

- 4 Jedenáctý bod odůvodnění směrnice 92/41 uvádí, že „je dokázáno, že tabákové výrobky, které neprodukují kouř, zakládají značný rizikový faktor pro vznik rakoviny, a musejí tudíž nést zvláštní varování týkající se tohoto rizika“. Podle dvanáctého bodu odůvodnění téže směrnice „vědeční odborníci mají za to, že závislost získaná spotřebou tabáku zakládá riziko, které si zasluhuje zvláštní varování na všech tabákových výrobcích“. *(neoficiální překlad)*

- 5 Podle třináctého bodu odůvodnění směrnice 92/41:

„[...] nové tabákové výrobky pro orální užití objevující se na trhu některých členských států jsou obzvláště přitažlivé pro mladé lidi a [...] členské státy nejvíce postižené tímto problémem již úplně zakázaly tyto nové výrobky nebo mají v úmyslu je zakázat“. *(neoficiální překlad)*

- 6 Čtrnáctý bod odůvodnění téže směrnice uvádí:

„[...] co se týče těchto výrobků, existují rozdíly mezi správními a právními předpisy členských států a [...], proto je namístě je podřídít společným pravidlům“. *(neoficiální překlad)*

7 Podle patnáctého bodu odůvodnění směrnice 92/41:

„[...] existuje skutečné riziko, že tyto nové výrobky pro orální užití budou užívány zejména mladými lidmi, kteří tak získají závislost na nikotinu, pokud nebudou včas přijata omezující opatření“. *(neoficiální překlad)*

8 Podle šestnáctého bodu odůvodnění uvedené směrnice:

„[...] v souladu se závěry studií prováděných Mezinárodní agenturou pro výzkum rakoviny, tabáky pro orální užití jsou charakteristické obzvláště zvýšeným množstvím karcinogenních složek; [...] tyto nové výrobky způsobují zejména rakovinu ústní dutiny“. *(neoficiální překlad)*

9 Podle sedmnáctého bodu odůvodnění téže směrnice:

„[...] zákazy uvedení těchto tabáků na trh již přijaté třemi členskými státy mají přímý dopad na vytvoření a fungování vnitřního trhu; [...] je tudíž nezbytné přistoupit ke sblížení právních a správních předpisů členských států v této oblasti, přičemž se vychází z vysoké úrovně ochrany zdraví; [...] jediným vhodným opatřením je úplný zákaz; [...] tento zákaz se nicméně netýká tabákových výrobků pro orální užití s dlouhou tradicí, které jsou nadále podřízeny ustanovením směrnice 89/622/EHS, ve znění této směrnice, použitelným na tabákové výrobky, které neprodukuje kouř“. *(neoficiální překlad)*

- 10 Článek 151 odst. 1 Aktu o podmínkách přistoupení Rakouské republiky, Finské republiky a Švédského království a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 1994, C 241, s. 21, a Úř. věst. 1995, L 1, s. 1, dále jen „akt o přistoupení“) stanoví:

„Akty uvedené v příloze XV tohoto aktu se vztahují na nové členské státy za podmínek stanovených v této příloze.“

- 11 Kapitola X nazvaná „Různé“ uvedené přílohy, která určuje seznam uvedený v článku 151 aktu o přistoupení, stanoví:

„a) Zákaz v článku 8a směrnice 89/622/EHS, ve znění [...], týkající se uvádění na trh výrobku definovaného v čl. 2 odst. 4 směrnice [...] se nevztahuje na Švédské [...] [království], s výjimkou zákazu uvádění tohoto výrobku na trh ve formě připomínající potravinový výrobek.

b) Švédské [království] učiní všechna opatření nezbytná k zajištění toho, aby se výrobek uvedený v písmenu a) neuváděl na trh v členských státech, pro něž jsou směrnice 89/622/EHS a 92/41/EHS plně použitelné.

[...]“

- 12 Směrnice 2001/37 byla přijata na základě článků 95 ES a 133 ES a jejím předmětem je přepracování směrnice 89/622 a směrnice Rady 90/239/EHS ze dne 17. května 1990 o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se maximálního obsahu dehtu v cigaretách (Úř. věst. L 137, s. 36).

- 13 Podle dvacátého osmého bodu odůvodnění směrnice 2001/37:

„Směrnice 89/622/EHS zakázala v členských státech prodej určitých typů tabáku pro orální užití. Článek 151 aktu o přistoupení [...] povoluje Švédskému království v tomto ohledu odchylku od ustanovení uvedené směrnice.“

- 14 Článek 2 směrnice 2001/37 nazvaný „Definice“ stanoví:

„Pro účely této směrnice:

- 1) ‚tabákovými výrobky‘ se rozumějí výrobky určené ke kouření, šňupání, sání nebo žvýkání, pokud jsou vyrobeny, byť částečně, z tabáku, ať už geneticky upraveného, nebo neupraveného;

[...]

- 4) „tabákem pro orální užití“ se rozumí všechny výrobky určené k užívání ústy kromě těch, které jsou určeny ke kouření nebo žvýkání, vyrobené zcela nebo částečně z tabáku, v prášku nebo ve formě jemnozrnných granulí nebo v jakékoli kombinaci těchto forem – zejména nabízený v jednotlivých sáčkových porcích nebo v porézních sáčcích – nebo ve formě připomínající potravinářský výrobek;

[...]“

- 15 Podle čl. 5 odst. 4 téže směrnice:

„Tabákové výrobky pro orální užití v případě, že je jejich prodej [uvádění na trh] povolen[o] podle článku 8, a tabákové výrobky, které neprodukují kouř, musí nést následující varování:

„Tento tabákový výrobek může škodit Vašemu zdraví a je návykový.“

[...]“

- 16 Článek 8 směrnice 2001/37 nazvaný „Tabák pro orální užití“ stanoví:

„Aniž je dotčen článek 151 aktu o přistoupení [...], zakáží členské státy uvedení tabákových výrobků pro orální užití na trh.“

- 17 Podle ustanovení čl. 13 odst. 1 uvedené směrnice:

„Členské státy nesmějí z důvodů, které se vztahují k omezení obsahu dehtu, nikotinu nebo oxidu uhelnatého v cigaretách, ke zdravotním varováním a jiným označením nebo jiným požadavkům této směrnice, zakázat nebo omezit dovoz, prodej nebo spotřebu tabákových výrobků, které jsou v souladu s touto směrnicí, s výjimkou opatření přijatých pro účely ověření údajů poskytnutých podle článku 4.“

- 18 Článek 15 téže směrnice zejména stanoví, že směrnice 89/622/EHS se zrušuje a že odkazy na tuto směrnici se považují za odkazy na směrnici 2001/37.

Vnitrostátní právní úprava

- 19 Ve Spojeném království byl zákaz stanovený v článku 8a směrnice 89/622 proveden do vnitrostátního práva Tobacco for Oral Use (Safety) Regulations 1992 [(bezpečnostní) nařízení z roku 1992 týkající se tabáku pro orální užití, dále jen „nařízení z roku 1992“].

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 20 Společnost Swedish Match si ve Spojeném království přála uvádět na trh „snus“, jemně drcený nebo řezaný tabák prodáváný volně nebo v malých porcovaných sáčkích a určený ke spotřebě umístěním mezi dásně a ret.

- 21 Společnost Swedish Match dne 18. března 2002 napsala UK Department of Health (ministerstvo zdravotnictví Spojeného království), aby vysvětlila důvody, na základě kterých má za to, že zákaz uvedení tabákových výrobků pro orální užití na trh stanovený nařízením z roku 1992 je protiprávní. V odpovědi ze dne 24. dubna 2002 ministerstvo uvedlo, že zákaz považuje za legální. Společnost Swedish Match podala dne 8. května 2002 návrh na soudní přezkum, tvrdíc, že zákaz porušuje různá ustanovení práva Společenství. High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musejí být články 28 ES až 30 ES, použité způsobem slučitelným s obecnými zásadami proporcionality a zákazu diskriminace a se základními právy (zejména s vlastnickým právem), vykládány v tom smyslu, že vylučují, aby vnitrostátní právní předpisy mohly komukoliv zakázat prodávat, nabízet nebo přijímat k prodeji, prezentovat nebo uchovávat za účelem prodeje výrobky tvořené zcela nebo částečně z tabáku, v prášku nebo ve formě jemnozrnných granulí nebo v jakékoli kombinaci těchto forem nebo ve formě připomínající potravinářský výrobek a určené k užívání ústy, kromě těch, které jsou určeny ke kouření nebo žvýkání?

2) Je článek 8 směrnice 2001/37/ES zcela nebo částečně neplatný:

a) z důvodu porušení zásady zákazu diskriminace,

b) z důvodu porušení článku 28 ES nebo článku 29 ES,

c) z důvodu porušení zásady proporcionality,

d) z důvodu nenáležitosti článku 95 ES nebo článku 133 ES jako právního základu,

e) z důvodu porušení čl. 95 odst. 3 ES,

f) z důvodu zneužití pravomoci, pokud jde o účel aktu,

g) z důvodu porušení článku 253 ES nebo povinnosti uvést odůvodnění,

h) z důvodu porušení základního práva, kterým je vlastnické právo?

3) Za okolností, kdy:

— vnitrostátní opatření provádějící článek 8a směrnice 89/622/EHS bylo přijato v roce 1992,

— uvedené vnitrostátní opatření bylo přijato za použití pravomoci ve vnitrostátním právu, která nezávisí na existenci povinnosti provést směrnici,

- je zrušena směrnice 89/622/EHS (ve znění aktu o přistoupení [...]) a je nahrazena směrnicí 2001/37/ES, jejíž článek 8 opakuje článek 8a směrnice 89/622/EHS,

- článek 8 směrnice 2001/37/ES je neplatný z důvodu jedné ze zásad uvedených ve druhé otázce pod písmeny a), c) nebo h),

musejí být tyto zásady vykládány tak, že také zakazují dotčené vnitrostátní opatření?“

K návrhům směřujícím k předložení vyjádření v odpověď na stanovisko generálního advokáta nebo podpůrně ke znovuotevření ústní části řízení

- 22 Podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 4. října 2004 společnost Swedish Match požádala Soudní dvůr, aby:

- povolil předložení písemných vyjádření v návaznost na stanovisko generálního advokáta;

- nebo podpůrně nařídil znovuotevření ústní části řízení podle článku 61 jednacího řádu.

- 23 Společnost Swedish Match si přeje se vyjádřit k návrhům generálního advokáta týkajícím se případného zachování účinků směrnice 2001/37 pro případ, že ji Soudní dvůr prohlásí za neplatnou.
- 24 V tomto ohledu je namístě připomenout, že statut Soudního dvora a jednací řád Soudního dvora neumožňují účastníkům řízení předložit vyjádření v odpověď na stanovisko generálního advokáta (viz usnesení ze dne 4. února 2000, *Emesa Sugar*, C-17/98, Recueil, s. I-665, bod 2). Návrh směřující k předložení písemných vyjádření v odpověď na stanovisko generálního advokáta se tudíž zamítá.
- 25 Soudní dvůr mimoto může, bez návrhu nebo na návrh generálního advokáta nebo účastníků řízení, nařídít znovuotevření ústní části řízení v souladu s článkem 61 svého jednacího řádu, pokud má za to, že je věc nedostatečně objasněna nebo že musí být rozhodnuta na základě argumentu, který nebyl mezi účastníky řízení projednán (viz rozsudky ze dne 19. února 2002, *Wouters a další*, C-309/99, Recueil, s. I-1577, bod 42, a ze dne 29. dubna 2004, *Parlament v. Ripa di Meana a další*, C-470/00 P, Recueil, s. I-4167, bod 33). Nicméně v projednávaném případě má Soudní dvůr po vyslechnutí generálního advokáta za to, že má k dispozici všechny nezbytné poznatky, aby odpověděl na položené otázky. V důsledku toho je třeba návrh na znovuotevření ústní části řízení zamítnout.

K předběžným otázkám

Ke druhé otázce

- 26 Svou druhou otázkou, kterou je třeba prozkoumat nejprve, se předkládající soud táže, zda článek 8 směrnice 2001/37 je zcela nebo částečně neplatný z důvodu porušení ustanovení Smlouvy o ES nebo obecných zásad práva Společenství nebo z důvodu zneužití pravomoci, pokud jde o účel aktu.

Co se týče volby článků 95 ES a 133 ES jako právního základu

27 Předmětem otázky je určit, zda článek 95 ES představuje náležitý právní základ pro článek 8 směrnice 2001/37, a pokud ano, zda je odkaz na článek 133 ES jako druhý právní základ v projednávaném případě nezbytný nebo možný.

28 Článek 95 odst. 1 ES stanoví, že Rada přijímá opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.

29 V tomto ohledu je třeba připomenout, že ačkoli pouhé konstatování odlišností mezi vnitrostátními právními úpravami nestačí k odůvodnění odkazu na článek 95 ES (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 5. října 2000, Německo v. Parlament a Rada, C-376/98, Recueil, s. I-8419, bod 84), jinak je tomu v případě rozporů mezi právními a správními předpisy členských států, které mohou být na překážku základním svobodám, a mohou tudíž mít přímý dopad na fungování vnitřního trhu [viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Německo v. Parlament a Rada, bod 95, a rozsudek ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, Recueil, s. I-11453, bod 60].

30 Z judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že ačkoliv je odkaz na článek 95 ES jako na právní základ možný za účelem předejití budoucím překážkám obchodu vyplývajícím z nestejnorodého vývoje vnitrostátních právních úprav, výskyt takovýchto překážek musí být pravděpodobný a předmětem dotčeného opatření musí být prevence těchto překážek [viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 13. července

1995, Španělsko v. Rada, C-350/92, Recueil, s. I-1985, bod 35; výše uvedený rozsudek Německo v. Parlament a Rada, bod 86; rozsudek ze dne 9. října 2001, Nizozemsko v. Parlament a Rada C-377/98, Recueil, s. I-7079, bod 15, jakož i výše uvedený rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, bod 61].

- 31 Soudní dvůr krom toho rozhodl, že jsou-li podmínky pro odkaz na článek 95 ES jakožto na právní základ splněny, zákonodárci Společenství nelze bránit, aby se o tento právní základ opíral z důvodu, že ochrana veřejného zdraví je rozhodující při volbách řešení, které je třeba učinit [výše uvedený rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, bod 62].
- 32 Krom toho je namístě podotknout, že čl. 152 odst. 1 první pododstavec ES stanoví, že při vymezení a provádění všech politik a činností Společenství je zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví a čl. 95 odst. 3 ES výslovně vyžaduje, aby byla při provádění harmonizaci zaručena vysoká úroveň ochrany zdraví lidí [výše uvedený rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, bod 62].
- 33 Z výše uvedeného vyplývá, že existují-li překážky obchodu, nebo je-li pravděpodobné, že tyto překážky vyvstanou v budoucnosti z důvodu, že členské státy přijaly nebo právě přijímají ve vztahu k výrobku nebo kategorii výrobků rozdílná opatření takového rázu, že zajišťují různou úroveň ochrany, a tím zabraňují dotčenému výrobku nebo výrobkům ve volném pohybu ve Společenství, článek 95 ES opravňuje zákonodárce Společenství, aby zasáhl tak, že přijme vhodná opatření jednak v souladu s odstavcem 3 uvedeného článku a jednak v souladu s právními zásadami uvedenými ve Smlouvě nebo v judikatuře, zejména se zásadou proporcionality.

- 34 V závislosti na okolnostech mohou tato vhodná opatření spočívat v uložení povinnosti všem členským státům, aby schválily uvádění dotyčného výrobku nebo výrobků na trh, v určení některých podmínek pro tuto schvalovací povinnost nebo i v dočasném či definitivním zákazu uvádění některého výrobku nebo výrobků na trh [viz v kontextu směrnice Rady 92/59/EHS ze dne 29. června 1992 o všeobecné bezpečnosti výrobků (Úř. věst. L 228, s. 24), rozsudek ze dne 9. srpna 1994, Německo v. Rada, C-359/92, Recueil, s. I-3681, body 4 a 33].
- 35 Ve světle těchto zásad je třeba ověřit, zda jsou podmínky pro odkaz na článek 95 ES jako na právní základ splněny v případě článku 8 směrnice 2001/37.
- 36 Úvodem je třeba zdůraznit, že uvedený článek 8 pouze přebírá ustanovení článku 8a směrnice 89/622, podle kterého členské státy zakáží uvedení tabákových výrobků pro orální užití na trh. Tyto výrobky jsou definovány ve směrnici 2001/37, jakož i ve směrnici 89/622 jako „všechny výrobky určené k užívání ústy kromě těch, které jsou určeny ke kouření nebo žvýkání, vyrobené zcela nebo částečně z tabáku, v prášku nebo ve formě jemnozrnných granulí nebo v jakékoli kombinaci těchto forem – zejména nabízen[é] v jednotlivých sáčkových porcích nebo v porézních sáčkích – nebo ve formě připomínající potravinářský výrobek“.
- 37 Je nesporné, že pro všechny tyto výrobky, jak je uvedeno ve čtrnáctém bodě odůvodnění směrnice 92/41, existovaly v okamžiku přijetí této směrnice rozdíly mezi právními a správními předpisy členských států. Dva z členských států již totiž zakázaly uvádění takových výrobků na trh a třetí stát přijal ustanovení, která, ačkoliv ještě nevstoupila v platnost, měla stejný předmět. Podle jejich autorů byla určena k zastavení šíření spotřeby výrobků škodlivých pro zdraví, které byly na trhu členských států nové a byly považovány za obzvláště přitažlivé pro mladé lidi.

- 38 Jelikož je trh tabákových výrobků trhem, kde je obchod mezi členskými státy relativně značného rozsahu [viz výše uvedený rozsudek *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, bod 64], tato opatření zakazující jejich uvádění na trh přispěla k nestejnorodému vývoji tohoto trhu, a byla tak s to bránit volnému pohybu zboží.
- 39 Mimoto bylo s ohledem na rostoucí uvědomění společnosti o škodlivosti spotřeby tabákových výrobků pro zdraví pravděpodobné, že překážky volnému pohybu těchto výrobků vyvstanou z toho důvodu, že členské státy přijmou nová pravidla odrážející tento vývoj, jejichž cílem bude účinněji odrazovat od spotřeby těchto výrobků [výše uvedený rozsudek *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, bod 67].
- 40 Článek 8 směrnice 2001/37 byl přijat v kontextu, který se vzhledem k překážkám volnému pohybu zboží existujícím na trhu tabákových výrobků z důvodu nestejnorodého vývoje podmínek uvádění tabákových výrobků pro orální užití na trh v různých členských státech neliší od kontextu, který existoval při přijetí článku 8a směrnice 89/622. Je třeba dodat, že akt o přistoupení nemůže mít žádný vliv na posouzení tohoto kontextu. Tento akt totiž nejenže vyňal Švédské království z působnosti uvedeného článku 8a, ale také vyžadoval, aby tento členský stát přijal všechna nezbytná opatření k zajištění toho, že tabákové výrobky k orálnímu užití nebudou uvedeny na trh v jiných členských státech.
- 41 Zásah zákonodárce Společenství založený na článku 95 ES byl tudíž, co se týče tabákových výrobků pro orální užití, odůvodněný.

- 42 Z předcházejícího vyplývá, že zakazující opatření obsažené v článku 8 směrnice 2001/37 mohlo být přijato na základě článku 95 ES. Dále bude třeba prozkoumat, zda přijetí tohoto opatření bylo provedeno v souladu s čl. 95 odst. 3 ES a s právními zásadami uvedenými v otázkách položených předkládajícím soudem.
- 43 Co se týče otázky, zda odkaz na článek 133 ES jako na druhý právní základ uvedeného článku 8 byl v projednávané věci v původním řízení nezbytný nebo možný. Stačí připomenout, že ve výše uvedeném rozsudku *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, měl Soudní dvůr v bodě 97 za to, že článek 95 ES tvoří jediný náležitý právní základ směrnice 2001/37 a že tato směrnice nesprávně zmiňuje rovněž článek 133 ES.
- 44 Nicméně tento nesprávný odkaz na článek 133 ES jako na druhý právní základ uvedené směrnice sám o sobě nezpůsobuje neplatnost této směrnice [výše uvedený rozsudek *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, bod 98]. Tato chyba v právních východiscích aktu Společenství je totiž pouhou formální vadou, pokud neměla dopad na postup směřující k přijetí tohoto aktu (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 27. září 1988, *Komise v. Rada*, 165/87, *Recueil*, s. 5545, bod 19; ze dne 9. září 2004, *Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada*, spojené věci C-184/02 a C-223/02, *Recueil*, s. I-7789, bod 44). Přitom Soudní dvůr rovněž rozhodl v bodě 111 výše uvedeného rozsudku *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, že odkaz na dvojí právní základ tvořený články 95 ES a 133 ES neměl dopad na postup směřující k přijetí směrnice, a tato směrnice z důvodu této skutečnosti není neplatná.
- 45 Z toho vyplývá, že článek 8 směrnice 2001/37 není neplatný z důvodu nedostatku náležitého právního základu.

Co se týče čl. 95 odst. 3 ES a zásady proporcionality

- 46 Článek 95 odst. 3 ES stanoví, že Komise, Parlament i Rada budou vycházet z vysoké úrovně ochrany zdraví lidí a přihlédnou přitom zejména k novému vývoji založenému na vědeckých poznatcích.
- 47 Mimoto je třeba připomenout, že zásada proporcionality, která je součástí obecných zásad práva Společenství, vyžaduje, aby prostředky zavedené předpisem Společenství byly způsobilé k uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (viz zejména rozsudky ze dne 18. listopadu 1987, Maizena, 137/85, Recueil, s. 4587, bod 15; ze dne 7. prosince 1993, ADM Ölmühlen, C-339/92, Recueil, s. I-6473, bod 15, a ze dne 11. července 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Recueil, s. I-6453, bod 59).
- 48 Co se týče soudního přezkumu podmínek uvedených v předchozím bodě, je namíste přiznat zákonodárci Společenství široký prostor pro uvážení v takové oblasti, o jakou se jedná v projednávaném případě, která zahrnuje rozhodnutí politické, ekonomické a sociální povahy a ve které je zákonodárce Společenství povolán k učinění komplexních posouzení. Legalita opatření vydaného v této oblasti může být dotčena pouze jeho zjevně nevhodným charakterem ve vztahu k cíli, který příslušné orgány sledují [viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 12. listopadu 1996, Spojené království v. Rada, C-84/94, Recueil, s. I-5755, bod 58; ze dne 13. května 1997, Německo v. Parlament a Rada, C-233/94, Recueil, s. I-2405, body 55 a 56; ze dne 5. května 1998, National Farmers' Union a další, C-157/96, Recueil, s. I-2211, bod 61, jakož i výše uvedený rozsudek British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, bod 123].

- 49 Pokud jde o článek 8a vložený do směrnice 89/622 směrnicí 92/41, z bodů odůvodnění směrnice 92/41 vyplývá, že opatření zakazující uvádění tabákových výrobků pro orální užití na trh bylo jediným, které se jevilo jako vhodné pro vypořádání se se skutečným rizikem, že by tyto nové výrobky byly užívány mladými lidmi, kteří by takto získali závislost na nikotinu, jelikož uvedené výrobky způsobují zejména rakovinu ústní dutiny.
- 50 Swedish Match v podstatě tvrdí, že vzhledem ke stavu vědeckých poznatků, které měl zákonodárce Společenství k dispozici v roce 2001 při přijetí článku 8 směrnice 2001/37 a o které se ostatně opíral při změně pravidel týkajících se varování uvedeného v čl. 5 odst. 4 uvedené směrnice, bylo zachování zákazu uvádění tabákových výrobků pro orální užití na trh nevhodné ve vztahu ke sledovanému cíli a nezohledňovalo vývoj uvedených vědeckých poznatků.
- 51 V tomto ohledu je třeba odpovědět, že ačkoli snad někteří odborníci již v roce 1999 zpochybňovali tvrzení, podle kterého, jak je řečeno v šestnáctém bodu odůvodnění směrnice 92/41, „tyto nové výrobky způsobují zejména rakovinu ústní dutiny“, veškeré kontroverze v tomto bodě nebyly nicméně při přijetí směrnice 2001/37 odstraněny. Krom toho, ačkoli část vědecké obce připouštěla, že tabákové výrobky pro orální užití mohou být užívány jako výrobky nahrazující cigaretu, další část zpochybňovala opodstatněnost zaujetí takového stanoviska. Z této situace musí být dovozeno, že vědecké poznatky, které mohl mít zákonodárce Společenství k dispozici v roce 2001 neumožňovaly dojít k závěru, že spotřeba dotčených výrobků nepředstavuje nebezpečí pro zdraví lidí.
- 52 Mimoto tabákové výrobky pro orální užití obsahují jako všechny ostatní tabákové výrobky nikotin, který způsobuje závislost a jehož toxicita není zpochybňována.

- 53 Přitom nebylo při přijetí směrnice 2001/37 prokázáno, že by škodlivé účinky uvedených výrobků byly v tomto ohledu menší než škodlivé účinky jiných tabákových výrobků. Kromě toho bylo průkazné, že představují vážné riziko pro zdraví, což zákonodárce Společenství musel vzít na zřetel.
- 54 Za těchto podmínek nelze tvrdit, že zákaz, který vyplývá z článku 8 směrnice 2001/37, byl v rozporu s ustanovením čl. 95 odst. 3 ES stanoven bez ohledu na vývoj vědeckých poznatků.
- 55 Krom toho žádný z prvků pro posouzení předložených Soudnímu dvoru neuvažuje usoudit, že tabákové výrobky pro orální užití nebyly na trhu členských států, tak jak existoval v době přijetí směrnice 92/41, novými výrobky.
- 56 Ke splnění své povinnosti vycházet z vysoké úrovně ochrany zdraví v souladu s čl. 95 odst. 3 ES tak zákonodárce Společenství mohl mít za to, aniž by překročil meze uvážení, které mu v této záležitosti přísluší, že opatření zakazující uvádění tabákových výrobků pro orální užití na trh bylo nezbytné a že v konkrétním případě neexistovalo alternativní opatření umožňující dosáhnout tohoto cíle stejně účinným způsobem.
- 57 Jak uvádí generální advokát v bodech 116 až 119 svého stanoviska, veškerá ostatní opatření směřující k uvalení technických norem na výrobce za účelem snížení škodlivosti výrobku nebo k úpravě označování obalů tohoto výrobku a podmínek jeho prodeje zejména nezletilým by totiž neměla stejný preventivní účinek pro ochranu zdraví, protože by dopustila, aby na trhu získal pozici výrobek, který v každém případě zůstává škodlivým.

- 58 Z předcházejících úvah vyplývá, že s ohledem jak na cíl uložený zákonodárci Společenství v čl. 95 odst. 3 ES zajistit vysokou úroveň ochrany zdraví lidí, tak na jeho povinnost dodržovat zásadu proporcionality napadené zakazující opatření nemůže být považováno za zjevně nevhodné.

Co se týče článku 28 ES nebo článku 29 ES

- 59 Podle ustálené judikatury platí zákaz množstevních omezení, jakož i opatření s rovnocenným účinkem stanovený v člancích 28 ES a 29 ES nejen pro vnitrostátní opatření, ale rovněž pro opatření vydaná orgány Společenství (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 17. května 1984, Denkavit Nederland, 15/83, Recueil, s. 2171, bod 15; ze dne 9. srpna 1994, Meyhui, C-51/93, Recueil, s. I-3879, bod 11, a ze dne 25. června 1997, Kieffer a Thill, C-114/96, Recueil, s. I-3629, bod 27).
- 60 Nicméně, jak je stanoveno v článku 30 ES, ustanovení článků 28 ES a 29 ES nevylučují zákazy nebo omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu odůvodněné zejména ochranou zdraví a života lidí.
- 61 Zákaz uvádění tabákových výrobků pro orální užití na trh stanovený v článku 8 směrnice 2001/37 zakládá jedno z omezení uvedených v člancích 28 ES a 29 ES, je však odůvodněný, jak je uvedeno v bodě 58 tohoto rozsudku, ochranou zdraví lidí. V žádném případě na něj tedy nemůže být nahlíženo jako na porušení ustanovení článků 28 ES a 29 ES.

- 62 Krom toho zákaz uvádět tabákové výrobky pro orální užití na trh dalších členských států uložený Švédskému království vyplývá z ustanovení přílohy XV kapitoly X písm. b) aktu o přistoupení, a nikoliv z ustanovení směrnice 2001/37.

Co se týče článku 253 ES

- 63 Je třeba připomenout, že odůvodnění vyžadované v článku 253 ES sice musí jasně a nedvojznačně činit patrným usuzování orgánu Společenství, který je autorem dotčeného aktu, a to způsobem, který umožňuje dotčeným osobám seznámit se s důvody přijatého opatření a Soudnímu dvoru provést soudní přezkum, nicméně se nevyžaduje, aby specifikovalo všechny relevantní skutkové nebo právní poznatky (viz zejména rozsudek ze dne 29. února 1996, Komise v. Rada, C-122/94, Recueil, s. I-881, bod 29).
- 64 Dodržování povinnosti uvést odůvodnění musí být krom toho posuzováno nejen vzhledem ke znění aktu, ale také k jeho kontextu, jakož i k celku právních pravidel upravujících dotčnou záležitost. Jestliže z napadeného aktu vyplývá podstata cíle sledovaného orgánem, bylo by nadbytečné vyžadovat zvláštní odůvodnění pro každou technickou volbu, kterou orgán učinil (viz zejména rozsudek ze dne 5. července 2001, Itálie v. Rada a Komise, C-100/99, Recueil, s. I-5217, bod 64, jakož i v tomto smyslu výše uvedený rozsudek, Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada, bod 79).
- 65 Body odůvodnění směrnice 92/41 jasně vysvětlují důvody, pro které muselo být opatření zakazující uvádění tabákových výrobků pro orální užití na trh vloženo do směrnice 89/622. Konkrétně po připomenutí, že vědečtí odborníci jsou toho názoru, že všechny tabákové výrobky způsobují rizika pro zdraví a že je dokázáno, že tabákové výrobky, které se nekouří, představují značný rizikový faktor pro vznik rakoviny, tito autoři krom toho konstatovali, že nové tabákové výrobky pro orální

užití objevující se na trhu některých členských států jsou obzvláště přitažlivé pro mladé lidi s rizikem, že tito mladí lidé získají závislost na nikotinu, pokud nebudou včas přijata omezující opatření. Bylo ještě uvedeno, že členské státy nejvíce postižené tímto problémem již úplně zakázaly tyto nové výrobky nebo mají v úmyslu je zakázat.

66 Mimoto je třeba konstatovat, že zákaz uvedený v článku 8 směrnice 2001/37 uvádět tabákové výrobky pro orální užití na trh se omezuje v rámci přepracování starších textů, což je jedním z předmětů uvedené směrnice, na potvrzení totožného opatření přijatého v roce 1992. Rozdílné zacházení vyhrazené v roce 1992 těmto výrobkům ve vztahu k jiným tabákovým výrobkům, které se nekouří, vyplynulo z okolností souvisejících zároveň s novostí výrobků, vůči kterým směřoval zákaz, na tehdejším vnitřním trhu, s jejich přitažlivostí pro mladé lidi a s existencí vnitrostátních zakazujících předpisů v některých členských státech.

67 Tyto okolnosti přitom zůstaly stejné v roce 2001. Jistě není sporné, že uvádění tabákových výrobků pro orální užití na trh má ve Švédsku dlouhou tradici a že tyto výrobky nemohly být považovány za nové na trhu odpovídajícímu území tohoto státu při jeho přistoupení v roce 1995. Nicméně, jelikož článek 151 aktu o přistoupení právě Švédské království vyňal z působnosti zákazu přijatého v roce 1992, nemůže být území tohoto státu bráno v potaz pro určení trhu uvedeného v článku 8 směrnice 2001/37 a následně pro posouzení, týkající se tohoto trhu, novosti výrobků, jejichž uvádění na trh je tam zakázáno na základě uvedeného článku.

68 Jelikož směrnice 2001/37 upřesňuje ve svém dvacátém osmém bodě odůvodnění, že směrnice 89/622 zakázala v členských státech prodej určitých typů tabáku pro orální užití a že článek 151 aktu o přistoupení povoluje Švédskému království v tomto

ohledu odchylku od ustanovení uvedené směrnice, nejeví se, že potvrzení uvedeného zákazu v článku 8 směrnice 2001/37 vyžadovalo, aby tato směrnice specifikovala další relevantní skutkové a právní poznatky k tomu, aby vyhověla povinnosti uvést odůvodnění vyplývající z článku 253 ES.

- 69 Z těchto úvah vyplývá, že článek 8 směrnice 2001/37 je v souladu s povinností uvést odůvodnění stanovenou v článku 253 ES.

Co se týče zásady zákazu diskriminace

- 70 Podle ustálené judikatury zásada rovného zacházení vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněné (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 9. září 2004, Španělsko v. Komise, C-304/01, Recueil, s. I-7655, bod 31).

- 71 Ačkoliv se tabákové výrobky pro orální užití, jak jsou definovány v článku 2 směrnice 2001/37, nemusejí podstatně lišit svým složením či dokonce svým určením od tabákových výrobků určených ke žvýkání, nenacházely se ve stejné situaci jako tabákové výrobky určené ke žvýkání. Tabákové výrobky pro orální užití, které jsou předmětem zákazu stanoveného v článku 8a směrnice 89/622 a převzatého v článku 8 směrnice 2001/37, byly totiž nové na trhu členských států, na které se vztahovalo toto opatření. Tato zvláštní situace tudíž opravňovala rozdílné zacházení, aniž by bylo možno se účinně dovolávat porušení zásady zákazu diskriminace.

Co se týče zásady svobodného výkonu podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti a vlastnického práva

72 Je namístě připomenout, že podle judikatury Soudního dvora svobodný výkon podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti je součástí, stejně jako vlastnické právo, obecných zásad práva Společenství. Tyto zásady se však neprojevují jako absolutní výsady, ale musí k nim být přihlédnuto ve vztahu k jejich funkci ve společnosti. V důsledku toho může být právo svobodně vykonávat podnikatelskou nebo jinou výdělečnou činnost omezeno, stejně jako výkon vlastnického práva, za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají sledovaným cílům obecného zájmu a nepředstavují, vzhledem k sledovanému cíli, nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž by byla dotčena samotná podstata takto zaručených práv (viz zejména rozsudky ze dne 11. července 1989, *Schröder*, 265/87, Recueil, s. 2237, bod 15; ze dne 5. října 1994, *Německo v. Rada*, C-280/93, Recueil, s. I-4973, bod 78; ze dne 29. dubna 1999, *Standley a další*, C-293/97, Recueil, s. I-2603, bod 54; ze dne 15. července 2004, *Di Lenardo a Dilexport*, spojené věci C-37/02 a C-38/02, Recueil, s. I-6911, bod 82, jakož i výše uvedený rozsudek *Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada*, bod 52).

73 Je pravda, že zákaz uvádět na trh tabákové výrobky pro orální užití uvedený v článku 8 směrnice 2001/37 je způsobilý omezit svobodný výkon podnikatelské činnosti výrobců těchto výrobků, jestliže zamýšleli přistoupit k takovému uvádění na trh v geografické oblasti dotčené uvedeným zákazem. Přesto vlastnické právo subjektů není zavedením takového opatření zpochybněno. Žádný hospodářský subjekt si totiž nemůže nárokovat vlastnické právo na podíl na trhu, byť by i tento podíl ovládal v okamžiku, který předcházел zavedení opatření, kterým byl uvedený trh dotčen, neboť tento podíl na trhu představuje pouze přechodnou ekonomickou pozici vystavenou rizikům změny okolností (výše uvedený rozsudek ze dne 5. října, *Německo v. Rada*, bod 79). Hospodářský subjekt nemůže ani uplatňovat nabyté právo či dokonce legitimní očekávání, že existující situace, která může být změněna rozhodnutími přijatými orgány Společenství v rámci jejich posuzovací pravomoci, bude zachována (viz rozsudek ze dne 28. října 1982, *Faust v. Komise*, 52/81, Recueil, s. 3745, bod 27).

- 74 Jak bylo uvedeno výše, směrnice 2001/37 sleduje cíl obecného zájmu, zaručujíc vysokou úroveň ochrany zdraví v rámci harmonizace předpisů vztahujících se na uvádění tabákových výrobků na trh. Přitom se nejeví, jak bylo uvedeno v bodě 58 tohoto rozsudku, že zakazující opatření stanovené v článku 8 uvedené směrnice je vzhledem k tomuto cíli nevhodné. Za těchto podmínek nelze na překážku svobodnému výkonu ekonomické činnosti, založené opatřením tohoto rázu, nahlížet ve vztahu ke sledovanému cíli jako na nepřiměřený zásah do práva na výkon této svobody nebo do vlastnického práva.

Co se týče údajného zneužití pravomoci, pokud jde o účel aktu

- 75 Jak Soudní dvůr opakovaně rozhodl, akt je stížen zneužitím pravomoci, pokud jde o účel aktu, pouze pokud se na základě objektivních, relevantních a shodujících se indicí prokáže, že byl přijat s výlučným nebo přinejmenším určujícím cílem dosáhnout jiného účelu než toho, kterého se dovolává, nebo obejít postup zvláště stanovený Smlouvou pro vypořádání se s okolnostmi daného případu (viz rozsudky ze dne 13. listopadu 1990, Fedesa a další, C-331/88, Recueil, s. I-4023, bod 24, a ze dne 22. listopadu 2001, Nizozemsko v. Rada, C-110/97, Recueil, s. I-8763, bod 137).
- 76 Zvláště vzhledem k výslovnému vyloučení harmonizace právních a správních předpisů členských států, které mají za cíl ochranu a zlepšení lidského zdraví, uvedenému v čl. 129 odst. 4 první odrážce Smlouvy o ES (nyní po změně čl. 152 odst. 4 první pododstavec ES), Soudní dvůr rozhodl, že její jiné články nemohou být brány jako právní základ za účelem obcházení tohoto vyloučení (výše uvedený rozsudek ze dne 5. října 2000, Německo v. Parlament a Rada, bod 79). Soudní dvůr nicméně upřesnil, že pokud se jeví, že jsou splněny podmínky pro odkaz na čl. 95 odst. 1 ES jako na právní základ, zákonodárci Společenství nelze bránit, aby se o tento právní základ opíral, s ohledem na to, že ochrana veřejného zdraví je rozhodující při volbách řešení, které je třeba učinit [výše uvedené rozsudky ze dne 5. října 2000, Německo v. Parlament a Rada, bod 88, jakož i British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, bod 190].

- 77 Přitom jednak podmínky pro odkaz na článek 95 ES v případě článku 8 směrnice 2001/37 byly splněny a jednak nebylo nijak zjištěno, že by toto ustanovení bylo přijato s výlučným nebo přinejmenším určujícím cílem dosáhnout jiného cíle než toho, který směřuje k vyloučení překážek obchodu spojených s nesteroidním vývojem vnitrostátních právních předpisů týkajících se tabákových výrobků pro orální užití.
- 78 Z předcházejících úvah vyplývá, že článek 8 směrnice 2001/37 není neplatný z důvodu zneužití pravomoci, pokud jde o účel aktu.

K odpovědi na druhou otázku jako celek

- 79 Na druhou otázku jako celek je namíste odpovědět, že zkoumání této otázky neukázalo žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost článku 8 směrnice 2001/37.

K první otázce

- 80 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda články 28 ES a 29 ES musejí být vykládány v tom smyslu, že odporují takové vnitrostátní právní úpravě, o jakou se jedná ve věci v původním řízení.

- 81 Je třeba připomenout, že vnitrostátní opatření v oblasti, která je předmětem úplné harmonizace na úrovni Společenství musí být posuzováno ve vztahu k ustanovením tohoto harmonizačního opatření, a nikoliv k ustanovením primárního práva (viz rozsudky ze dne 12. října 1993, Vanacker a Lesage, C-37/92, Recueil, s. I-4947, bod 9, a ze dne 13. prosince 2001, DaimlerChrysler, C-324/99, Recueil, s. I-9897, bod 32).
- 82 Jelikož je uvádění tabákových výrobků pro orální užití na trh otázkou upravenou harmonizovaným způsobem na úrovni Společenství, vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení, která platným provedením právní úpravy Společenství zakazuje uvádění těchto výrobků na trh, může tedy být posuzována pouze ve vztahu k ustanovením uvedené právní úpravy Společenství, a nikoliv ve vztahu k ustanovením článků 28 ES a 29 ES.
- 83 S přihlédnutím k předcházejícím úvahám je třeba na první otázku odpovědět tak, že pokud vnitrostátní opatření zakazuje uvádění tabákových výrobků pro orální užití na trh v souladu s ustanoveními článku 8 směrnice 2001/37, není nutné odděleně ověřovat, zda je toto vnitrostátní opatření v souladu s články 28 ES a 29 ES.

Ke třetí otázce

- 84 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda by v případě, že by článek 8 směrnice 2001/37 byl neplatný, musely být zásady zákazu diskriminace, proporcionality a ochrany vlastnického práva vykládány tak, že brání vnitrostátnímu opatření stanovícímu zákaz tabákových výrobků pro orální užití.

- 85 Na tuto otázku není namístě odpovědět, neboť jak bylo uvedeno v bodě 79 tohoto rozsudku, zkoumání druhé otázky neukázalo žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost článku 8 směrnice 2001/37.

K nákladům řízení

- 86 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení vzhledem ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Zkoumání druhé otázky neukázalo žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost článku 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/37/ES ze dne 5. června 2001 o sblížování předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků.
- 2) Pokud vnitrostátní opatření zakazuje uvádění tabákových výrobků pro orální užití na trh v souladu s článkem 8 směrnice 2001/37, není již namístě odděleně ověřovat, zda je toto vnitrostátní opatření v souladu s články 28 ES a 29 ES.

Podpisy.