

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

L. A. GEELHOEDA

přednesené dne 7. září 2004¹

I – Úvod

(Úř. věst. 1994, C 241, s. 21, a Úř. věst. 1995, L 1, s. 1, dále jen „akt o přistoupení“). Ve Švédsku může být „snus“ prodáván nadále.

1. Hlavní otázka v obou projednávaných věcech se týká platnosti článku 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/37/ES ze dne 5. června 2001 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků (dále jen směrnice z roku 2001)². Ve věci C-434/02 byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podána Verwaltungsgericht Minden (Německo) a ve věci C-210/03 byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podána High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court).

2. Podle článku 8 směrnice z roku 2001 musí členské státy zakázat uvedení tabákových výrobků pro orální užití na trh, aniž by byl dotčen článek 151 Aktu o podmínkách přistoupení Rakouské republiky, Finské republiky a Švédského království a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie

3. Tyto věci mohou být považovány za pokračování věci British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco³, v níž Soudní dvůr přezkoumával platnost směrnice z roku 2001 jako celku. Toto zkoumání neukázalo žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost směrnice. Soudní dvůr se nicméně, vzhledem ke znění předběžných otázek uvedených v žádosti předkládajícího soudu, nezabýval konkrétně článkem 8 směrnice.

4. Článek 8 směrnice z roku 2001 zakazuje uvádět na trh tabákový výrobek, který se v Evropské unii užívá pouze ve velmi malém měřítku, a to zejména v jednom členském státě (Švédsku), přičemž uvádění ostatních běžnějších tabákových výrobků na trh je dovoleno, avšak podléhá řadě přísných poža-

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Úř. věst. L 194, s. 26.

3 — Rozsudek ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, Recueil, s. I-11453).

— davků. Mimoto, jak bylo uvedeno před Soudním dvorem a jak dokládají četné vědecké zprávy, je užívání tabákových výrobků pro orální užití pro zdraví méně škodlivé než kouření cigaret a doutníků.

— Je zákaz tabákových výrobků pro orální užití slučitelný se zásadou proporcionality?

5. Další významnou skutečností v projednávané věci je, že zákaz tabákových výrobků pro orální užití byl zaveden v roce 1992 v rámci souboru vzájemně souvisejících opatření určených k boji proti užívání tabáku. Zákaz byl odůvodněn tím, že se týká výrobků, které ještě nebyly na trhu Společenství známy a které by mohly být přitažlivé pro mladé lidi. Tento zákaz byl potvrzen směrnicí z roku 2001, ačkoliv v mezidobí doznaly okolnosti řady významných změn. Zaprvé k Evropské unii přistoupilo Švédsko, kde má užívání „snusu“ tradici a je značně rozšířené. Zadruhé politika Společenství týkající se tabákových výrobků, které se nekouří, jiných než výrobků pro orální užití, začala být na rozdíl od politiky týkající se cigaret pružnější.

— Do jaké míry vyžaduje právo Společenství rovné zacházení s podobnými výrobky?

— Splnil zákonodárce Společenství svou povinnost uvést odůvodnění zákazu?

6. V této souvislosti byl Soudní dvůr požádán, aby odpověděl na tyto otázky:

— Může se úplný zákaz uvádění některých výrobků na trh zakládat na článku 95 ES?

7. V projednávaných věcech byly rovněž, zejména ze strany žalobkyň, položeny otázky ohledně použitelnosti dalších právních zásad. Na prvním místě bych zmínil základní práva chráněná Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, zejména vlastnické právo a svobodu výkonu podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti, dále pak právo volby pro spotřebitele, jestliže zákaz popírá spotřebiteli právo zvolit méně škodlivé tabákové výrobky. Tyto body mohou být posouzeny prostřednictvím prostého odkazu na věc C-491/01 a další rozhodnutí Soudního dvora ve věcech týkajících se omezení volného pohybu zboží. Ve svém stanovisku se jimi zabývat nebudu.

8. Další argument uplatněný žalobkyněmi v původním řízení se týká volného pohybu zboží v souvislosti se skutečností, že „snus“ může být legálně uváděn na trh v jednom členském státě. Podle tvrzení žalobkyň představuje skutečnost, že je „snus“ legálně k dostání pouze ve Švédsku, překážku vnitřního trhu. Nicméně vzhledem k tomu, že tato překážka je stanovena smlouvou, konkrétně aktem o přistoupení, Soudnímu dvoru nenáleží posuzovat, zda může být tato překážka odůvodněna obecným zájmem.

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 sáčcích – nebo ve formě připomínající potravinářský výrobek“. (*neoficiální překlad*) Tato definice zůstala zachována i ve směrnici z roku 2001 a zahrnuje i „snus“⁵.

II – Právní rámec

9. Zákaz uvádění tabákových výrobků pro orální užití byl zaveden směrnicí Rady 92/41/EHS⁴ ze dne 15. května 1992 (dále jen „směrnice z roku 1992“), kterou se mění směrnice Rady 89/622/EHS o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se označování tabákových výrobků (dále jen „směrnice z roku 1989“).

11. Podle preambule směrnice z roku 1992 se zákaz tabáku určeného pro orální užití zakládá na těchto úvahách ohledně rizik, jež dotčené výrobky představují pro zdraví:

— bylo prokázáno, že tabákové výrobky, které se nekouří, představují značný rizikový faktor pro vznik rakoviny;

10. Článek 8a směrnice z roku 1989 (ve znění směrnice z roku 1992) stanoví, že členské státy zakáží uvedení tabákových výrobků pro orální užití na trh, které jsou v čl. 2 odst. 4 definovány jako „všechny

— vědecktí odborníci mají za to, že závislost získaná spotřebou tabáku zakládá riziko, které si zasluhuje zvláštní varování na všech tabákových výrobcích;

4 — Úř. věst. L 158, s. 30

5 — Viz článek 2 bod 4 směrnice z roku 2001.

- nové tabákové výrobky určené pro orální užití objevující se na trhu některých členských států jsou obzvláště přitažlivé pro mladé lidi;
 - 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;
 - v souladu se závěry studií prováděných Mezinárodní agenturou pro výzkum rakoviny tabáky pro orální užití jsou charakteristické obzvláště zvýšeným množstvím karcinogenních složek a tyto nové výrobky způsobují zejména rakovinu ústní dutiny;
 - jediným vhodným opatřením je úplný zákaz; tento zákaz se nicméně netýká tabákových výrobků pro orální užití s dlouhou tradicí.
- rovněž o vnitřním trhu. Zejména se zde uvádí, že „zákaz uvádění tohoto typu tabákových výrobků na trh, zavedený již ve třech členských státech, má přímý dopad na vytvoření a fungování vnitřního trhu“.
13. Směrnice z roku 1989 (ve znění směrnice z roku 1992) byla zrušena a nahrazena směrnicí 2001/37. Jak jsem již uvedl v úvodu tohoto stanoviska, článek 8 směrnice z roku 2001 zakazuje uvádět tabákové výrobky určené pro orální užití na trh, přičemž stanoví výjimku pro Švédsko. Preambule směrnice z roku 2001 neuvádí důvody tohoto zákazu a pouze připomíná, že směrnice z roku 1989 zakázala prodej určitých typů tabákových výrobků pro orální užití (s výjimkou pro Švédsko).
14. Ve Spolkové republice Německo byl článek 8a směrnice z roku 1989 proveden do vnitrostátního práva čl. 5 písm. a) německého nařízení o tabákových výrobcích⁶, které zakazuje uvádět na trh jiné tabákové výrobky pro orální užití než výrobky, které jsou určeny ke kouření nebo žvýkání.

12. Jelikož článek 95 ES tvoří právní základ směrnice z roku 1992, zmiňuje se preambule

6 — Verordnung über Tabakerzeugnisse (Tabakverordnung).

15. Ve Spojeném království byl zákaz do vnitrostátního práva proveden prostřednictvím Tobacco for Oral Use (Safety) Regulations z roku 1992 [(bezpečnostní) nařízení o tabáku pro orální užití (dále jen „nařízení z roku 1992“)], která stanoví, že „nikdo nesmí prodávat, nabízet k prodeji, souhlasit s prodejem či vystavovat za účelem prodeje nebo držet za účelem prodeje tabákové výrobky pro orální užití“. Nařízení z roku 1992 byla přijata na základě pravomoci zakotvené v Consumer Protection Act z roku 1987 (zákon z roku 1987 o ochraně spotřebitele).

III – Skutkové okolnosti a okolnosti řízení

A – *Věc C-434/02*

17. Žalobkyně, Arnold André GmbH & Co. KG se sídlem v Německu, obchoduje kromě doutníků a dýmkových tabáků rovněž s tabákovými výrobky, které se nekouří, mezi něž patří i celá řada výrobků nesoucí označení „snus“.

16. Nakonec bych rád zmínil nařízení o označování obalů tabákových výrobků, které se nekouří, na něž se nevztahuje zákaz uvádění na trh. Podle směrnice z roku 1992 musí nést jednotlivá balení tabákového výrobku, který se nekouří, následující zvláštní varování: „Způsobuje rakovinu“. Směrnice z roku 2001 nicméně stanoví mírnější varování. Podle čl. 5 odst. 4 této směrnice „tabákové výrobky pro orální užití v případech, že je jejich prodej [uvádění na trh] povolen[o] podle článku 8, a tabákové výrobky, které neprodukuje kouř, musí nést následující varování: „Tento tabákový výrobek může škodit vašemu zdraví a je návykový“. V preambuli směrnice z roku 2001 nejsou uvedeny důvody této změny.

18. Landrat des Kreises Herford, žalovaný v původním řízení, svým rozhodnutím ze dne 12. září 2002 zakázal žalobkyni, aby uváděla na trh tabákové výrobky značek „Röda Lacket-Snus“, „Ljunglöf's Ettan-Snus“ a „General Snus“ dovážené společností Swedish Match. Zároveň pod hrozbou penále uložil žalobkyni povinnost stáhnout z trhu dotčené výrobky a nařídil okamžitý výkon rozhodnutí. Dne 27. září 2002 podala žalobkyně proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek.

19. Usnesením ze dne 14. listopadu 2002, došlým kanceláři Soudního dvora dne 29. listopadu 2002, požádal Verwaltungsgesicht Minden o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti článku 8 směrnice z roku 2001.

B – *Věc C-210/03*

20. První žalobkyní je společnost Swedish Match AB, švédský výrobce a distributor tabákových výrobků pro orální užití nazývaných „snus“. Druhou žalobkyní je společnost Swedish Match AB UK Ltd, velkoobchodní a maloobchodní prodejce tabákových výrobků ve Spojeném království.

21. Obě žalobkyně podaly dne 8. května 2002 návrh na soudní přezkum proti žalovanému, v němž napadly legalitu zákazu „snusu“ a požádaly, aby byla podána žádost o rozhodnutí o předběžných otázkách na základě článku 234 ES v souvislosti s žalobními důvody uvedenými v jejich návrhu.

22. Poté, co ve dnech 15. a 16. října 2002 proběhla jednání, vyhověl High Court (Queen's Bench Division, Administrative Court) návrhu žalobkyň na soudní přezkum a následně se všichni účastníci řízení shodli na tom, že je nezbytné obrátit se na Soudní dvůr s žádostí o rozhodnutí o předběžných otázkách. Usnesením ze dne 2. dubna 2003, došlým kanceláři Soudního dvora dne 15. května 2003, požádal High Court o rozhodnutí o několika předběžných otázkách. Tyto otázky se v podstatě týkají

výkladu článků 28 ES a 30 ES, platnosti zákazu stanoveného článkem 8 směrnice z roku 2001 a důsledků případného určení neplatnosti nařízení z roku 1992.

C – *Obě věci*

23. Dne 8. června 2004 se před Soudním dvorem konalo spojené jednání v obou věcech. Na tomto jednání předložily svá vyjádření žalobkyně v obou věcech, jakož i žalovaný ve věci C-434/02, francouzská, irská, finská vláda, Evropský parlament, Rada a Komise. Mimoto byla předložena písemná vyjádření belgické a švédské vlády.

IV – První úvodní poznámka: rozsudek ve věci C-491/01 neposkytuje definitivní odpověď ohledně platnosti článku 8

24. Ve svém rozsudku ve věci C-491/01 Soudní dvůr určil – poté, co přezkoumal směrnici jako celek – že toto zkoumání neukázalo žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost směrnice 2001/37/ES.

25. Komise ve svém písemném vyjádření vysvětluje, „že obecným cílem směrnice je zabránit členským státům v přijetí odlišných vnitrostátních právních úprav v oblasti užívání tabákových výrobků. Článek 8 tím, že zakázal uvádění tabákových výrobků pro orální užití na trh, pouze odráží jedno z hledisek uplatňování tohoto cíle. Lze argumentovat tím, zda toto je skutečně hlavní cíl směrnice, která stanoví celý soubor opatření k boji proti tabákovým výrobkům. Tento argument však není relevantní v souvislosti s otázkou položenou Komisí, která zní: přezkoumával Soudní dvůr při posuzování směrnice jako celku rovněž platnost článku 8?

26. Pokud ano, neexistoval by důvod pro rozumnou pochybnost ohledně platnosti článku 8 směrnice a Soudní dvůr by mohl na otázku předkládajících soudů odpovědět prostým odkazem na věc C-491/01.

27. Podle mého názoru by však Soudní dvůr takto postupovat neměl. Připouštím, že otázky položené ve věci C-491/01, jakož i odpověď Soudního dvora se týkaly směrnice obecně. Větší význam však přikládám skutečnosti, že argumenty předložené v této věci se vztahovaly téměř výlučně k článkům 3, 5 a 7 směrnice z roku 2001. Totéž platí i o posouzení Soudního dvora, které se týkalo pouze těchto tří článků. Předmětem

zkoumání přitom byla opatření týkající se složení a označování obalů cigaret, tedy problematika, jež leží směrnici na srdci jak z hlediska hospodářského významu, tak z hlediska dopadu na veřejné zdraví.

28. Soudní dvůr se nezabýval posuzováním článku 8 směrnice, na nějž musí být nahlíženo jako na zvláštní ustanovení, jehož cílem je zákaz uvádění určitého výrobku na trh. Podle mého názoru může být platnost článku 8 posuzována bez ohledu na platnost ostatních ustanovení směrnice z roku 2001. Přestože pokládám směrnici za soubor vzájemně souvisejících opatření zaměřených na boj proti tabákovým výrobkům, může každé jednotlivé opatření zakládat účinek, aniž by bylo ovlivněno případným zrušením jiných opatření.

29. Stručně řečeno, nebylo by vhodné vykládat rozsudek ve věci C-491/01 tak, že se týká platnosti každého jednotlivého hlediska směrnice z roku 2001. Připomeňme si přesné znění výroku Soudního dvora v rozsudku: „zkoumání první otázky neukázalo žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost směrnice 2001/37/ES.“

V – Druhá úvodní poznámka: článek 2 bod 4 směrnice 2001/37 stanoví výrobky, které jsou předmětem zákazu

30. V průběhu řízení před Soudním dvorem zpochybnila žalobkyně ve věci C-434/02 zejména přesnost definice zakázaných výrobků. Své pochybnosti opírala o:

- preambuli směrnice z roku 1992, která uvádí, že zákaz by se neměl týkat výrobků pro orální užití s dlouhou tradicí,

- tvrzení, že neexistuje rozdíl mezi tabákem určeným ke žvýkání a tabákem určeným k sání,

- nesoulad mezi německou a anglickou jazykovou verzí.

31. Pokud jde o preambuli směrnice z roku 1992, text výše uvedeného znění nebyl do směrnice z roku 2001 převzat. Nicméně vzhledem k chybějícímu řádnému odůvod-

nění směrnice z roku 2001 se domnívám, že úvahy, které se odrážejí ve znění textu preambule směrnice z roku 1992, jsou stále aktuální, ač irelevantní. Výrobky jsou totiž definovány v ustanoveních, a nikoli v bodech odůvodnění v preambuli. Příslušná právní ustanovení (článek 2 bod 4 směrnice z roku 1992 a článek 2 bod 4 směrnice z roku 2001) nerozlišují mezi výrobky podle tradice, ale rozlišují je podle typu užití, k němuž jsou určeny.

32. Vyjádřeními předloženými Soudnímu dvoru ohledně praktického rozdílu mezi žvýkáním a sáním tabáku se budeme zabývat dále v tomto stanovisku. Jak již bylo uvedeno, nelze vyloučit, že žvýkáci tabák se často nežvýká, nýbrž saje. Nicméně, pokud jde o určení působnosti zákazu, není tato skutečnost relevantní. Směrnice rozlišuje výrobky podle užití, k němuž jsou určeny, a nikoliv podle jejich skutečného užití.

33. A konečně, pokud jde o argument týkající se údajného rozdílu mezi anglickou a německou jazykovou verzí, tvrdím, že takový rozdíl neexistuje. Německá verze používá výraz „die zum [...] Kauen bestimmt sind“, tj. „které jsou určeny ke žvýkání“.

34. Z toho dovozují, že článek 2 bod 4 stanoví působnost zákazu a že jeho znění je dostatečně jasné.

VI – Kontext: co je třeba vědět o „snusu“

A – Obecná poznámka

35. Posuzování právních hledisek projednávaných věcí je smysluplné pouze tehdy, máme-li určité povědomí o skutkových okolnostech věci. Co je to „snus“? Kdo ho užívá? Jaké jsou účinky „snusu“ na veřejné zdraví? Význam, jaký tyto skutkové okolnosti mají, dokazuje množství a objem dokumentů předložených Soudnímu dvoru. Tyto dokumenty byly předloženy na podporu protichůdných argumentů v této věci. Mají dokazovat, že zákaz „snusu“ přispívá ke zlepšení veřejného zdraví, nebo že zákaz „snusu“ naopak veřejné zdraví poškozuje.

B – Co je to „snus“, jak se užívá a kdo ho užívá?

36. Předkládací usnesení ve věci C-210/03 popisuje vzhled a složení „snusu“ takto: „[t]

abák se vyskytuje v několika formách. Tyto formy zahrnují tabákové výrobky určené ke „kouření“ a tabákové výrobky, „které se nekouří“ (kam spadá i „snus“). Mezi „tabákové výrobky, které se nekouří“, patří tabákové výrobky určené ke šňupání, sání, žvýkání a celá řada dalších výrobků. Všechny tyto výrobky jsou složeny z drcených či sekaných a určitým způsobem aromatizovaných tabákových listů. V tomto ohledu se jedná o výrobky do značné míry totožné. Rozdíly mezi různými výrobky však vznikají v závislosti na použitých odrůdách tabáku, jeho zpracování a přidání aroma, tedy faktorů, které mají podstatný vliv na obsah nitrosaminů a benzopyrenu v daném tabákovém výrobku – obě tyto látky jsou přitom považovány za karcinogenní. „Snus“ je uznáván jako výrobek, který má ve srovnání s mnoha povolenými tabákovými výrobky, „které neprodukují kouř“, velmi nízký obsah nitrosaminů a benzopyrenu.

37. Podle právní úpravy Společenství je „snus“ zvláštní typ „tabáku pro orální užití“. „Tabák pro orální užití“ má v podstatě stejné složení jako „tabák určený ke žvýkání“ s tím rozdílem, že není slisován do jednotlivých porcí a liší se velikostí tabákových částic. Mimoto „tabákové výrobky pro orální užití“ obsahují více vody.

38. V rozporu s tím, co je uvedeno v předkládacím usnesení ve věci C-210/03, bylo před Soudním dvorem uplatněno, aniž

by to některá z žalobkyň zpochybnila, že obsah nitrosaminů ve „snusu“ je relativně vysoký. Nitrosaminy jsou karcinogenní látky. Kromě toho bylo před Soudním dvorem uvedeno, že obsah nikotinu je rovněž dost vysoký. Rada například tvrdí, že 1 gram „snusu“ obsahuje 8 až 10 miligramů nikotinu. Nikotin je toxická látka, zejména dostane-li se do kontaktu s pokožkou, a je návykový.

39. Druhým bodem, jímž se budu zabývat, je užití „snusu“. Žalobkyně před Soudním dvorem uplatňovaly, že „snus“ je srovnatelný s „tabákovými výrobky určenými ke žvýkání“, na které se nevztahuje zákaz stanovený článkem 8 směrnice z roku 2001. Tyto výrobky se často skládají ze sekaného tabáku slisovaného do porcí, které se vkládají do úst, konkrétně do ústní dutiny mezi dásně a ret. Bylo uvedeno, že značná část dřívějších výrobků prodávaných pod označením „tabák určený ke žvýkání“ k tomuto užití vůbec určena není a některé z nich dokonce ani žvýkat nelze. Na obalech některých tabákových výrobků „určených ke žvýkání“ je uvedeno varování „nežvýkat“. Tabák se buď vsune mezi ret a dásně, anebo se jednoduše převaluje v ústech. Stejný způsob užití platí i pro tabákové výrobky určené ke žvýkání, které se prodávají na váhu.

40. Rozdíl v užití mezi „snusem“ a tabákem určeným ke žvýkání byl předmětem široké

diskuse před Soudním dvorem. Tato diskuse se v podstatě týkala tvrzení žalobkyň, že výrobky prodávané jako tabákové výrobky určené ke žvýkání se ve skutečnosti nežvýkají a dokonce nemusí být ke žvýkání vůbec určeny. Podle mého názoru není tato diskuse s ohledem na definici výrobků uvedenou ve směrnici z roku 2001 pro projednávanou věc relevantní. Určujícím hlediskem je skutečnost, zda je určitý tabákový výrobek určen ke žvýkání. Je-li tabákový výrobek, který se nekouří, uváděn na trh jako „tabákový výrobek určený ke žvýkání“, přičemž je zjevné, že k tomuto užití určen není, pak se na něj vztahuje zákaz stanovený článkem 8 směrnice z roku 2001. Je-li určen ke žvýkání, pak je podle směrnice odlišným výrobkem, který může být legálně uveden na trh.

41. Zatřetí, kdo jsou uživatelé? Na území Společenství může být „snus“ uveden na trh pouze ve Švédsku. „Snus“ pravidelně požívá v této zemi zhruba 20 % mužské populace. Ženami původně „snus“ nebyl hojně užíván, ale v posledních letech počet žen, které „snus“ užívají, roste. Klíčový postup, který umožnil rozšířit řady zákazníků o ženy, spočíval v tom, že „snus“ začal být prodáván zabalen do „čajových sáčků“, a tím se jeho užívání stalo čistším. Komise dodala informace týkající se průměrného věku uživatelů a jejich (předchozích) kuřáckých návyků. V roce 1976 užívalo vlhčený tabák určený k sání 10 % mužů ve věku od 18 do 24 let, zatímco v roce 1986 to bylo 37 % mužů ve věku od 16 do 24 let.

42. Hlavním relevantním prvkem, pokud jde o užívání „snusu“, je to, že užívání tohoto výrobku je ve Švédsku mezi populací velmi rozšířeno a že tento výrobek je přitažlivý pro mladé lidi. Jak při jednáních v těchto věcech uvedl Evropský parlament, tento výrobek je tzv. „cool“. V tomto ohledu se liší od ostatních tabákových výrobků určených ke šňupání či žvýkání, jenž podle tvrzení Komise, které nebylo zpochybněno, „nemají v podstatě žádný podíl na trhu, kromě některých socioprofesionálních skupin (námořníků, horníků a vojáků) a některých regionů“. Mimoto trh s těmito posledně uvedenými výrobky v průběhu celého 20. století neustále slábl.

- samotné účinky na zdraví: způsobuje užívání „snusu“ závažná onemocnění, jako je rakovina?
- rizika, která ve srovnání se „snusem“ představuje pro zdraví užívání ostatních druhů tabákových výrobků, a sice tabákových výrobků určených ke kouření a žvýkání, přičemž tabák určený ke žvýkání je tabákový výrobek, který se nekouří a není zakázaný;

43. Souhrnně lze tedy říci, že „snus“ je srovnatelný s jinými tabákovými výrobky, které se nekouří, jak z hlediska svého složení, tak z hlediska svého vzhledu. Hlavní rozdíl spočívá ve skupinách jeho uživatelů.

- jedná se o výrobek nahrazující cigaretu nebo o výrobek představující první krok ke spotřebě tabákových výrobků určených ke kouření? Vede dostupnost „snusu“ lidi k tomu, aby přestali kouřit? Má užívání „snusu“ nějakou souvislost s kuřáckými návyky, nebo ještě hůře, je „snus“ přitažlivý zejména pro mladé lidi, kteří nekouří, a snižuje tak u nich překážku, jež je dělí od užívání nikotinu a závislosti na něm?

C – *Do jaké míry je „snus“ nebezpečný?*

44. Nyní se dostáváme k problematice, v níž se tvrzení předložená Soudnímu dvoru rozcházejí. Podle mého názoru je třeba rozlišovat tři hlediska:

45. Začneme u důsledků pro zdraví. V dokumentech předložených Soudnímu dvoru je v souvislosti s užíváním „snusu“ uvedena řada různých onemocnění. „Snus“ je zejména spojován s rakovinou ústní dutiny. Podle důvodů předložených zákonodárcem Společenství vedla k zákazu „snusu“ mimo

jiné právě tato souvislost. Preambule směrnice z roku 1992 odkazuje na studie Mezinárodní agentury pro výzkum rakoviny (IARC).

46. Žalobkyně popírají správnost těchto studií, neboť podle jejich tvrzení tyto studie zkoumaly především výrobky z USA a Asie. Zpráva IARC se týkala především „suchého“ tabáku určeného pro orální užití, který nelze se „snusem“ srovnávat vzhledem k rozdílnému způsobu užívání a vlastnostem výrobku, které vyplývají zejména ze způsobu jeho zpracování. Zpráva IARC nezohlednila účinky „snusu“, protože v té době neexistovala žádná souborná studie týkající se možné souvislosti mezi „snusem“ a rakovinou ústní dutiny. Novější studie naopak podle žalobkyň popírají existenci souvislosti mezi užíváním „snusu“ a rakovinou ústní dutiny.

47. Je třeba uvést, že ostatní účastníci, kteří Soudnímu dvoru předložili svá vyjádření, toto stanovisko žalobkyň nesdílejí a v průběhu jednání toto stanovisko nenašlo dostatečnou podporu. Stručně řečeno zprávy, jichž se žalobkyně dovolávají, by měly být vykládány mnohem vyváženěji: ve skutečnosti totiž obsahují pasáže, podle nichž intenzivní užívání „snusu“ zvyšuje nebezpečí vzniku rakoviny ústní dutiny.

Komise mimoto odkazuje na nedávnou studii University v Uppsale⁷, podle níž byla rakovina ústní dutiny zjištěná u některých pacientů, kteří se s touto nemocí léčí, způsobena právě užíváním „snusu“. Kromě toho byly Soudnímu dvoru předloženy dokumenty uvádějící, že uživatelé tabáku, který se nekouří, jsou vystaveni mnohem většímu riziku úmrtí na kardiovaskulární choroby než osoby, které tabák neužívají. Mimoto žádný z účastníků výslovně netvrdil, že „snus“ škodí. Obsahuje poměrně vysoké množství nikotinu, a v důsledku přítomnosti tohoto množství nikotinu způsobuje výrobek závislost.

48. Druhé hledisko vyžaduje srovnání s riziky, jež pro zdraví představují ostatní tabákové výrobky, které nejsou zakázány. O škodlivém vlivu kouření na zdraví uživatele není pochyb. Žalobkyně prohlašují, že všechny dostupné údaje jasně ukazují, že cigarety jsou mnohem škodlivější než „snus“. Dovolávají se odhadů, podle nichž jsou cigarety 100krát nebezpečnější než „snus“ a podle nichž je skandinávský tabák, který se nekouří, o 90 až 99 % méně škodlivý než kouření cigaret. Odkazují na nedávno (v roce 2002) uveřejněnou zprávu poradního výboru pro tabák Royal College of Physicians v Londýně, podle níž je tabák, který se nekouří, „řádově 10 až 1000krát méně nebezpečný než kouření“. I když o přesnosti těchto údajů lze pochybovat, zdá se, že o správnosti výroku samotného, tedy že

⁷ — Hirsch, J.-M., a další, *Oral Cancer in Swedish Snuff-Dippers*, Uppsala 2000; předloženo Soudnímu dvoru Komisí.

cigarety jsou mnohem škodlivější než „snus“, rozdílné názory nepanují. Podle znění vědecké studie uváděné žalobkyněmi ve věci C-210/03 je „tabák určený k sání jen malým strašákem ve srovnání s cigaretami“.

49. Shrňme-li tedy první dvě výše uvedená hlediska, je „snus“ výrobek, který je sám o sobě pro zdraví uživatele škodlivý, avšak škodlivý mnohem méně než cigarety.

v jejich úsilí povzbuzující, najdou-li na trhu přitažlivou náhradu. Z tohoto pohledu může být obsah nikotinu ve „snusu“ dokonce pro veřejné zdraví prospěšný. Právě tohoto argumentu se žalobkyně dovolávají. Předložily Soudnímu dvoru údaje prokazující, že ve Švédsku, kde je užívání „snusu“ rozšířeno mezi mužskou populací, je u mužů ve srovnání se zbytkem světa nízký výskyt onemocnění souvisejících s tabákem. Poukazují rovněž na to, že v porovnání s ostatními členskými státy je ve Švédsku velmi nízké procento kuřáků, a tvrdí, že se jedná o přímý důsledek švédského zvyku užívat „snus“. Věrohodnost tohoto tvrzení je však pochybná vzhledem k tomu, že – jak poukazuje finská vláda – údaje týkající se spotřeby tabákových výrobků určených ke kouření jsou ve Finsku rovněž relativně nízké, ačkoliv tam užívání „snusu“ nebo podobného výrobku nahrazujícího kouření není rozšířeno.

50. Tím se dostáváme ke třetímu hledisku. Abychom mohli určit, zda zákaz „snusu“ vhodným způsobem přispěje k veřejnému zdraví, je nezbytné důkladně přezkoumat vztah mezi užíváním „snusu“ a kouřením cigaret. Zeptáme-li se stejnými slovy jako výše, „je ‚snus‘ výrobek nahrazující cigaretu nebo výrobek představující první krok ke spotřebě tabákových výrobků určených ke kouření“?

51. Bylo by možno argumentovat tím, že „snus“ slouží především jako výrobek nahrazující tabákové výrobky určené ke kouření. Vzhledem k tomu, že přestat kouřit není snadné, jak mnoho lidí ví z vlastní zkušenosti, může být pro osoby se závislostí

52. Protichůdná úvaha vychází z předpokladu, že účinek nahrazujícího výrobku nehraje zásadní úlohu. Užívání „snusu“ nebrání lidem v kouření a – co je horší – dostupnost „snusu“ na trhu je přitažlivá pro (mladé) lidi, kteří by se za jiných okolností užívání tabáku zdrželi. Z tohoto úhlu pohledu „snus“ snižuje překážku, jež je dělí od užívání tabáku. Komise ve svém písemném vyjádření uvádí, že „snus“ musí být považován za návykovou látku představující první krok k užívání tabákových výrobků určených ke kouření.

53. Obě stanoviska byla v projednáváných věcech obhajována před Soudním dvorem. První stanovisko obhajovaly žalobkyně v obou věcech, jakož i švédská vláda, zatímco druhé stanovisko hájily ostatní vlády a orgány Společenství jako další účastníci řízení. Podle mého názoru je možné hájit obě stanoviska. Vzájemně se nevylučují. „Snus“ lze do jisté míry považovat za výrobek nahrazující kouření, neboť pomáhá lidem přestat kouřit, avšak zároveň je přitažlivý pro mladé lidi, kteří (ještě) nekouří a neměli v úmyslu s kouřením začít. Obě stanoviska mají navíc oporu ve skutečnosti, že „snus“ je na trh uváděn jako výrobek přitažlivý pro mladé spotřebitele, na rozdíl od tradičního tabáku určeného ke žvýkání.

VII – Politika Evropské unie (a členských států) v oblasti tabákových výrobků

55. Jak Rada opakovaně zdůraznila, vychází politika kontroly užívání tabáku⁸ z obecné politiky, jejímž cílem je účinný boj proti všem formám užívání tabáku, a to přijetím několika souborných opatření. Činnost Evropského společenství a členských států se má vzájemně doplňovat.

56. Politika v oblasti tabákových výrobků se samozřejmě zaměřuje na užívání tabáku určeného ke kouření, nikoliv na tabák, který se nekouří. Politika v oblasti tabákových výrobků je především politikou protikuřáckou. Opatření přijatá proti kouření se s postupem let stávají stále více omezujícími. Tato tendence vyplývá nejen ze stále se rozšiřujícího poznání škodlivých účinků kouření, ale také z měnících se postojů společnosti ke kouření a kuřákům.

54. Není snadné určit, který z těchto účinků převažuje. Především, je-li pro mladé lidi přitažlivý „snus“ a vyhýbají se kouření, neznamená to, že by za jiných okolností – tedy, pokud by „snus“ na trhu nebyl – začali kouřit. Ze zkušenosti Švédska můžeme vyvodit určité závěry, ty však nejsou jednoznačné, jak prokazují údaje o spotřebě cigaret ve Švédsku a Finsku.

57. Ve svém stanovisku ve věci British American Tobacco⁹ jsem uvedl, že vládní

8 — Doporučení Rady ze dne 2. prosince 2002 o prevenci kouření a o iniciativách na zlepšení kontroly tabáku, Úř. věst. 2003 L 22, s. 31, a dřívější dokumenty Rady, na které doporučení odkazuje.

9 — Rozsudek uvedený v poznámce pod čarou 3, bod 60 stanoviska.

politika je v současné době založená na dvou osách. První osu tvoří opatření, jejichž cílem je co možná nejúčinněji odrazovat od kouření, přičemž se zaměřuje zvláště na mladé lidi. Druhá osa se týká opatření, která mají co možná nejvíce omezit škodlivé účinky kouření.

59. Oblast působnosti politiky Společenství v oblasti tabákových výrobků určených ke kouření má svá omezení, neboť se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality, jakož i podmínkami stanovenými Soudním dvorem v rozsudku ve věci týkající se reklamy na tabákové výrobky¹¹. Kromě politiky Společenství rozvinuly jednotlivé členské státy svou vlastní politiku a mimo jiné zavedly omezení prodeje tabákových výrobků a omezily oblasti, kde je dovoleno kouřit.

58. Pokud jde o první osu, cíl odrazovat od spotřeby tabákových výrobků určených ke kouření byl nejprve uplatněn prostřednictvím článku 5 směrnice z roku 2001, který obsahuje ustanovení týkající se označování obalů tabákových výrobků. Jak víme, balení tabákových výrobků musí být označena přísným varováním. Mimoto je reklama na tabákové výrobky a jejich propagace omezena směrnicí 2003/33/ES¹⁰. Článek 3 směrnice z roku 2001 se týká druhé osy politiky Společenství: stanoví maximální obsah dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého.

60. Je třeba uvést, že jak Společenství, tak jednotlivé členské státy neustále posilují právní úpravy týkající se užívání tabákových výrobků. Nicméně o nejvíce omezujícím opatření ze všech – úplném zákazu tabákových výrobků – se neuvažuje. Jak uvedla Komise, ačkoli by mohlo být toto opatření odůvodněno nebezpečím, které kouření představuje, není uskutečnitelné z důvodů praktických, jakož i daňových a politických. Rád bych toto tvrzení upřesnil: úplný zákaz tabákových výrobků ještě není uskutečnitelný. To se však může s ohledem na měnící se postoje společnosti ke kouření a kuřákům v příštích letech změnit.

10 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/33/ES ze dne 26. května 2003 o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se reklamy na tabákové výrobky a sponzorství souvisejícího s tabákovými výrobky (text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 152, s. 16). Tato směrnice nahradila směrnici Evropského parlamentu a Rady 98/43/ES ze dne 6. července 1998 o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se reklamy na tabákové výrobky a sponzorství souvisejícího s tabákovými výrobky (Úř. věst. L 213, s. 9), která byla zrušena rozsudkem Soudního dvora ze dne 5. října 2000, Německo v. Parlament a Rada, „Reklama na tabákové výrobky“ (C-376/98, Recueil, s. I-8419).

11 — Rozsudek uvedený v poznámce pod čarou 10.

61. Stručně řečeno, Komise uvádí dvě skupiny důvodů, proč by zákonodárce Společenství nedělal to, co by dělat měl, kdyby přihlížel pouze k ochraně zdraví uživatelů tabáku (a zdraví „pasivních“ kuřáků).

ného opatření na zdraví, samozřejmě při dodržování zásady proporcionality.

62. Uváděné praktické důvody jsou zřejmé. Úplný zákaz tabákových výrobků by vedl k nepřiměřeným nákladům na vymáhání jeho dodržování, přičemž by však nevedl k tomu, že by lidé přestali kouřit. Nejspíš by vznikl černý trh.

VIII – Právní posouzení: může se úplný zákaz určitých výrobků zakládat na článku 95 ES?

A – Rozsah působnosti pravomocí Společenství na základě článku 95 ES

63. V kontextu projednávaných věcí považuji druhou skupinu důvodů (tedy důvody daňové a politické) za zajímavější. Jak víme, politika vlád v oblasti tabákových výrobků byla vždy do určité míry nejednoznačná. Spotřební daně z tabákových výrobků jsou zdrojem veřejných příjmů; výroba a distribuce tabákových výrobků je zdrojem pracovních příležitostí. Tyto argumenty hrají samozřejmě mnohem menší úlohu, jsou-li dotčené výrobky z ekonomického hlediska méně důležité. V takovém případě nemusí zákonodárce zohlednit vysoké hospodářské náklady na radikální dalekosáhlé politické řešení, jakým je úplný zákaz výrobků. Může se vyhnout obtížné analýze nákladů a užitku a omezit se na hodnocení účinku zamýšle-

64. Článek 95 ES je obecným právním základem opatření, jejichž cílem je vytvoření a fungování vnitřního trhu. Jak určil Soudní dvůr, článek 95 ES neuděluje zákonodárci Společenství obecnou pravomoc upravovat vnitřní trh. Mimoto musí opatření přijaté na základě článku 95 ES skutečně směřovat ke zlepšení podmínek pro zavedení a fungování vnitřního trhu. Podle rozsudku Soudního dvora ve věci C-491/01 musí opatření skutečně přispívat „k odstranění překážek volného pohybu zboží nebo volného pohybu služeb či odstraňovat narušení hospodářské soutěže. Je rovněž třeba připomenout [...], že ačkoliv je odkaz na článek 95 ES jako na právní základ možný za účelem předejít

budoucím překážkám obchodu vyplývajícím z nestejnorodého vývoje vnitrostátních právních předpisů, výskyt takovýchto překážek musí být pravděpodobný a dotčené opatření musí mít za cíl těmto překážkám předcházet“¹².

pisů. Jak bylo uvedeno v preambuli směrnice z roku 1992, tři členské státy¹⁴ již zákaz uvádění dotyčných tabákových výrobků na trh zavedly. Kdyby byl zákaz zrušen na úrovni Společenství v době, kdy byla přijata směrnice z roku 2001, mohly by členské státy zakázat „snus“ samy nezávisle, avšak neexistuje žádná záruka, že by své samostatné pravomoci použily koordinovaně.

65. Z této argumentace vyplývají zejména dva požadavky. Musí existovat překážky (nebo hrozí, že tyto překážky v brzké době vyvstanou) volnému pohybu a opatření Společenství musí přispívat k odstranění těchto překážek. Budeme-li tyto dva požadavky zkoumat podrobněji, zjistíme podobnost s kritérii, která Soudní dvůr používá při posuzování pravomocí členského státu, pokud jde o zákaz či omezení volného pohybu zboží podle článku 28 ES a 30 ES (nebo podle článků 52 ES a 59 ES, jedná-li se o služby). Opatření musejí být odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu a musejí být způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného cíle.¹³ Pravomoci na základě článku 95 však musejí být odůvodněny nedostatky samotného vnitřního trhu.

67. Zaměřím se nyní na analýzu druhého požadavku, a to zejména s ohledem na zákaz uvádění určitých výrobků na trh na základě článku 95 ES. Ve své analýze se budu zabývat:

- zákonodárnou praxí;
- omezeními, jež je třeba dodržovat na základě rozsudku ve věci Reklamy na tabákové výrobky;
- zákazem výrobků;

66. V projednávaných věcech je nepochybné, že první požadavek je splněn, neboť je zřejmé, že existuje vážné riziko nestejnorodého vývoje vnitrostátních právních před-

12 — Body 60 a 61 rozsudku C-491/01.

13 — Viz kritéria stanovená rozsudkem ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, Recueil, s. I-4165).

14 — Jednalo se o Belgické království, Irsko a Spojené království Velké Británie a Severního Irska.

— legalitou článku 8 směrnice z roku 2001.

69. Třetím příkladem, který uvedla francouzská vláda, je směrnice 2001/83/ES o humánních léčivých přípravcích¹⁷. Tato směrnice upravuje především podmínky, které musejí být splněny před uvedením léčivých přípravků na trh: v členském státě nemůže být uveden na trh žádný léčivý přípravek, pokud mu nebyla udělena registrace. Tato registrace může být udělena pouze na základě hodnocení přípravku týkajícího se různých aspektů přípravku.

B – *Zákonodárná praxe Společenství*

68. Případy, kdy zákonodárce Společenství zavede úplný zákaz uvádění určitého výrobku na trh, nejsou příliš časté. Ve svém písemném vyjádření a při jednání uvedla francouzská vláda tři příklady. Jako první zmiňuje příklad směrnice 76/768/EHS o kosmetických výrobcích¹⁵. Tato směrnice zakazuje uvádět na trh kosmetické výrobky obsahující některé látky nebo barviva. Nezakazuje obecně některé typy kosmetických výrobků, například takových, které se používají určitým způsobem. Směrnice nicméně stanoví, že se její požadavky budou přizpůsobovat technickému pokroku. Důsledkem tohoto přizpůsobování může být i povinnost stáhnout některé výrobky z trhu. Mechanismus s podobným účinkem, pokud jde o uvádění některých výrobků na trh, byl zaveden směrnicí 76/769/EHS týkající se používání některých nebezpečných látek a přípravků¹⁶.

70. Směrnice uvedené francouzskou vládou se mimo jiné týkají složení výrobků. Vedou nebo mohou vést k zakazu uvedení některých výrobků na trh, obsahují-li tyto výrobky zakázané látky. Ačkoliv žádné ze zmíněných ustanovení výslovně nezakazuje nějakou konkrétní skupinu výrobků, pokud jde o výsledek, jsou všechna ustanovení srovnatelná s článkem 8 směrnice z roku 2001. Brání legálnímu uvádění některých skupin výrobků na trh, jsou-li splněny určité podmínky.

15 — Směrnice Rady 76/768/EHS ze dne 27. července 1976 o sblížování právních předpisů členských států týkajících se kosmetických prostředků (Úř. věst. L 262, s. 169; Zvl. vyd. 13/03, s. 285).

16 — Směrnice Rady 76/769/EHS ze dne 27. července 1976 o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se omezení uvádění na trh a používání některých nebezpečných látek a přípravků (Úř. věst. L 262, s. 201; Zvl. vyd. 13/03, s. 317).

17 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/83/ES ze dne 6. listopadu 2001 o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků (Úř. věst. L 311, s. 67; Zvl. vyd. 13/27, s. 69).

71. Pozoruhodné je, že dokonce ani ve zvláštních opatřeních přijatých na základě článku 95 ES týkajících se nebezpečných výrobků, jako jsou omamné a psychotropní látky¹⁸ nebo výbušniny určené k civilnímu použití¹⁹, není obsažen výslovný zákaz uvádění výrobků na trh. Avšak pokud jde o střelné zbraně, mají členské státy povinnost podle směrnice, která je založena výlučně na článku 95 ES²⁰, přijmout veškerá potřebná opatření za účelem zákazu nabývání a držení střelných zbraní a střeliva určité kategorie. Zákonodárce Společenství vysvětluje použití článku 95 ES jako právního základu směrnice tím, že úplné zrušení kontroly a formalit na vnitřních hranicích Společenství představuje základní podmínku vytvoření vnitřního trhu²¹.

článek 95 ES neposkytuje zákonodárci Společenství obecnou pravomoc upravovat vnitřní trh. Nejenže by takováto obecná pravomoc byla v rozporu se samotným zněním článku 95 ES, ale byla by rovněž neslučitelná se zásadou zakotvenou v čl. 5 odst. 1 ES. Podle bodu 95 rozsudku je třeba ověřit, zda směrnice skutečně přispívá k odstranění překážek volného pohybu zboží a volného pohybu služeb a k odstranění narušování hospodářské soutěže. Soudní dvůr rovněž určil, že zákaz reklamy na plakátech, slunečnicích, popelnících a jiných předmětech používaných v hotelích, restauracích a kavárnách, jakož i zákaz reklamních spotů v kinech, nijak nepřispívá k usnadnění obchodu s dotyčnými výrobky²³.

C – Omezení, která je třeba dodržovat na základě rozsudku ve věci Reklamy na tabákové výrobky

72. Ve svém rozsudku ve věci Reklamy na tabákové výrobky²² Soudní dvůr určil, že

73. Je třeba připomenout, že Soudní dvůr má za to, že článek 95 ES uděluje – jde o můj vlastní výraz – funkční pravomoc. Není důležité, zda je konečným cílem opatření usnadnit obchodování; podstatné je, zda je toto opatření vhodné k usnadnění obchodování. Převládající cíl politiky může docela dobře spočívat v ochraně veřejného zdraví.

18 – Směrnice Rady 92/109/EHS ze dne 14. prosince 1992 o výrobě určitých látek používaných k nedovolené výrobě omamných a psychotropních látek a o jejich uvádění na trh (Úř. věst. L 370, s. 76; Zvl. vyd. 15/02, s. 150).

19 – Směrnice Rady 93/15/EHS ze dne 5. dubna 1993 o harmonizaci předpisů týkajících se uvádění na trh a doзору nad výbušninami pro civilní použití (Úř. věst. L 121, s. 20; Zvl. vyd. 13/12, s. 58).

20 – Směrnice Rady 91/477/EHS ze dne 18. června 1991 o kontrole nabývání a držení zbraní (Úř. věst. 256, s. 51; Zvl. vyd. 13/11, s. 3).

21 – Viz preambule směrnice Rady 91/477.

22 – Rozsudek uvedený v poznámce pod čarou 10, bod 83.

74. Soudní dvůr nám tak poskytuje určité klíčové prvky této funkční pravomoci: (1) cílem opatření musí být zlepšení podmínek pro vytvoření a fungování vnitřního trhu, (2)

23 – Bod 99 rozsudku.

opatření musí přispívat k odstranění překážek, (3) musí být odstraněno narušování hospodářské soutěže a (4) opatření musí usnadňovat obchodování.

a ochranu spotřebitele. Tato odpovědnost zákonodárce Společenství je výslovně stanovena v čl. 95 odst. 3 ES, který vyžaduje vysokou úroveň ochrany.

D – *Zákaz některých výrobků*

75. Podle čl. 14 odst. 2 ES zahrnuje vnitřní trh prostor bez vnitřních hranic. Pro fungování vnitřního trhu je podstatné, aby podmínky pro uvádění výrobků na trh byly v různých členských státech stejné. Vnitřní hranice mohou být odstraněny jen tehdy, je-li této rovnosti dosaženo.

76. To je základní důvod, proč má zákonodárce Společenství pravomoc ke sbližování odlišných právních předpisů členských států. Tím však odpovědnost zákonodárce Společenství nekončí. Nejenže má vytvářet příznivé podmínky pro vnitřní trh s výrobky, ale má také zajišťovat, aby výrobky, se kterými se na tomto trhu obchoduje, nepoškozovaly jiné veřejné zájmy, jako například zdraví, bezpečnost, ochranu životního prostředí

77. Kdyby jeden nebo více členských států zakázalo uvedení některých výrobků na trh z důvodu veřejného zdraví a jiné členské státy by jejich uvedení na trh povolily, došlo by k vytvoření vnitřních hranic, což by mělo přímý dopad na fungování vnitřního trhu. Zásah zákonodárce Společenství, jehož cílem je harmonizace odlišných vnitrostátních předpisů, může vést k odstranění překážek na vnitřních hranicích Společenství. Existují-li odchylky mezi vnitrostátními právními úpravami, je v mezích uvážení zákonodárce Společenství rozhodnout, zda stanoví omezení, pokud jde o složení některých výrobků, nebo úplný zákaz uvádění těchto výrobků na trh. Může-li být vysoký stupeň ochrany lidského zdraví, tak jak je stanoven v čl. 152 odst. 1 ES, zajištěn pouze prostřednictvím úplného zákazu, pak je zákonodárce Společenství jistě povinen zvolit právě tuto možnost.

78. Je samozřejmě možné namítat, že zákaz prodeje výrobku nemůže sám o sobě zlepšit podmínky pro jeho uvádění na trh. Ve skutečnosti by tento zákaz vyloučil výrobek z trhu. Jak žalobkyně uvedly ve svém písemném vyjádření, dá se pochybovat o tom, zda by úplný zákaz tohoto druhu mohl vůbec přispět k vytvoření a fungování

vnitřního trhu. Tento zákaz se dá těžko považovat za opatření odstraňující překážky uvádění dotčeného výrobku na trh, neboť vylučuje existenci trhu pro tento výrobek. Jinými slovy, brání vzniku legálního trhu, a tím vytváří překážku obchodu. Zdá se, že žalobkyně dokonce rozsudek Soudního dvora ve věci Reklamy na tabákové výrobky²⁴ v tomto smyslu vykládají, neboť tvrdí, že absolutní zákaz reklamy na některé výrobky nemůže být v žádném případě považován za opatření usnadňující obchod s těmito výrobky.

na trhu Evropské unie, umožní zmenšit úsilí potřebné ke kontrole uvádění na trh ostatních tabákových výrobků, které se nekouří. V tomto ohledu lze říci, že článek 8 směrnice z roku 2001 přispívá k odstranění překážek obchodování s jinými výrobky.

80. V souhrnu je tedy základním cílem ustanovení Smlouvy o ES, týkajících se vnitřního trhu, vytvoření jednotného trhu, který není roztržštěn odlišnými vnitrostátními úpravami. Důsledkem tohoto cíle však není umožnit, aby byly na tento trh uvedeny všechny představitelné výrobky, dokonce i ty, které poškozují zdraví svých uživatelů. Ustanovení, které výslovně zakazuje uvedení některého výrobku na trh, ač nepřispívá k odstranění překážek ohledně tohoto výrobku, může nicméně přispívat k vytvoření a fungování vnitřního trhu pro účely článku 95 ES.

79. Tato výhrada však nezohledňuje skutečný smysl článku 95 ES. Ačkoliv musí opatření Společenství vést ke zlepšení podmínek pro vytvoření a fungování vnitřního trhu a usnadňovat obchod, neznámá to nutně, že tak musí činit ve vztahu ke každému jednotlivému výrobku. Jak jsem uvedl výše, zákonodárce Společenství může zakázat uvedení některého výrobku na trh. V takovém případě nemůže být tento výrobek legálně uváděn na trh na území Evropského společenství. To může snížit náklady týkající se vymáhání dodržování tohoto zákazu a může to dokonce snížit náklady na uplatňování právních předpisů týkajících se příbuzných výrobků. Stručně řečeno skutečnost, že se „snus“ nebude vyskytovat

E – Posouzení legality článku 8 směrnice z roku 2001

81. Není zřejmé, zda je na článek 8 směrnice z roku 2001 skutečně třeba nahlížet jako na normu ukládající úplný zákaz určité skupiny výrobků, jako je tomu v případě směrnice 91/477 o střelných zbraních, nebo zda je zákaz v článku 8 srovnatelný s omezením

24 — Rozsudek uvedený v poznámce pod čarou 10, body 95 až 100.

týkajícím se složení výrobku, jako je tomu u článku 3 směrnice z roku 2001.

IX – Výkon pravomoci Společenství: požadavek čl. 95 odst. 3 ES a zásada proporcionality

A – Úvodní poznámky

82. Článek 8 nezakazuje uvedení tabákových výrobků na trh obecně. Zákaz se týká pouze tabákových výrobků, které jsou určeny k určitému způsobu užívání. Jeho působnost se nijak podstatně neliší od působnosti zákazu výrobků určitého složení. Na druhou stranu by bylo možné obhajovat tezi, že ustanovení zakazuje uvést na trh určité skupiny tabákových výrobků představující trh, který je možno dobře odlišit od trhu s jinými tabákovými výrobky (bez ohledu na „účinek nahrazujícího výrobku“, který jsem zkoumal na jiném místě tohoto stanoviska).

83. Není nutné dále rozvíjet argumenty uvedené v předchozím bodě. Jak je uvedeno výše, zákonodárce Společenství má na základě článku 95 ES pravomoc zakázat určité skupiny výrobků. Vzhledem k tomu, že směrnice z roku 2001 zakazuje pouze specifickou a omezenou skupinu výrobků – které se od jiných, povolených skupin výrobků liší nikoliv svým složením, ale způsobem užívání – je nad veškerou pochybnost, že článek 95 ES může sloužit jako právní základ.

84. Jak již bylo uvedeno výše, zákonodárce Společenství může vykonávat své pravomoci na základě článku 95 ES, jestliže existují překážky volného pohybu (nebo hrozí, že takové překážky vyvstanou) a jestliže opatření Společenství přispívá k jejich odstranění. Zákonodárce Společenství má širokou posuzovací pravomoc. Tato pravomoc však není neomezená. V tomto oddíle se budu věnovat přezkumu mezí, které jsou uloženy zákonodárci Společenství při výkonu této pravomoci.

85. Zprvč čl. 152 odst. 1 ES stanoví požadavek vysoké úrovně ochrany lidského zdraví při vymezování všech politik Společenství. Článek 95 odst. 3 ES je ještě konkrétnější, pokud jde o výkon zákonodárné pravomoci zakotvené v článku 95 ES a stanoví, že je třeba přihlížet k novému vývoji založenému na vědeckých poznatcích. Zatímco činnost vlády členského státu, která se snaží omezit uvedení výrobků na trh na základě článků 28 ES a 30 ES, musí být odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu, činnost zákonodárce Společenství musí usilovat o vysokou úroveň ochrany.

Existuje-li překážka volného pohybu zboží, jak jsem uvedl ve svém stanovisku ve věci C-491/01²⁵, zákonodárce Společenství se zabývá cílem ochrany veřejného zdraví. Z hlediska tohoto cíle se jeho činnost neliší od činnosti vlády členského státu, která omezuje uvádění některých výrobků na trh na základě článků 28 ES a 30 ES.

87. Zatřetí musí zákonodárce Společenství dodržovat další právní zásady rozvinuté v judikatuře Soudního dvora nebo uvedené ve Smlouvě, například zásadu předběžné opatrnosti, zásadu dodržování legitimního očekávání a povinnost uvést odůvodnění. Jak jsem předeslal v úvodu tohoto stanoviska, nebudu se zde, s výjimkou povinnosti uvést odůvodnění (viz níže), rozbořem těchto právních zásad zabývat.

B – Vysoký stupeň ochrany lidského zdraví

1) Zvláštní povaha projednávaných věcí

86. Zadruhé je třeba dodržovat zásadu proporcionality. Podle článku 5 ES nemůže činnost Společenství překročit rámec toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaných cílů. Je-li hlavním cílem opatření Společenství ochrana veřejného zdraví – jak je tomu v případě článku 8 směrnice z roku 2001, neliší se posouzení proporcionality opatření od posouzení opatření přijatého členským státem za účelem ochrany veřejného zdraví na základě článků 28 ES a 30 ES. Je potřeba určit, zda je toto opatření vhodné k ochraně veřejného zdraví a zda by nemohlo být stejného výsledku dosaženo méně omezujícími prostředky.

88. Projednávané věci mají určité zvláštní rysy. Je nad veškerou pochybnost, že zákazem „snusu“ zákonodárce Společenství usiloval o dosažení vysokého stupně ochrany zdraví. Není však jisté, zda je toto opatření k dosažení cíle této politiky Společenství vhodné a lze si dokonce představit, že k dosažení tohoto cíle by více přispělo to, kdyby zákonodárce Společenství povolil uvedení „snusu“ na trh.

89. Klíčovým prvkem projednávaných věcí je skutečnost, že článek 8 směrnice z roku 2001 zakazuje nový výrobek, který ještě nebyl na trh členských států s výjimkou Švédska uveden. Dokumenty předložené Soudnímu

25 — Viz zejména bod 106.

dvoru podporují tvrzení, že užívání „snusu“ může způsobit rakovinu ústní dutiny. Toto tvrzení samo o sobě však neodůvodňuje zákaz „snusu“. Druhou skutečností, kterou bych rád zdůraznil, je, že škodlivé účinky užívání „snusu“ jsou mnohem menší než rizika způsobená kouřením. A v neposlední řadě nelze s určitostí vyvodit závěr, že hlavním důsledkem uvedení „snusu“ na trh bude to, že povzbudí lidi k tomu, aby zanechali kouření („účinek nahrazujícího výrobku“), anebo že naopak usnadní přechod k užívání tabákových výrobků určených ke kouření („první krok“) ²⁶.

90. Nyní se budu v tomto pořadí zabývat odkazem čl. 95 odst. 3 ES na nový vývoj založený na vědeckých poznatcích, zásadou obezřetnosti uplatňovanou v případě, kdy nebylo dosaženo shody, pokud jde o účinnost opatření, jehož účelem má být přínos pro veřejné zdraví, a zásadou prevence.

2) Poznámky k důkazům

91. V průběhu řízení před Soudním dvorem byla velká pozornost věnována (vědeckým) důkazům, na nichž byl založen zákaz „snusu“.

92. Zprvře žalobkyně (jakož i švédská vláda) předložily nanejvýš zajímavé právní argumenty ohledně významu nových vědeckých důkazů. Uvádějí, že zákonodárce Společenství je povinen přihlížet k vývoji vědeckých poznatků. Zásada proporcionality zahrnuje i povinnost po určité době přezkoumat, zda se opatření stalo, či nestalo nepřiměřeným ²⁷. Žalobkyně odkazují na čl. 95 odst. 3 ES a také na judikaturu Soudního dvora.

93. Uvádějí zejména opatření Společenství v oblasti veterinárního a zootechnického dohledu, například opatření přijatá pro boj proti BSE, která jsou předmětem věci Spojené království v. Komise. ²⁸ V této věci Soudní dvůr uznal, že opatření, která mají být přijata, musejí být předmětem podrobné vědecké studie a že je nutné zohlednit nové poznatky. Na jedné straně souhlasím s žalobkyněmi v tom, že je třeba přezkoumat právní úpravu, pokud nové vědecké údaje vedou k pochybnostem o jejím přínosu. Průběžný přezkum je povinností každého zákonodárce. Tato povinnost nabývá na významu, je-li zvláštní opatření obsaženo v nařízení nebo směrnici Společenství, které jsou pozmeněny z důvodu nového vývoje v příslušné oblasti. Stručně řečeno, v případě

27 — Žalobkyně v tomto směru provedly srovnání s judikaturou v oblasti sociální politiky, v níž Soudní dvůr uznal povinnost pravidelně přezkoumávat dotčenou činnost za účelem posouzení, zda může být s ohledem na společenský vývoj odchylka stále zachována (rozsudek ze dne 11. ledna 2000, Kreil, C-285/98, Recueil, s. I-69).

28 — Rozsudek ze dne 5. května 1998, Spojené království v. Komise (C-180/96, Recueil, s. I-2265, bod 101).

26 — Viz body 44 až 54 tohoto stanoviska.

zásadní změny právní úpravy o užívání tabákových výrobků musí být přezkoumána všechna opatření přijatá v souvislosti s různými tabákovými výrobky.

o řádně provedené a nejnovější vědecké studie. Jestliže takové vědecké studie existují, pak není potřeba, aby se vědci ve svých závěrech o nebezpečí pro zdraví jednomyslně shodli. Stačí, že existují podložené indicie.

94. Na druhé straně nesouhlasím s tím, že v projednávané věci by přezkum nezbytně vedl ke změně právní úpravy Společenství týkající se „snusu“. Vědecké zprávy předložené Soudnímu dvoru prokazují, jak je uvedeno v bodě 47 tohoto stanoviska, škodlivé účinky užívání „snusu“ a na rozdíl od toho, co, jak se zdá, uplatňují žalobkyně, neposkytují zásadně nový pohled na rizika pro zdraví. Chtěl bych zdůraznit, že z judikatury Soudního dvora týkající se článku 30 ES vyplývá, že opatření omezující volný pohyb zboží mohou být v oblasti veřejného zdraví přijata i tehdy, neexistuje-li shoda ve vědeckých kruzích. V tomto ohledu odkazují na rozsudky Soudního dvora ve věci *De Peijper a National Farmers' Union* a další²⁹. Shrňme-li to, právo Společenství uznává omezující opatření, jejichž cílem je ochrana veřejného zdraví, pokud se opírají

95. Zadruhé, pokud jde o účinnost samotného článku 8, není vědecky prokázáno, že „snus“ je především výrobkem představujícím první krok k užívání tabákových výrobků určených ke kouření, a nikoliv výrobkem nahrazujícím kouření. Ve skutečnosti se nedostatek důkazů a vědecká nejistota netýkají zakázané látky samotné, ale předpokládaného chování lidí. Otázka, kterou je třeba zodpovědět, je, zda lze za těchto okolností zákaz „snusu“ považovat za účinné opatření na ochranu veřejného zdraví. Právě z tohoto důvodu se zabývám zásadou obezřetnosti a zásadou prevence.

3) Zásada obezřetnosti

96. Jak jsem již zdůraznil výše, účinnost zákazu „snusu“ jako opatření na ochranu veřejného zdraví je nejistá. Je třeba zabývat se otázkou, zda je za těchto okolností zákonodárce Společenství povinen zdržet se činnosti, nebo zda může svou činnost založit na zásadě obezřetnosti.

29 — Rozsudky ze dne 20. května 1976, *De Peijper* (C-104/75, Recueil, s. 613), a ze dne 5. května 1998, *National Farmers' Union* a další (C-157/96, Recueil, s. I-2211).

97. Zásada obezřetnosti není definována ve Smlouvě o ES, která na ni odkazuje pouze jednou, v článku 174 ES, v souvislosti s politikou Společenství týkající se životního prostředí. V praxi je však oblast uplatnění této zásady mnohem širší než jen oblast ochrany životního prostředí. Dne 2. února 2000 vydala Komise sdělení o použití zásady obezřetnosti³⁰. V tomto sdělení Komise uvádí, že zásada obezřetnosti je obecná zásada, k níž je potřeba přihlížet zejména v oblasti ochrany životního prostředí a zdraví člověka, živočichů a rostlin. Podle Komise se zásada obezřetnosti použije pouze v případě, kdy bylo zjištěno potenciální riziko, toto riziko bylo vědecky zkoumáno a výsledky takového vědeckého zkoumání jsou protikladné nebo nejednoznačné.

98. Zásada obezřetnosti poskytuje zákonodárci Společenství především širší, avšak nikoli neomezenou posuzovací pravomoc. Při výkonu této rozšířené pravomoci leží nesnadné důkazní břemeno na straně zákonodárce, aby bylo zajištěno, že údajné riziko není pouze hypotetické.

30 — Sdělení Komise k zásadě předběžné opatrnosti, KOM/2000/0001, konečná verze. Cílem tohoto sdělení je nastínit přístup, který Komise hodlá zaujmout k používání zásady obezřetnosti, dále vypracovat směrné pokyny Komise ohledně používání této zásady, zavést jednotnou dohodu o způsobu hodnocení, posuzování, řízení a sdělování rizik, která věda není schopna plně zhodnotit a zabránit jakémukoli neodůvodněnému použití zásady obezřetnosti jakožto skryté formě ochrannářství.

99. Soudní dvůr měl možnost při několika příležitostech zkoumat použití zásady obezřetnosti ve věcech týkajících se veřejného zdraví a volného pohybu zboží. Ve věci *Monsanto Agricoltura Italia* a další³¹ se spor týkal nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 258/97 ze dne 27. ledna 1997 o nových potravinách a nových složkách potravin³², zejména článku 12 tohoto nařízení. Ve věcech *Komise v. Dánsko* (C-192/01), *Komise v. Francie* (C-24/00) a *Greenham a Abel* (C-95/01)³³ Soudní dvůr zkoumal odlišné vnitrostátní právní úpravy omezující používání potravinářských přídatných látek, jako například vitaminů a minerálů.

100. Správné použití zásady obezřetnosti předpokládá zaprvé určení potenciálně nepříznivých účinků konkrétní situace na zdraví a zadruhé komplexní posouzení rizika pro zdraví na základě nejspolehlivějších dostupných vědeckých údajů a nejnovějších výsledků mezinárodního výzkumu³⁴. Jinými slovy, předpokládané riziko pro veřejné zdraví musí být pravděpodobné³⁵. Podle Soudního dvora „[v] případech, kdy se ukáže

31 — Rozsudek ze dne 9. září 2003, *Monsanto Agricoltura Italia* a další (C-236/01, Recueil, s. I-8105, bod 113).

32 — Úř. věst. L 43, s. 1; Zvl. vyd. 13/18, s. 244.

33 — Rozsudky ze dne 23. září 2003, *Komise v. Dánsko* (C-192/01, Recueil, s. I-9693); ze dne 5. února 2004, *Komise v. Francie* (C-24/00, Recueil, s. I-1277) a rozsudek ze dne 5. února 2004, *Greenham a Abel* (C-95/01, Recueil, s. I-1333).

34 — Odkazují na argumentaci Soudního dvora v rozsudku *Komise v. Dánsko*, uvedeného v poznámce pod čarou 33, body 51 až 55.

35 — Viz stanovisko generálního advokáta Mischa ve výše uvedených věcech *Komise v. Dánsko*, uvedené v poznámce pod čarou 33, bod 1102.

nemožné s jistotou určit existenci nebo rozsah údajného rizika z důvodu nedostatečných, nejednoznačných či nepřesných výsledků provedených studií, avšak nadále trvá pravděpodobnost skutečné škody na veřejném zdraví, pokud by se riziko zhmotnilo, odůvodňuje zásada obezřetnosti přijetí omezujících opatření“.³⁶ Podle tohoto rozsudku je klíčovým prvkem odůvodňujícím použití zásady obezřetnosti vědecká nejistota. Opatření mohou být přijata, je-li ohrožena požadovaná úroveň ochrany životního prostředí nebo zdraví.

101. Obecně hraje zásada obezřetnosti úlohu v případech, kdy chce vláda přijmout ohledně rizika právní opatření. Deklarace z Rio de Janeiro přijatá v rámci Světového summitu o udržitelném rozvoji stanovila, že se tato zásada použije v případě rizika vážných nebo nenapravitelných škod, přičemž ohledně tohoto rizika neexistuje vědecká jistota. Neexistence důkazu škody se nerovná neexistenci škody³⁷.

102. Není jisté, zda může být pravomoc přijmout právní opatření ohledně rizika na základě zásady obezřetnosti použita k vyloučení veškerých rizik. Soud prvního

stupně ve věci Pfizer Animal Health v. Rada³⁸ určil, že na jedné straně opatření Společenství přijaté na základě zásady obezřetnosti nemůže usilovat o úroveň „nulového rizika“, ale že na druhé straně musí orgány Společenství brát zřetel na svou povinnost zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví, kterou jim ukládá první pododstavec čl. 152 odst. 1 ES.

103. Podle mého názoru je nade vši pochybnost, že zákonodárce Společenství může svou činnost zakládat na zásadě obezřetnosti, pokud jsou kumulativně splněny tři podmínky. Ohledně rizika musí existovat vědecká nejistota, musí být přezkoumána pravděpodobnost rizika a musí být prokázáno, že riziko může skutečně značně poškodit veřejný zájem. Pokud jde o podstatu opatření, cílem opatření založeného na zásadě obezřetnosti nesmí být vyloučení všech rizik.

104. Tím se dostávám k projednávaným věcem. Žalobkyně tvrdí, že nelze použít zásadu obezřetnosti. Dovolávají se jistých zásad, které byly Soudem prvního stupně formulovány ve věci Pfizer Animal Health v. Rada³⁹ za účelem zabránit tomu, aby byla ve jménu zásady obezřetnosti přijata svévolná opatření. Mimoto lze zásadu obezřetnosti použít pouze v případech, kdy

36 — Rozsudek Komise v. Dánsko, uvedený v poznámce pod čarou 33, bod 52.

37 — Další podrobnosti viz Fischer, E., in „Is the precautionary principle justiciable?“, *Journal of Environmental Law*, svazek 13, č. 3, s. 315.

38 — Rozsudek ze dne 11. září 2002, Pfizer Animal Health v. Rada (T-13/99, Recueil, s. II-3305, bod 152).

39 — Rozsudek uvedený v poznámce pod čarou 38.

existuje vědecká nejistota ohledně účinků určitých látek nebo určitého jednání. Lze se jí dovolat pouze tehdy, pokud tato nejistota přetrvává i přes analýzu všech dostupných stávajících vědeckých údajů.

uvádění „snusu“ na trh zabránil kuřákům v tom, aby přestali kouřit, anebo zda odradí mladé nekuřáky od toho, aby začali tabákové výrobky užívat.

107. Podle mého názoru nelze zásadu obezřetnosti použít za těchto okolností:

105. Žalobkyně však popírají existenci jakékoli nejistoty o zdravotních rizicích „snusu“. Zdůrazňují, že „snus“ není nový výrobek, ale výrobek, jehož uvádění na trh v některých severských zemích má dlouhou tradici. Zdravotní rizika jsou tedy známá. S tímto argumentem žalobekyň souhlasím: použití zásady obezřetnosti není relevantní ve vztahu k účinkům „snusu“ jako takového, který je v některých severských zemích výrobkem s dlouhou tradicí. I když se vědecké zprávy předložené Soudnímu dvoru ve svém hodnocení rizik užívání „snusu“ jednoznačně neshodují, jak vyplývá z mého předchozího vyjádření, nejedná se o vědeckou nejistotu ve smyslu výše uvedeném. Soudní dvůr tedy může při svém posouzení vycházet z předpokladu, že užívání „snusu“ může způsobit rakovinu ústní dutiny.

— nejistota ohledně rizika, které bylo důvodem zákazu, se týká jistých domněnek ohledně užívání „snusu“. Nejedná se o riziko vědecké povahy, jež by odůvodňovalo použití zásady obezřetnosti. Zdroj nejistoty nemá se zásadou obezřetnosti nic společného;

— pokud jde o důkazní břemeno, poškození veřejného zdraví v případě, že by byl „snus“ uváděn na trh, není pravděpodobné. V tomto ohledu bych zmínil účinek nahrazujícího výrobku⁴⁰. Zákonnodárce Společenství nebyl v situaci, kdy by mohl svá opatření založit na pravděpodobnosti, že dojde ke skutečné škodě pro veřejné zdraví⁴¹, neboť v tomto směru neměl k dispozici jednoznačné vědecké důkazy;

106. Na druhé straně vliv uvádění „snusu“ na trh v celém Společenství na chování zejména mladých lidí je velmi nejistý. Tím se dostáváme k výše uvedeným vyjádřením: nejistotě ohledně účinnosti zákazu, zda zákaz

40 — Viz body 50 až 53 výše.

41 — Kritérium stanovené Soudním dvorem a uvedené v bodě 100 výše.

- nicméně třetí z podmínek uvedených v bodě 103 výše splněna je: riziko, pokud by se zhmotnilo, by mělo závažné důsledky pro veřejné zdraví.

4) Zásada prevence

108. Hlava XIX Smlouvy o ES týkající se životního prostředí uvádí rovněž zásadu prevence. Tato zásada upravená článkem 174 odst. 2 ES byla uznána rovněž v souvislosti s ochranou lidského zdraví, konkrétně v judikatuře týkající se BSE⁴². Tato zásada se obvykle uvádí společně se zásadou obezřetnosti. Například v judikatuře týkající se BSE Soudní dvůr nepřiznal zásadě prevence samostatnou úlohu.

109. Podle mého názoru tato zásada hraje v projednávaných věcech zásadní úlohu. Je-li zákonodárce Společenství postaven před potenciální riziko, které by mohlo uvádění

„snusu“ na trh představovat pro lidské zdraví, nemusí čekat, až se prokáže správnost teorie „prvního kroku“. Může jednat preventivně. Mimoto si představme situaci, kdy by Společenství nemělo pravomoc jednat preventivně. „Snus“ by se objevil na trhu a veřejnost by ho začala užívat. Po několika letech by se mohlo ukázat, že „snus“ je často užíván mladými lidmi, kteří předtím nekouřili (a pro něž zmizela nebo se zmenšila překážka, jež je dělila od kouření). Zákonodárci Společenství by pak příslušela odpovědnost, aby se zbavil výrobku, který se stal přitažlivým pro spotřebitele, a kteří tak na něm získali závislost. Lze pochybovat, zda by takové opatření bylo stejně účinné jako zákaz přijatý v době, kdy ještě výrobek nebyl uživatelným na dosah. V tomto ohledu bych uvedl riziko vzniku černého trhu. Mimoto zákaz výrobku, který se již na trhu vyskytuje, může poškodit legitimní očekávání jeho výrobce a vést k zaplacení náhrady škody nebo k přechodným opatřením.

110. Stručně řečeno, prevence je potřebná, neboť připustit, aby „snus“ vstoupil na trh, by mohlo mít nenapravitelné důsledky. Kdyby vlády povolily, aby byl „snus“ po určitou dobu uváděn na trh a propagován, zákaz „snusu“ by již nebyl účinný.

⁴² — Rozsudek Spojené království v. Komise, uvedený v poznámce pod čarou 28, a National Farmers' Union a další, uvedený v poznámce pod čarou 29.

C – Zásada proporcionality

1) Obecně

111. Ve svém rozsudku ve věci C-491/01 se Soudní dvůr zabývá zásadou proporcionality v souvislosti se směrnicí z roku 2001, přičemž má na zřeteli důležitost vhodné ochrany veřejného zdraví zákonodárcem Společenství. Odkazují na rozsáhlé úvahy Soudního dvora v tomto směru. Uvedu zde jen klíčové důvody, které jsou relevantní pro projednávané věci:

— opatření by měla být způsobilá k dosažení sledovaného cíle, tedy k ochraně veřejného zdraví tím, že učiní tabákové výrobky méně přitažlivými;

— zákonodárce Společenství má v projednávaném případě širokou posuzovací pravomoc, která zahrnuje rozhodnutí politické, ekonomické a sociální povahy. Legalita opatření může být dotčena pouze jeho zjevnou nevhodností ve vztahu k sledovanému cíli (viz bod 123 rozsudku);

— dokonce i některá tak dalekosáhlá opatření, jakými jsou zákaz výroby cigaret s určitým obsahem některých látek a zákaz stávajícího, avšak pravděpodobně zavádějícího označování, jsou považována za opatření, jež jsou v souladu se zásadou proporcionality.

112. Tyto úvahy Soudního dvora vysvětlují, proč právní úprava Společenství týkající se užívání tabákových výrobků, jejímž cílem je ochrana veřejného zdraví, nebude moci být snadno zrušena z důvodu porušení zásady proporcionality. Jak víme, tuto zásadu nelze zaměnit za srovnávací posouzení ochrany veřejného zdraví a obchodních zájmů soukromých společností. Zákaz „snusu“ je v souladu se zásadou proporcionality, pokud:

— je opatření zakazující uvádění tohoto výrobku na trh vhodné pro vyloučení nebo alespoň snížení rizika pro veřejné zdraví;

— by méně omezující opatření nezajistilo stejnou úroveň ochrany zdraví.

113. Na závěr tohoto oddílu se budu zabývat otázkou položenou žalobkyněmi, a sice, zda toto opatření ukládá určitým podnikům nepřiměřené finanční zatížení.

— zadruhé, zákonodárce Společenství „provedl komplexní posouzení výhod a nevýhod systému, který má být zaveden, a [...] tato politika [...] nebyla v žádném případě zjevně nevhodná s ohledem na cíl boje proti slintavce a kulhavce“;

2) Vhodnost opatření: pravomoc přijmout právní opatření v případě nejistých výhod

114. Nejistotu ohledně přínosu zákazu pro veřejné zdraví lze přirovnat k nejistotě, které zákonodárce Společenství čelil, když se rozhodl zakázat preventivní očkování v rámci boje proti slintavce a kulhavce. V rozsudku ze dne 12. července 2001, Jippes a další⁴³, Soudní dvůr rozhodl takto:

— zatřetí „proto, s ohledem na širokou posuzovací pravomoc poskytnutou Radě [...], je třeba dojít k závěru, že zákaz preventivního očkování [...] nepřekračuje meze toho, co je vhodné a potřebné k dosažení cíle sledovaného právní úpravou Společenství.“

— zaprvé, „[p]okud je zákonodárce Společenství nucen hodnotit budoucí účinky právní úpravy, kterou má přijmout, a tyto účinky není možno přesně předvídat, může být o protiprávnosti takového hodnocení rozhodnuto pouze v případě, že se ukáže být zjevně nesprávné vzhledem k poznatkům, které měl zákonodárce k dispozici v okamžiku přijetí dotčené právní úpravy“;

115. Tím, že takto rozhodl, Soudní dvůr rozlišil tři kritéria. Zákonodárce má širokou posuzovací pravomoc; musí provést komplexní posouzení výhod a nevýhod systému, který zamýšlí zavést; o protiprávnosti opatření Společenství je možné rozhodnout pouze tehdy, ukáže-li se posouzení zákonodárce Společenství jako zjevně nesprávné. Přeneseme-li tato kritéria na projednávané věci, je zřejmé, že zákaz „snusu“ musí být považován za vhodné opatření. Na podporu svého názoru, že posouzení zákonodárce Společenství nebylo zjevně nesprávné, odkazují na své vyjádření ohledně zásady prevence. Umožnit, aby „snus“ pronikl na trh

⁴³ — Rozsudek ze dne 12. července 2001, Jippes a další, C-189/01, Recueil, s. I-5689, viz zejména body 84, 85, 95 a 100.

Společenství, by mělo nenapravitelné důsledky. Zásada obezřetnosti není relevantní.

3) Účinnost méně omezujících opatření

116. Žalobkyně uvedly řadu méně omezujících opatření. Poukazují na uplatnění technických norem, jako jsou např. normy stanovené v Kanadě nebo normy založené na zásadách používaných samotnou společností Swedish Match. Uvádějí rovněž možnost uložení povinností ohledně označování obalů výrobků, stanovení věkové hranice a omezení na úrovni maloobchodního prodeje.

117. S ohledem na cíl politiky Společenství – tak, jak byl vysvětlen v preambuli směrnice z roku 1992 – žádné alternativní opatření by nemohlo být stejně účinné jako úplný zákaz. Vzhledem k tomu, že cílem zákonodárce Společenství je předejít uvádění nových výrobků na trh, je zřejmé, že tohoto cíle nelze dosáhnout méně omezujícími opatřeními, než je úplný zákaz.

118. Zdůraznil bych, že technické normy mohou omezit škodlivé účinky spojené s užíváním některých výrobků, avšak neod-

straňují tyto účinky úplně, nemají-li být z výrobku vyloučeny všechny nebezpečné látky včetně nikotinu, který činí výrobek přitažlivým pro uživatele. Nic nenasvědčuje tomu, že tak dalekosáhlá technická norma – jež ostatně žalobkyněmi v projednávaných věcech ani nebyla navržena – by měla na obchod méně omezující účinek než zákaz stanovený v současné době právní úpravou Společenství.

119. Ostatní alternativní řešení uvedená výše nemají stejný účinek jako zákaz. Jelikož je „snus“ považován za výrobek přitažlivý pro mladé lidi, již pouhá jeho dostupnost na trhu je může podnítit k jeho užívání. Dalo by se dokonce říci, že legální omezení, jakými jsou povinnosti týkající se úpravy označování obalů a stanovení věkové hranice, mohou „snus“ učinit ještě přitažlivějším.

4) Nepřiměřené zatížení pro některé podniky

120. Poslední bod se týká nepřiměřeného zatížení výrobců a prodejců „snusu“. Tento argument byl předložen žalobkyněmi v projednávaných věcech. Jak jsem již uvedl výše, zákaz „snusu“ je opatření, které může mít článek 95 ES jako právní základ a které je samo o sobě v souladu se zásadou pro-

porcionality. To však nicméně nevylučuje povinnost Evropského společenství napravit škodu způsobenou tímto opatřením v souladu s ustanovením článku 288 druhého pododstavce ES o mimosmluvní odpovědnosti Společenství.

tolerována přítomnost jiných, stejně škodlivých či škodlivějších výrobků na trhu.

121. Tato povinnost však vzniká pouze v případě, že je vzniklá škoda značná nebo že dojde k porušení legitimního očekávání. Není třeba se těmito body dlouze zabývat. „Snus“ ještě nebyl (s výjimkou Švédska) uveden na trh Společenství a výrobci „snusu“ tedy nemohli legitimně očekávat, že budou moci „snus“ vyrábět a uvádět na trh Společenství. Zákaz „snusu“ byl zaveden již směrnicí z roku 1992 (před přistoupením Švédska k Evropské unii).

123. Vzhledem k této skutečnosti je třeba mnohá vyjádření předložená Soudnímu dvoru ohledně této zásady posuzovat odděleně. Zásada rovného zacházení především vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněné⁴⁴.

124. Bylo by možno dovozovat, že tato zásada představuje základní omezení posuzovací pravomoci volného uvážení zákonodárce Společenství, konkrétněji ve vztahu k opatřením, jejichž cílem je omezit nebo dokonce zakázat uvedení některých výrobků na trh. Dovedeme-li tento argument ještě dále, bylo by před přijetím opatření Společenství potřeba posoudit rizika uvedení na trh všech srovnatelných výrobků.

X – Zásada rovného zacházení

122. Zásada rovného zacházení je v projednávaných věcech představena jako zásada, jež nesmí být zaměňována se zásadou proporcionality, i když za okolností projednávaných věcí má jejich použití velmi podobný účinek. Zákaz „snusu“ je považován za nepřiměřený právě z toho důvodu, že je

125. Nesouhlasím s názorem, že zásada rovného zacházení má tak dalekosáhlé důsledky. Vyskytuje-li se například na určitém trhu – omezme se na dobře vymezený

⁴⁴ – Viz např. rozsudek ze dne 13. dubna 2000, Karlsson a další (C-292/97, Recueil, s. I-2737, bod 39).

trh, jakým je trh s tabákovými výrobky – pět různých výrobků představujících vážná rizika pro zdraví, je na zákonodárci, aby v rámci své posuzovací pravomoci určil, který z těchto výrobků a v jakém pořadí musí být zakázán nebo jinak omezen. Jediné omezení, které je v tomto směru zákonodárci uloženo, je, že nesmí rozhodnout svévolně. Musí odůvodnit, proč určitý výrobek podléhá přísné právní úpravě. Toto odůvodnění může zčásti spočívat i ve srovnání s jinými výrobky na trhu.

126. Tím se dostávám ke dvěma hlavním výhradám vzneseným žalobkyněmi v souvislosti se zásadou rovného zacházení. První výhradou je, že srovnatelné výrobky nejsou zakázány. Žalobkyně uplatňují, že tabákové výrobky určené ke žvýkání nejsou zakázány, ačkoliv jsou v praxi užívány stejným způsobem jako „snus“: ačkoliv se tyto výrobky nazývají „tabákové výrobky určené ke žvýkání“, velmi často se nežvýkají, nýbrž sají.

127. Je možné, že v tomto bodě mají žalobkyně pravdu. Rozdíl mezi těmito dvěma výrobky není zřejmý, přestože by se mohlo lehce lišit jejich složení, pokud jde o obsah nitrosaminů a nikotinu⁴⁵. I kdyby tvrzení žalobkyň ohledně způsobu užívání tabáko-

vých výrobků určených ke žvýkání neodporovalo skutečnosti, účinky jejich užívání na zdraví jsou srovnatelné: z hlediska škodlivosti tabákových výrobků, které se nekouří, není mezi tím, zda se žvýkají nebo sají, zásadní rozdíl. I přes to, co bylo právě uvedeno, však nelze říci, že podobnost výrobků vede k porušení zásady rovného zacházení. Rozdílné zacházení totiž nespočívá v účincích dotčených výrobků na individuálního uživatele, ale v rozdílu mezi (potenciálními) skupinami uživatelů. Zatímco žvýkácí tabák přitahuje především dobře vymezené socio-profesní skupiny, „snus“ je určen k tomu, aby přitáhl široký okruh uživatelů, podobně jako je tomu ve Švédsku. Stručně řečeno, rozdílné zacházení není odůvodněno inherentními vlastnostmi samotných výrobků, ale osobami, které je (potenciálně) užívají.

128. Druhá výhrada se týká skutečnosti, že v rozporu s vysvětlením zákonodárce Společenství se nejedná o nový výrobek, ale o výrobek, který má alespoň v některých severských zemích dlouhou tradici. Žalobkyně používají výraz „nový“ v jiném významu, než v jakém jej používají zákonodárce Společenství a další účastníci řízení před Soudním dvorem. Žalobkyně tento výraz používají, hovoří-li o výrobku jako takovém, zatímco ostatní jej používají ve vztahu k příslušnému trhu.

45 — Viz bod 38 výše.

129. Připouštím, že když zákonodárce Společenství hovořil v preambuli směrnice z roku 1992 o nových výrobcích, nikterak se nezmínil o vnitřním trhu. Je však zřejmé, že měl na mysli výrobky, které ještě nejsou dostupné na trhu Společenství, nikoliv nové výrobky jako takové, protože směrnice z roku 1992 – podobně jako směrnice, která je v platnosti v současné době – se týkala pouze vnitřního trhu s tabákovými výrobky a netýkala se výrobků vyráběných a dostupných ve třetích státech. Konkrétně výraz „nový“ byl použit v kontextu politiky, jejímž cílem bylo zabránit mladým lidem na území Evropské unie, aby začali užívat tabákové výrobky nebo, hůře, aby začali užívat tabákové výrobky, ke kterým dříve neměli přístup. Pro mladé lidi v Evropské unii nebyl „snus“ na trhu dostupný. Byl srovnatelný s tabákovými výrobky často užívanými na jiných kontinentech, avšak nikoliv v Evropě.

130. Vzhledem k tomu, že Švédské království ještě nebylo členským státem v okamžiku přijetí směrnice z roku 1992, mohl zákonodárce Společenství použít výraz „nový“ bezpodmínečně, protože sporné výrobky nebyly na trh na území Evropského společenství ještě uvedeny. Tento kontext se změnil až později, po vstupu Švédského království do Společenství. Rozdíl však přetrvával, neboť „snus“ není zakázán v jediném členském státě, kde má jeho užívání dlouhou tradici.

131. Z toho vyvozují, že žádná z těchto dvou výhrad nenaznačuje, že by došlo k porušení zásady rovného zacházení. Jak je uvedeno výše, zásada rovného zacházení hraje úlohu do té míry, do jaké vyžaduje, aby zákonodárce Společenství odůvodnil rozdílné zacházení se srovnatelnými výrobky.

132. Není pochyb o tom, že zákonodárce Společenství poskytl v preambuli směrnice z roku 1992 dostatečné odůvodnění (bylo uvedeno v bodě 5 tohoto stanoviska). Komise, Rada a Evropský parlament uvádějí ve svých vyjádřeních některá další vysvětlení týkající se zákazu „snusu“. Zprvce uvádějí úvahy opírající se o fungování vnitřního trhu, s ohledem na skutečnost, že tři členské státy měly v úmyslu uplatnit zákaz „snusu“ nebo již tento zákaz uplatnily. Zadruhé uvádějí trend rychlého nárůstu užívání. Za třetí přinášejí další poznatky ohledně zdravotních rizik výrobku a začtvrté uvádějí poměrně nízké ekonomické náklady zavedení zákazu.

133. S ohledem na výše uvedené úvahy se jeví, že článek 8 směrnice z roku 2001 je v souladu se zásadou rovného zacházení.

XI – Povinnost uvést odůvodnění podle článku 253 ES

ES, nelze zohlednit pouze jeho znění, ale je třeba přihlídnout i k jeho kontextu a souboru právních pravidel, které upravují předmětnou oblast⁴⁶.

A – Změna kontextu

134. Zákaz tabákových výrobků pro orální užití byl zaveden směrnicí z roku 1992 a byl odůvodněn tím, že se jedná o výrobky, které ještě nejsou na trhu Společenství známy a které mohou být přitažlivé pro mladé lidi. Jak vyplývá z mých úvah uvedených výše v tomto stanovisku, toto odůvodnění postuluje k tomu, aby byl zákaz zaveden. Nicméně při potvrzení zákazu směrnicí z roku 2001 nebyl uveden žádný podstatný důvod. Preambule této směrnice se omezila na odkaz na již existující zákaz stanovený směrnicí z roku 1992.

136. Rád bych zdůraznil, že povinnost stanovená článkem 253 ES není pouhou formalitou, jak v projednávaných věcech tvrdila vláda Spojeného království. Soudní dvůr musí být schopen přezkoumat, zda může být rozhodnutí odůvodněno uvedenými důvody. Mimoto je potřeba podrobnějšího odůvodnění v případě, že se rozhodnutí odchyluje od obvyklé praxe nebo pokud okolnosti vyžadují podrobnější odůvodnění, aby bylo zajištěno, že bude Soudní dvůr moci toto rozhodnutí přezkoumat.

135. Podle judikatury Soudního dvora je povinnost uvést odůvodnění základním formálním požadavkem, který je potřeba odlišit od otázky správnosti odůvodnění týkající se legality podstaty sporného aktu. Odůvodnění musí odpovídat povaze dotčeného aktu a musí jasně a jednoznačně uvádět argumenty orgánu, který je autorem tohoto aktu, tak, aby se dotčené osoby mohly dozvědět důvody přijatých opatření a aby mohl příslušný soud vykonat přezkum. Není třeba, aby odůvodnění rozvádělo všechny relevantní skutečnosti z hlediska faktického i právního, neboť pro určení toho, zda odůvodnění splňuje požadavky článku 253

137. Podle judikatury Soudního dvora týkající se článku 253 ES se požadavky stanovené tímto článkem posuzují nejen se zřetelem k jejich výslovným zněním, ale také k jejich kontextu. Zdá se mi v tomto směru zřejmé, že odůvodnění musí být posuzováno nejen ve světle okolností v době přijetí sporného aktu, ale že musí být rovněž přihlíženo k významným změnám těchto okolností. Tento požadavek ještě nabývá na významu,

46 — Viz mé stanovisko ve věci Řecko v. Komise (rozsudek ze dne 29. dubna 2004, C-278/00, Recueil, s. I-3997, bod 182) a judikatura uvedená v bodě 42 tohoto stanoviska.

jestliže je předmětem přezkumu celá politika v určité oblasti. V projednávaných věcech však zákonodárce Společenství změnám okolností nevěnoval pozornost.

138. V projednávaných věcech bych rád poukázal na dvě podstatné změny okolností:

- Švédské království přistoupilo k Evropské unii;
- politika Společenství týkající se tabákových výrobků se zásadním způsobem změnila.

B – Přistoupení Švédska

139. Zaprvé přistoupení Švédska znamenalo, že Společenství přijalo mezi své členy stát, v němž má užívání „snusu“ tradici a je velmi rozšířené. Z toho důvodu vyžaduje odůvodnění uvedené v preambuli směrnice z roku 1992, podle něhož by se zákaz neměl týkat tabákových výrobků pro orální užití s dlouhou tradicí, nové upřesnění. Tato argumentace byla totiž založena na předpokladu, že „snus“ je výrobek, o němž se má za to, že nemá na vnitřním trhu Společenství žádnou tradici.

140. Podle mého názoru má však větší význam dopad, který mělo přistoupení Švédska na vnitřní trh s tabákovými výrobky pro orální užití. Společenství zmírnilo důsledky přistoupení Švédska rozdělením trhu. Pokud jde o sporné výrobky, je totiž švédský trh od vnitřního trhu oddělen. Mimoto jsou švédské orgány povinny přijmout potřebná opatření, aby zabránily vývozu výrobků, které jsou legálně uváděny na švédský trh, avšak zakázány ve zbytku Evropského společenství, na tento zbývající trh.

141. Tato volba zákonodárce Společenství je v rozporu s pojetím vnitřního trhu, když umožňuje rozdělení trhu. V tomto ohledu je třeba vyzdvihnout význam vytvoření a fungování vnitřního trhu jako nástroje evropské integrace. V projednávaných věcech je rozdělení trhu o to závažnější, že:

- směrnice z roku 2001 si klade za cíl právě vytvoření a fungování vnitřního trhu prostřednictvím odstraňování překážek volného pohybu tabákových výrobků. Výjimka pro Švédsko však vytváří novou překážku;
- toto rozdělení trhu není omezeno na přechodné období. Výjimka udělená

Švédsku měla smysl v okamžiku jeho přistoupení, protože pro švédskou vládu by bylo pravděpodobně velmi obtížné zabránit užívání „snusu“ ze dne na den. Avšak významu vnitřního trhu by více odpovídalo časové omezení této výjimky a jejího účinku na vnitřní trh. Jedním z důsledků přistoupení k Evropské unii je obvykle přizpůsobení vnitrostátních právních předpisů právní úpravě Evropské unie.

142. Stručně řečeno, neexistence jakéhokoli odůvodnění v souvislosti s přistoupením Švédska vytváří dvě mezery. Zaprvé, zákonodárce Společenství měl věnovat pozornost účinkům zákazu na tabákové výrobky, které mají v jednom členském státě tradici. A zadruhé měl věnovat pozornost důsledkům přistoupení pro vytvoření a fungování vnitřního trhu s tabákovými výrobky.

tato politika je především politikou protikuřáckou.

144. Oproti obecnému trendu, který panuje v politice týkající se cigaret, se zdá, že se politika v oblasti tabákových výrobků, které se nekouří (s výjimkou „snusu“), stává pružnější. Připomeňme na tomto místě pravidla týkající se označování obalů tabákových výrobků, které se nekouří, jiných než „snus“. Obaly již nemusí obsahovat varování „Způsobuje rakovinu“. Stačí, je-li na obalu uvedeno „Tento tabákový výrobek může škodit vašemu zdraví a způsobuje závislost“. Zároveň se varování uvedená na cigaretových krabičkách stala mnohem přísnějšími, jak pokud jde o jejich velikost, tak pokud jde o jejich obsah. Patří mezi ně varování typu „Kouření zabíjí“.

C – Změna politiky Společenství týkající se tabákových výrobků

143. Tím se dostávám k zásadní změně politiky Společenství týkající se tabákových výrobků. Obecně vyjadřuje směrnice z roku 2001 politiku ve vztahu k tabákovým výrobkům, která se postupem času stávala čím dál tím více omezující. Jak bylo uvedeno výše,

145. Abychom to shrnuli, obecným trendem je zpřísnění právní úpravy týkající se tabákových výrobků. Zákonodárce stanoví výjimku pro zvláštní skupinu tabákových výrobků (tabákových výrobků, které neprodukuji kouř). Bylo by bývalo logické, kdyby se tato výjimka byla vztahovala na všechny výrobky spadající do této skupiny. Zákonodárce však učinil opak a potvrdil používání toho nejpřísnějšího opatření ze všech v souvislosti s určitou podskupinou výrobků spadajících do této skupiny.

146. Je třeba zdůraznit, že za těchto okolností nelze zachování zákazu „snusu“ považovat za pouhé pokračování stávající politiky. Pro připomenutí, podle judikatury Soudního dvora vyžaduje rozhodnutí, které se odchyluje od obvyklé praxe, podrobnější odůvodnění, aby bylo zajištěno, že bude Soudní dvůr moci toto rozhodnutí přezkoumat. Mimoto mají dotčené subjekty právo vědět, z jakého důvodu se zákonodárce Společenství rozhodl omezit jejich svobodu.

D – Důsledky

147. Čím více se rozhodnutí odchyluje od obvyklé praxe, tím explicitnější musí být odůvodnění zákonodárce Společenství. S ohledem na významné změny okolností, volba zákonodárce zachovat zákaz „snusu“ – volba, která sama o sobě nepřekračuje meze jeho posuzovací pravomoci – vyžaduje důkladné odůvodnění. Nepřítomnost jakéhokoli odůvodnění je jasným a zjevným porušením povinnosti Společenství podle článku 253 ES.

148. Mimoto dovozují, že toto chybné odůvodnění, vezmeme-li v úvahu změnu okolností, je třeba považovat za podstatnou formální vadu, jež vede k neplatnosti článku 8 směrnice z roku 2001. Z toho důvodu

Soudnímu dvoru navrhuji, aby určil, že je článek 8 směrnice z roku 2001 neplatný.

149. Je však třeba mít na paměti, že posuzování projednávaných věcí ukázalo, že zákonodárce Společenství měl v roce 1992 pro zákaz „snusu“ dobré důvody. Mimoto je třeba uvést, že úplné zrušení sporného ustanovení by mohlo poškodit hlavní účinek zákazu a mít vážný dopad na cíl politiky, který má zabránit, aby se na trh dostaly nové a potenciálně přitažlivé tabákové výrobky. Rovněž je třeba mít na paměti skutečnost, jak je zjevné z mých výše uvedených vyjádření, že základní legislativní obsah směrnice je platný.

150. S ohledem na tyto úvahy, naléhavé důvody právní jistoty, srovnatelné s důvody, které lze použít v určitých případech, kdy se rozhoduje o neplatnosti nařízení podle čl. 231 druhého pododstavce ES, odůvodňuji omezení účinků neplatnosti ze strany Soudního dvora⁴⁷. V důsledku toho navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl s přihlédnutím ke zvláštním okolnostem projednávaných věcí zachovat prozatím všechny účinky článku 8 směrnice z roku 2001, až do doby, než jej Rada a Evropský parlament nahradí novým, řádně odůvodněným ustanovením.

47 — Odůvodnění omezení účinků se v tomto směru může inspirovat odůvodněním, které Soudní dvůr uvedl ve svém rozsudku ze dne 7. července 1992, *Parlament v. Rada* (C-295/90, Recueil, s. I-4193).

XII – Závěry

151. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky předložené Verwaltungsgericht Minden ve věci C-434/02 a High Court of Justice (England & Wales) Queen's Bench Division (Administrative Court) ve věci C-210/03 odpověděl takto:

- „článek 95 ES může být právním základem článku 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/37/ES ze dne 5. června 2001 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků, který stanoví úplný zákaz uvádění tabákových výrobků určených pro orální užití na trh;
- zákaz týkající se tabákových výrobků určených pro orální užití stanovený článkem 8 směrnice 2001/37/ES je v souladu se zásadou proporcionality;
- zákaz týkající se tabákových výrobků pro orální užití stanovený článkem 8 směrnice 2001/37/ES je v souladu se zásadou rovného zacházení s podobnými výrobky;
- zákonodárce Společenství nesplnil svou povinnost uvést odůvodnění zákazu, a článek 8 by tedy měl být prohlášen za neplatný;
- všechny účinky článku 8 směrnice 2001/37/ES budou zachovány až do doby, kdy jej Rada a Evropský parlament nahradí novým, řádně odůvodněným ustanovením.“