



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

4. května 2016\*

„Řízení o předběžné otázce — Sbližování právních předpisů — Směrnice 2014/40/EU — Články 7 a 18 a čl. 24 odst. 2 a 3 — Článek 8 odst. 3, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 1 písm. a), c) a g) a články 13 a 14 — Výroba, obchodní úprava a prodej tabákových výrobků — Platnost — Právní základ — Článek 114 SFEU — Zásada proporcionality — Zásada subsidiarity — Základní práva Unie — Svoboda projevu — Listina základních práv Evropské unie — Článek 11“

Ve věci C-547/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Vrchní soud (Anglie a Wales), část Queen's Bench (správní senát), Spojené království] ze dne 7. listopadu 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 1. prosince 2014, v řízení

**The Queen**, na žádost:

**Philip Morris Brands SARL,**

**Philip Morris Ltd,**

**British American Tobacco UK Ltd,**

proti

**Secretary of State for Health,**

za přítomnosti:

**Imperial Tobacco Ltd,**

**JT International SA,**

**Gallaher Ltd,**

**Tann UK Ltd,**

**Tannpapier GmbH,**

**V. Mane Fils,**

**Deutsche Benkert GmbH & Co. KG,**

\* Jednací jazyk: angličtina.

**Benkert UK Ltd,**

**Joh. Wilh. von Eicken GmbH,**

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně prvního senátu, vykonávající funkci předsedkyně druhého senátu, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadžev (zpravodaj), C. Lycourgos a J.-C. Bonichot, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 1. října 2015,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Philip Morris Brands SARL a Philip Morris Ltd M. Demetriou a K. Nairn, QC, D. Piccininem a J. Egerton-Petersem, barristers,
- za British American Tobacco UK Ltd N. Plemingem, QC, S. Ford a D. Scannellem, barristers, L. Van Den Hende, advocaat, zmocněnými A. Lidbetterem, solicitor,
- za Imperial Tobacco Ltd D. Rose, QC, B. Kennellym a J. Pobjoyem, barristers, zmocněnými E. Sparrowem a J. Galem, solicitors,
- za JT International SA a Gallaher Ltd J. MacLeod, D. Andersonem a J. Flynnem, QC, V. Wakefield, barrister, zmocněnými A. Morfey, T. Snellingem a T. Baildamem, solicitors,
- za Tann UK a Tannpapier GmbH T. Johnstonem, barrister, zmocněným S. Singleton, solicitor,
- za V. Mane Fils M. Chamberlainem, QC, a Z. Al-Rikabi, barrister, zmocněnými P. Warehamem a J. Robinsonem, solicitors,
- za Deutsche Benkert GmbH & Co. KG a Benkert UK Ltd A. Henshawem a D. Jowellem, QC, zmocněnými M. Evansem a F. Liberatorem, solicitors,
- za Joh. Wilh. von Eicken GmbH A. Howard, barrister, zmocněnými A.-M. Irwin a A. Rookem, solicitors,
- za vládu Spojeného království V. Kaye a C. Brodie, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s M. Hoskinsem a I. Rogersem, QC, a S. Abram a E. Metcalfem, barristers,
- za Irsko J. Quaney a A. Joycem, jako zmocněnci, ve spolupráci s E. Barrington a J. Cookem, SC, a E. Carolanem, BL,
- za francouzskou vládu D. Colasem a R. Coesmem, jako zmocněnci,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. G. Marronem, avvocato dello Stato,
- za maďarskou vládu M. Z. Fehérem, G. Koósem a M. Bórou, jako zmocněnci,
- za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,

- za portugalskou vládu L. Inezem Fernandesem a A. Seiçãem Nevesem, jako zmocněnci,
- za Evropský parlament L. Visaggiem, A. Tamásem a M. Sammutem, jako zmocněnci,
- za Radu Evropské unie J. Herrmannem, O. Segnanem a i M. Simm, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi M. Van Hoofem, J. Tomkinem a C. Cattabrigem, jako zmocněnci,
- za Norské království K. Moenem a K. Klosterem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 23. prosince 2015,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu a platnosti několika ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES (Úř. věst. L 127, s. 1).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci dvou sporů mezi Philip Morris Brands SARL a Philip Morris Ltd (dále jen „PMI“), jakož i British American Tobacco UK Ltd (dále jen „BAT“), na straně jedné, a Secretary of State for Health (státní tajemník pro zdravotnictví), na straně druhé, ohledně legality „záměru a/nebo povinnosti“ vlády Spojeného království provést směrnici 2014/40.

### **Právní rámec**

#### *Rámcová úmluva Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku*

- 3 Podle preambule Rámcové úmluvy Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku (dále jen „rámcová úmluva“), podepsané v Ženevě dne 21. května 2003, jejímiž smluvními stranami jsou Evropská unie a její členské státy, smluvní strany této úmluvy uznávají zaprvé, že „vědecké důkazy jednoznačně prokázaly, že spotřeba tabáku a expozice tabákovému kouři způsobuje úmrtí, onemocnění a disabilitu“, a zadruhé, že „cigarety a některé další výrobky obsahující tabák jsou vyráběny tak, aby vytvářely a udržovaly závislost, a že mnoho složek, které obsahují, a kouř, který produkují, jsou farmakologicky aktivní, toxické, mutagenní a karcinogenní, a že závislost na tabáku je v hlavních mezinárodních klasifikacích nemocí samostatně klasifikována jako onemocnění [...]“
- 4 Článek 7 rámcové úmluvy, nadepsaný „Necenová opatření ke snižování poptávky po tabáku“, stanoví:  
„[...] Každá smluvní strana přijme a zavede účinná legislativní, prováděcí, správní nebo jiná opatření nezbytná pro plnění závazků vyplývajících z článků 8 až 13 a bude podle potřeby spolupracovat s ostatními smluvními stranami přímo nebo prostřednictvím příslušných mezinárodních orgánů za účelem jejich provádění. Konference smluvních stran navrhne vhodné pokyny k provádění ustanovení těchto článků“.

- 5 V článku 9 rámcové úmluvy, nadepsaném „Regulace složek tabákových výrobků“, se uvádí:

„Konference smluvních stran, po konzultaci s příslušnými mezinárodními orgány, navrhne pokyny pro testování a měření složek a emisí tabákových výrobků a pro jejich regulaci. Každá smluvní strana, po schválení příslušnými národními orgány, přijme a provede účinná legislativní, prováděcí a správní nebo jiná opatření pro taková testování, měření a regulaci.“

- 6 V článku 11 rámcové úmluvy, nadepsaném „Balení a označování tabákových výrobků“, se uvádí:

„1. Každá smluvní strana do tří let od vstupu [rámcové úmluvy] v platnost pro tuto smluvní stranu přijme a zavede v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy účinná opatření, kterými zajistí, že:

- (a) balení a označení tabákového výrobku nepropaguje tento výrobek žádnými prostředky, které jsou nepravdivé, zavádějící, klamavé nebo u nichž je pravděpodobné, že vytváří nesprávný dojem o jeho vlastnostech, zdravotních následcích, nebezpečích nebo emisích, včetně používání jakéhokoli výrazu, popisu, ochranné známky, obrázku nebo jakéhokoli dalšího označení, které má za cíl přímo či nepřímo vytvářet nesprávný dojem, že příslušný tabákový výrobek je méně škodlivý než ostatní tabákové výrobky. Toto může zahrnovat pojmy jako „s nízkým obsahem dehtu“, „lehké“, „ultra lehké“ nebo „jemné“; a
- (b) každá jednotlivá krabička nebo balení tabákových výrobků a jakékoli vnější balení a označení takových výrobků rovněž nese zdravotní varování popisující zdraví škodlivé následky užívání tabáku a může zahrnovat jiná vhodná sdělení. Tato varování a sdělení:

[...]

- (iii) [jsou] velká, jasná, viditelná a čitelná,
- (iv) by měla pokrývat 50% nebo více hlavních vnějších ploch, ale nemohou pokrývat méně než 30 % těchto ploch,
- (v) mohou být zobrazena ve formě obrázku a piktogramu či tyto zahrnovat.

- 7 Podle bodu 1.1 dílčích pokynů pro provádění článků 9 a 10 Rámcové úmluvy Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku (dále jen „dílčí pokyny pro provádění článků 9 a 10 rámcové úmluvy“) se smluvní strany „[...] vybízejí k uplatňování opatření, která jdou nad rámec opatření, která doporučují tyto pokyny“.

- 8 V bodu 3.1.2 těchto dílčích pokynů, nadepsaném „Složky (regulace)“, jsou vymezena opatření, která smluvní strany mohou přijmout za účelem regulace složek, přičemž tento bod zní takto:

„3.1.2.1 Všeobecná ustanovení Regulace složek, jejímž cílem je snížit přitažlivost tabákových výrobků, může přispět k omezení rozšíření kuřáctví a snížení závislosti jak mezi novými spotřebiteli, tak mezi spotřebiteli s návykem [...]

#### 3.1.2.2 Tabákové výrobky

i) složky zvyšující chuťové kvality Trpká a dráždivá povaha tabákového kouře představuje významnou překážku z hlediska prvotních pokusů a konzumace. Jak vyplývá z dokumentů tabákového průmyslu, bylo ke zmírnění těchto nepříjemných charakteristik vynaloženo značné úsilí. Trpkost kouře lze zmírnit různým způsobem, například přidáním rozmanitých složek, omezením látek, o nichž je známo, že mají dráždivé účinky, nahrazením dráždivého účinku jinými smyslovými účinky, které jsou příjemné, nebo změnou chemických vlastností emisí tabákových výrobků přidáním či odstraněním konkrétních látek. [...] Zakrývání trpkosti tabákového kouře příchutěmi napomáhá podporovat kouření a jeho

šíření. Používanými příchutěmi je například benzaldehyd, maltol, menthol a vanilin. Pro zvýšení chuťové kvality chuti tabákových výrobků lze rovněž využít koření a rostlinných výtažků, např. ze skořice, zázvoru a máty. Doporučení Smluvní strany by měly omezeními nebo zákazy regulovat používání složek, které mohou sloužit ke zlepšení chuti tabákových výrobků. [...]"

- 9 Podle bodu 7 pokynů pro provádění článku 11 (Balení a označování tabákových výrobků) Rámcové úmluvy Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku (dále jen „pokyny pro provádění článku 11 rámcové úmluvy“):

„Zdravotní varování a vhodná sdělení jsou součástí škály účinných opatření, která umožňují seznámit se se zdravotními riziky a snížit užívání tabáku. Skutečnosti prokazují, že účinnost zdravotních varování a sdělení je vyšší, jsou-li viditelnější. Ve srovnání s varováními, jejichž velikost je malá a jsou složena pouze z textu, je u varování větší velikosti, která obsahují obrázek, větší pravděpodobnost, že upoutají pozornost, budou lépe informovat o zdravotních rizicích, jejich emocionální dopad bude silnější a budou více podněcovat uživatele tabáku, aby snížili jeho konzumaci či jí zanechali vůbec. Na druhé straně je u větších obrazových varování větší pravděpodobnost, že si zachovají v průběhu doby svou účinnost, a jsou zejména účinná pro seznámení se zdravotními dopady ve vztahu k méně informovaným osobám, dětem a mladým lidem. Mezi dalšími prvky, které zvyšují účinnost, náleží i to, že zdravotní varování a sdělení budou umístována na přední hlavní ploše a na horní části přední hlavní plochy, používání barev bude upřednostňováno před černobílým provedením, bude zavedena povinnost uvádět zároveň více zdravotních varování a sdělení, a sdělení budou pravidelně přezkoumávána.“

- 10 Bod 12 těchto dílčích pokynů, nadepsaný „Rozměry“, uvádí:

„Článek 11.1. [písm. b) bod iv)] [rámcové úmluvy] stanoví, že zdravotní varování a sdělení vyobrazená na různých tvarech balení a označování tabákových výrobků by měla pokrývat 50 % nebo více hlavních vnějších ploch, ale nemohou pokrývat méně než 30 % těchto ploch. Vzhledem k tomu, že je známo, že účinnost zdravotních varování a jiných sdělení se zvyšuje s jejich velikostí, smluvní strany by měly zvážit možnost použití zdravotních varování a sdělení, která budou pokrývat více než 50 % hlavních vnějších ploch, a usilovat o to, aby zabírala co největší možnou část těchto hlavních vnějších ploch. Text zdravotních varování a sdělení by měl být vytištěn tučným písmem, ve velikosti umožňující jeho snadnou čitelnost a druhem písma či v takové barvě nebo takových barvách, které zajišťují optimální viditelnost a čitelnost“.

*Směrnice 2014/40*

- 11 Směrnice 2014/40 obsahuje mimo jiné následující body odůvodnění:

„(7) Legislativní opatření na úrovni Unie je [...] nezbytné k provedení [rámcové úmluvy], jejímiž ustanoveními jsou Unie a její členské státy vázány. Zvláště důležitá jsou ustanovení rámcové úmluvy o regulaci složení tabákových výrobků, regulaci zveřejnění informací o tabákových výrobcích, balení a značení tabákových výrobků, reklamě a nezákonném obchodu s tabákovými výrobky. Strany rámcové úmluvy, včetně Unie a jejích členských států, přijaly na různých konferencích na základě obecné dohody soubor pokynů, jež slouží k provádění ustanovení rámcové úmluvy.

[...]

(15) Nedostatečný harmonizovaný přístup k regulaci složek tabákových výrobků negativně ovlivňuje hladké fungování vnitřního trhu a má negativní dopad na volný pohyb zboží v rámci Unie. Některé členské státy proto přijaly právní předpisy nebo s tabákovým průmyslem uzavřely závazné dohody, jimiž se určité složky povolují nebo zakazují. Důsledkem je, že některé složky jsou v určitých členských státech regulovány a v jiných nikoliv. Členské státy rovněž přistupují

odlišně k přísadám v cigaretových filtrech či k přísadám obarvujícím tabákový kouř. Bez harmonizace se očekává, že v následujících letech dojde k nárůstu překážek hladkého fungování vnitřního trhu, pokud se zohlední provádění rámcové úmluvy a příslušné pokyny podle rámcové úmluvy v rámci Unie a s ohledem na zkušenosti získané v jiných jurisdikcích mimo Unii. Pokyny podle rámcové úmluvy o regulaci obsahů látek tabákových výrobků a regulaci zveřejnění informací o tabákových výrobcích vyzývají zejména k odstranění složek, které zvyšují chuťové kvality, vytvářejí dojem o zdravotní prospěšnosti tabákových výrobků, souvisejí s energií nebo vitalitou či mají barvicí vlastnosti.

(16) Pravděpodobnost navzájem se lišící regulace dále zvyšují obavy týkající se tabákových výrobků s jinou než charakteristickou tabákovou příchutí, které by mohly usnadnit zahájení užívání tabáku nebo ovlivnit formy užívání. Mělo by se zabránit opatřením, která zavádějí neopodstatněné rozdíly v rámci úpravy různých typů ochucených cigaret. Výrobky s charakteristickou příchutí s vyšším objemem prodeje by však měly být vyřazovány během delšího časového období, aby měli zákazníci dostatek času na přechod k jiným výrobkům.

(17) Zákaz tabákových výrobků s charakteristickou příchutí nevylučuje použití jednotlivých přísad jako takových, avšak ukládá výrobcům povinnost snížit přísadu nebo kombinaci přísad tak, aby přísady nadále nezpůsobovaly určitou charakteristickou příchut' [...]

[...]

(22) Stále se liší jednotlivá vnitrostátní ustanovení, pokud jde o označování tabákových výrobků, zejména s ohledem na použití kombinovaných zdravotních varování, která se skládají z obrázku a textu, informací o službách pro odvykání a propagačních prvků umístěných v jednotkovém balení či na něm.

(23) Tyto nesrovnalosti mohou vytvářet překážku obchodu a narušovat hladké fungování vnitřního trhu s tabákovými výrobky, a proto by měly být odstraněny. Rovněž je možné, že spotřebitelé v některých členských státech jsou lépe informováni o zdravotních rizicích tabákových výrobků oproti spotřebitelům z jiných členských států. Bez dalšího opatření na úrovni Unie pravděpodobně dojde v nadcházejících letech k prohloubení stávajících nesrovnalostí.

(24) Ke sladění pravidel, která se uplatňují na úrovni Unie s vývojem na mezinárodním poli je rovněž zapotřebí přizpůsobit ustanovení o označování. Pokyny podle rámcové úmluvy o balení a značení tabákových výrobků například vyžadují, aby bylo na obou hlavních vnějších plochách umístěno velké obrázkové varování a povinná informace o odvykání, a obsahují rovněž i přísná pravidla o zavádějících informacích [...]

(25) Ustanovení o označování by se rovněž mělo přizpůsobit novým vědeckým poznatkům. Například údaj o úrovních emisí dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého na jednotkových baleních cigaret se ukázal jako zavádějící, neboť vede spotřebitele k domněnce, že některé cigarety jsou méně škodlivé než ostatní. Poznatky rovněž ukazují na to, že kombinovaná zdravotní varování velkého rozsahu složená z textového varování a odpovídající barevné fotografie jsou účinnější než pouhá textová varování. V důsledku toho by se měla stát kombinovaná zdravotní varování povinná v rámci celé Unie a měla by pokrývat podstatné a viditelné části povrchu jednotkového balení. Pro veškerá zdravotní varování by měly být k zajištění jejich viditelnosti a účinnosti stanoveny minimální rozměry.

[...]

(27) Tabákové výrobky nebo jejich balení by mohly spotřebitele, a zejména pak mladé lidi, uvádět v omyl, pokud by naznačovaly, že jsou tyto výrobky méně škodlivé. To je například případ, jestliže jsou použita určitá slova nebo vlastnosti, jako například slova ‚s nízkým obsahem dehtu‘,

,lehké', 'velmi lehké', 'mírné', 'přírodní', 'organické/bio', 'bez přísad', 'neochucené' nebo 'tenké', či určité názvy, obrázky a figurativní nebo jiné motivy. Jiné zavádějící prvky by mohly mimo jiné zahrnovat vložené letáky nebo jiný dodatečný materiál, jako například adhesivní nálepky, samolepky, připojené letáky, stírací nálepky a pouzdra, nebo prvky, jež souvisí s tvarem samotného tabákového výrobku. Některá balení a tabákové výrobky by mohly rovněž spotřebitele uvádět v omyl tím, že by naznačovaly přínosy v podobě úbytku hmotnosti, sexuální přitažlivosti, společenského postavení, společenského života či kvalit, jako je ženskost, mužnost nebo elegance. Obdobně by velikost a vzhled jednotlivých cigaret mohl uvádět spotřebitele v omyl tím, že by vytvářel dojem o tom, že jsou méně škodlivé.

- (28) Za účelem zajištění integrity a viditelnosti zdravotních varování a v zájmu jejich co největší účinnosti by měla být stanovena úprava týkající se rozměrů zdravotních varování, jakož i určitých hledisek vzhledu jednotkových balení tabákového výrobku, včetně jejich tvaru a způsobu otevírání [...] Členské státy uplatňují rozdílná pravidla týkající se minimálního počtu cigaret v jednotkovém balení. Tato pravidla by měla být sjednocena, aby bylo možné zajistit volný pohyb dotčených výrobků.

[...]

- (33) Přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku by mohl usnadnit přístup k tabákovým výrobkům, které nejsou v souladu s touto směrnicí. Existuje rovněž zvýšené riziko, že by k tabákovým výrobkům měli přístup mladí lidé. Účinek právních předpisů o kontrole tabáku by v důsledku toho byl oslaben. Členské státy by proto měly mít možnost přeshraniční prodej na dálku zakázat. Není-li přeshraniční prodej na dálku zakázán, byla by v zájmu zajištění účinnosti této směrnice vhodná společná pravidla pro registraci maloobchodních prodejců zapojených do těchto prodejtů [...]

[...]

- (48) Tato směrnice navíc neharmonizuje pravidla pro nekuřácká prostředí [...] Členské státy mohou tyto otázky v rámci své vlastní jurisdikce volně regulovat a vyzývají se, aby tak učinily.

[...]

- (53) Tabák a související výrobky, které jsou v souladu s touto směrnicí, by měly moci využívat volný pohyb zboží. Avšak s ohledem na různé stupně harmonizace dosažené touto směrnicí by si členské státy měly za určitých podmínek ponechat pravomoc ukládat v určitých ohledech další požadavky za účelem ochrany veřejného zdraví. Tak je tomu v souvislosti s prezentací a balením tabákových výrobků kromě zdravotních varování, včetně barev, pro něž směrnice stanoví první soubor základních společných pravidel. Členské státy by tak například mohly zavést ustanovení, která stanoví další standardizaci balení tabákových výrobků, pokud tato ustanovení jsou v souladu se Smlouvou o [FEU] a se závazky WTO a nemají vliv na plné provádění této směrnice.

- (54) Členské státy by kromě toho za účelem zohlednění možného budoucího vývoje na trhu měly mít rovněž možnost zakázat určitou kategorii tabáku či souvisejících výrobků z důvodů spojených s konkrétní situací v dotčeném členském státě, a pokud jsou tato opatření zdůvodněna potřebou chránit veřejné zdraví, a to s ohledem na vysokou úroveň ochrany dosaženou prostřednictvím této směrnice. Členské státy by měly taková přísnější vnitrostátní ustanovení oznamovat Komisi.

- (55) Členský stát by měl i nadále mít možnost zachovávat nebo zavádět vnitrostátní právní předpisy pro všechny výrobky uvedené na jeho vnitrostátní trh a týkající se aspektů neregulovaných touto směrnicí, jsou-li tyto předpisy v souladu se Smlouvou o [FEU] a neohrožují plné uplatňování této směrnice [...]

[...]“

(60) Jelikož cílů této směrnice, totiž sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků, nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy, ale spíše jich, z důvodu jejich rozsahu a účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie, může Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o [EU]. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení těchto cílů.“

12 Článek 1 směrnice 2014/40, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„Cílem této směrnice je sblížit právní a správní předpisy členských států týkající se:

- a) složek a emisí tabákových výrobků a příslušných povinností oznamování, včetně maximálních úrovní emisí dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého v cigaretách;
- b) některých aspektů označování a balení tabákových výrobků včetně zdravotních varování, která musí být uvedena na jednotkových baleních tabákových výrobků a jakémkoliv vnějším balení, jakož i opatření týkajících se sledovatelnosti a bezpečnostních prvků, které se použijí na tabákové výrobky v zájmu zajištění jejich souladu s touto směrnicí;
- c) zákazu uvádět na trh tabákové výrobky pro orální užití;
- d) přeshraničního prodeje tabákových výrobků na dálku;
- e) povinnosti oznámit nové tabákové výrobky;
- f) uvádění na trh a označování některých výrobků souvisejících s tabákovými výrobky, zejména elektronických cigaret a náhradních náplní a bylinných výrobků ke kouření,

aby bylo usnadněno hladké fungování vnitřního trhu s tabákovými a souvisejícími výrobky, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí, a aby byly splněny povinnosti Unie podle [rámcové úmluvy].“

13 Podle čl. 2 bodů 24 a 25 této směrnice, nadepsaného „Definice“, se „aromatem“ rozumí „přísada dodávající vůni nebo chuť“, zatímco „charakteristickou příchutí“ se rozumí „jasně rozpoznatelná vůně nebo chuť jiná než tabáková chuť, kterou výrobku dodává přísada nebo kombinace přísad, kromě jiného včetně ovoce, koření, bylinek, alkoholu nebo cukrovinek, mentolu nebo vanilky, jež je rozeznatelná před nebo při užití tabákového výrobku“.

14 Článek 7 uvedené směrnice, nadepsaný „Regulace složek“, stanoví:

„1. Členské státy zakáží uvádět na trh tabákové výrobky s charakteristickou příchutí.

[...]

7. Členské státy zakáží uvádět na trh tabákové výrobky obsahující aroma v jakékoli z jejich složek, jako například ve filtrech, papírech, baleních, kapslích, nebo jiné technické prvky umožňující změnu vůně nebo chuti tabákových výrobků nebo jejich intenzity kouře. Filtry, papíry a kapsle nesmí obsahovat tabák nebo nikotin.

[...]



14. Pokud jde o tabákové výrobky s charakteristickou příchutí, jejichž objemy prodeje v celé Unii představují v určité kategorii výrobků 3 % nebo více, tento článek se uplatní od 20. května 2020.“

15 Ustanovení kapitoly II hlavy II směrnice 2014/40, nadepsané „Označování a balení“, obsahuje mimo jiné pravidla týkající se zdravotních varování, která musí být uváděna na jednotkovém balení a vnějším balení, prezentace tabákových výrobků, vzhledu a obsahu jednotkových balení, sledovatelnosti, jakož i bezpečnostních prvků, které musí uvedené výrobky obsahovat.

16 Článek 8 této směrnice, nadepsaný „Obecná ustanovení“, v odstavci 3 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby zdravotní varování na jednotkových baleních a jakýchkoliv vnějších baleních byla neodstranitelně vytištěná, nesmazatelná a plně viditelná a aby použitím daňového značení, cenovky, bezpečnostních prvků, balení, kapsy, krabice nebo jiného prostředku nedošlo při uvádění tabákových výrobků na trh k částečnému nebo úplnému zakrytí nebo přerušení těchto varování. Na jednotkovém balení tabákových výrobků jiných než cigaret a tabáku k ručnímu balení cigaret prodávanému v sáčku lze zdravotní varování připevnit pomocí samolepek, které musí být neodstranitelné. Zdravotní varování nesmí být narušena otevřením jednotkového balení jiného než u balení s odklápěcím víčkem. U balení s odklápěcím víčkem může být zdravotní varování otevřením balení narušeno, avšak pouze způsobem, který zajistí grafickou integritu a viditelnost textu, fotografií a informací o odvykání kouření“.

17 Článek 9 směrnice 2014/40, nadepsaný „Obecná varování a informační sdělení na tabákových výrobcích ke kouření“, stanoví:

„1. Na každém jednotkovém balení tabákového výrobku ke kouření a jakémkoliv vnějším balení se uvede jedno z obecných varování.

„Kouření zabíjí – přestaňte nyní“

nebo

„Kouření zabíjí“

O tom, které z těchto obecných varování uvedených v prvním pododstavci se použije, rozhodnou členské státy.

2. Na každém jednotkovém balení tabákového výrobku ke kouření a jakémkoliv vnějším balení se uvede toto informační sdělení:

„Tabákový kouř obsahuje přes 70 látek, které prokazatelně způsobují rakovinu.“

3. Pokud jde o balíčky cigaret a tabák k ručnímu balení cigaret v balení kvádrového tvaru, obecné varování se nachází ve spodní části jedné bočních stran jednotkových balení a informační sdělení se nachází ve spodní části druhé boční strany. Tato zdravotní varování musí mít šířku nejméně 20 mm.

U balení ve formě krabičky se sklopným víčkem, u nichž se boční strany při otevření rozdělí na dvě části, se celé obecné varování a informační sdělení nacházejí na větší části rozděleného povrchu. Obecné varování se rovněž nachází na vnitřní straně horní části povrchu, která je vidět, když je balení otevřeno.

Boční strana tohoto typu balení má výšku nejméně 16 mm.

Pro tabák k ručnímu balení cigaret prodávány v sáčku se obecné varování a informační sdělení nachází na plochách, kde je zajištěna plná viditelnost těchto zdravotních varování. U tabáku k ručnímu balení cigaret v obalu válcového tvaru se obecné varování nachází na vnějším povrchu víčka a informační sdělení na vnitřním povrchu víčka.

Jak obecné varování, tak informační sdělení musí pokrývat 50 % ploch, na nichž jsou vytištěna.

[...]“

18 Článek 10 této směrnice, nadepsaný „Kombinovaná zdravotní varování pro tabák ke kouření“, uvádí:

„1. Na každém jednotkovém balení tabákového výrobku ke kouření a jakémkoliv vnějším balení musí být uvedena kombinovaná zdravotní varování. Tato kombinovaná zdravotní varování musí:

a) obsahovat jedno z textových varování uvedených v příloze I a odpovídající barevnou fotografii specifikovanou v knihovně obrazových varování v příloze II;

[...]

c) pokrývat 65 % vnějšího povrchu přední i zadní strany jednotkového balení a jakýchkoliv vnějších balení. Na baleních cylindrického tvaru jsou dvě kombinovaná zdravotní varování v rovnoměrné vzdálenosti od sebe a každé zdravotní varování pokrývá 65 % své poloviny zaobleného povrchu;

[...]

g) u krabiček cigaret dodržovat tyto rozměry:

- i) výška: nejméně 44 mm,
- ii) šířka: nejméně 52 mm.

[...]“

19 Článek 13 uvedené směrnice, nadepsaný „Prezentace výrobků“, stanoví:

„1. Označování jednotkových balení a jakékoliv vnější balení, jakož i samotný tabákový výrobek nesmí zahrnovat žádný prvek nebo rys, který:

a) propaguje tabákový výrobek nebo podporuje jeho spotřebu vytvářením mylného dojmu, pokud jde o jeho vlastnosti, účinky na zdraví, rizika a emise; označení neobsahuje žádné informace o obsahu nikotinu, dehtu nebo oxidu uhelnatého v tabákovém výrobku;

b) naznačuje, že určitý tabákový výrobek je méně škodlivý než jiné nebo že jeho cílem je snížení účinků některých škodlivých složek kouře nebo že má vitalizační, energizující, léčivé, omlazující, přírodní, či vlastnosti produktu ekologického zemědělství vlastnosti nebo jiné zdravotní přínosy či přínosy pro životní styl;

c) odkazuje na chuť, vůni, jakékoliv aroma nebo jiné přísady nebo na jejich nepřítomnost;

d) připomíná potravinový nebo kosmetický výrobek;

e) naznačuje, že určitý tabákový výrobek má zvýšenou biologickou rozložitelnost nebo jiné výhody z hlediska životního prostředí.

2. Jednotková balení a jakékoli vnější balení nesmí naznačovat ekonomické výhody, včetně výhod prostřednictvím tištěných poukázek, nabídek slev, distribuce zdarma, nabídek „dva za cenu jednoho“ ani jiných podobných nabídek.

3. Prvky a rysy, které jsou zakázány podle odstavce 1 a 2, mohou mimo jiné zahrnovat texty, symboly, jména, obchodní značky, figurativní nebo jiné znaky“.

20 Článek 14 uvedené směrnice, nadepsaný „Vzhled a obsah jednotkových balení, stanoví:

„1. Jednotková balení cigaret musí mít kvádrový tvar. Jednotková balení tabáku k ručnímu balení cigaret musí mít kvádrový či válcový tvar, nebo formu sáčku. Jednotkové balení cigaret obsahuje alespoň 20 cigaret. Jednotkové balení tabáku k ručnímu balení cigaret musí obsahovat nejméně 30 g tabáku.

2. Jednotkové balení cigaret může sestávat z kartónu či měkkého materiálu a, s výjimkou odklápěcího víčka a krabičky se sklopným víčkem, nesmí mít jakýkoliv jiný závěr, který by po jejím prvním otevření umožňoval její opětovné uzavření či zapečetění. U balení s odklápěcím víčkem a uzavíráním pomocí sklopného víčka musí být víčko sklopné pouze v jejich zadním lomu.“

21 Článek 18 směrnice 2014/40, nadepsaný „Přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku“, stanoví:

„1. Členské státy mohou zakázat přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku spotřebitelům. Členské státy spolupracují s cílem zamezit takovým prodejům. Maloobchodní prodejci provozující přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku nemohou poskytovat dodávky těchto výrobků spotřebitelům do členských států, kde byl takový prodej zakázán. Členské státy, které tyto prodeje nezakazují, požadují, aby se maloobchodní prodejci, kteří mají v úmyslu provozovat přeshraniční prodej na dálku spotřebitelům nacházejícím se v Unii, zaregistrovali u příslušných orgánů v členském státě, kde je maloobchodní prodejce usazen, a v členském státě, kde se nachází skuteční nebo potenciální spotřebitelé [...]

[...]

3. Členské státy určení tabákových výrobků prodávaných prostřednictvím přeshraničního prodeje na dálku mohou požadovat, aby dodávající maloobchodní prodejce jmenoval fyzickou osobu odpovědnou za ověření, že tyto výrobky před jejich doručením spotřebiteli splňují požadavky vnitrostátních ustanovení přijatých podle této směrnice v členském státě určení, pokud je toto ověření nezbytné za účelem zajištění souladu a usnadnění vymáhání.

[...]“

22 Článek 24 uvedené směrnice, nadepsaný „Volný pohyb“, stanoví:

„1. Členské státy nemohou z důvodu uvážení vztahujícího se k aspektům upraveným touto směrnicí, s výhradou odstavců 2 a 3 tohoto článku, zakázat či omezit uvedení na trh tabákových nebo souvisejících výrobků, jež jsou v souladu s touto směrnicí.

2. Tato směrnice nemá vliv na právo členského státu zachovat a zavést další požadavky platné pro všechny výrobky uvedené na trh v souvislosti s jednotnou úpravou balení tabákových výrobků, kde je to odůvodněno veřejným zdravím, s ohledem na vysokou úroveň ochrany lidského zdraví dosažené prostřednictvím této směrnice. Tato opatření musí být přiměřená a nesmí sloužit jako prostředky jakékoliv diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy. Tato opatření se oznamují Komisi společně s důvody pro jejich zachování nebo zavedení.

3. Členský stát může rovněž zakázat určitou kategorii tabáku či souvisejících výrobků z důvodů spojených s konkrétní situací v tomto členském státě, a pokud jsou tato opatření zdůvodněna potřebou chránit veřejné zdraví, a to s ohledem na vysokou úroveň ochrany lidského zdraví dosaženou prostřednictvím této směrnice. Tato vnitrostátní ustanovení se oznamují Komisi spolu s důvody jejich zavedení. Komise tato ustanovení do šesti měsíců ode dne obdržení oznámení stanoveného v tomto odstavci schválí či zamítne poté, co ověří, zda jsou oprávněná, nutná a přiměřená svému účelu a zda nejsou prostředkem jakékoliv diskriminace či skrytého omezení obchodu mezi členskými státy, a to s ohledem na vysokou úroveň ochrany lidského zdraví dosaženou prostřednictvím této směrnice. Nerozhodne-li Komise v této lhůtě, pokládají se vnitrostátní ustanovení za schválená.

- 23 Článek 28 směrnice 2014/40, nadepsaný „Zpráva“, upřesňuje v odst. 2 písm. a), že Komise uvádí ve své zprávě o uplatňování této směrnice mimo jiné „získané zkušenosti se zřetelem na vzhled povrchů balení, na něž se tato směrnice nevztahuje, s ohledem na vnitrostátní, mezinárodní, právní, hospodářský a vědecký vývoj“.
- 24 Podle článku 29 uvedené směrnice musí členské státy uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s ustanoveními směrnice do 20. května 2016 a tyto předpisy se musí použít od uvedeného dne.

### **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

- 25 Společnosti PMI a BAT podaly u předkládajícího soudu žalobu na přezkum legality („judicial review“) „záměru a/nebo povinnosti“ vlády Spojeného království provést směrnicí 2014/40 do vnitrostátního právního řádu.
- 26 Tyto společnosti tvrdí, že tato směrnice je zcela nebo zčásti neplatná z důvodu porušení článků 114 SFEU, 290 SFEU a 291 SFEU, zásad proporcionality a subsidiarity, jakož i článku 11 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 27 Předkládající soud má za to, že argumenty, které žalobci v původním řízení předkládají na podporu své žaloby, „mohou vést k oprávněným pochybnostem“.
- 28 Za těchto podmínek se High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [Vrchní soud (Anglie a Wales), část Queen’s Bench (správní senát)], rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je směrnice 2014/40 zcela nebo zčásti neplatná z důvodu, že článek 114 SFEU není náležitým právním základem? Zejména pak:

a) pokud jde o čl. 24 odst. 2 směrnice 2014/40:

- i) do jaké míry umožňuje členským státům při svém správném výkladu zavést přísnější pravidla v oblastech souvisejících s ‚jednotnou úpravou‘ balení tabákových výrobků; a
- ii) je čl. 24 odst. 2 ve světle daného výkladu neplatný z důvodu, že článek 114 SFEU není náležitým právním základem?

b) Je čl. 24 odst. 3 směrnice 2014/40, který členským státům umožňuje zakázat určitou kategorii tabákových či souvisejících výrobků za určitých okolností, stížen protiprávností z důvodu, že článek 114 SFEU není náležitým právním základem?

c) Jsou následující ustanovení neplatná z důvodu, že článek 114 SFEU není náležitým právním základem:

- i) ustanovení kapitoly II hlavy II směrnice 2014/40, která se týkají balení a označování;
- ii) článek 7 směrnice 2014/40 v rozsahu, v němž zakazuje mentolové cigarety a tabákové výrobky s charakteristickou příchutí;
- iii) článek 18 směrnice 2014/40, který členským státům umožňuje zakázat přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku; a

- iv) článek 3 odst. 4 a čl. 4 odst. 5 směrnice 2014/40, které přenášejí pravomoci na Komisi, pokud jde o úrovně emisí?
- 2) Pokud jde o článek 13 směrnice 2014/40:
- a) zakazuje při svém správném výkladu uvádět pravdivá a nezavádějící tvrzení o tabákových výrobcích na balení výrobku; a
  - b) pokud tomu tak je, je neplatný z důvodu, že odporuje zásadě proporcionality nebo článku 11 Listiny?
- 3) Jsou některá nebo veškerá následující ustanovení neplatná z důvodu, že odporují zásadě proporcionality:
- a) článek 7 odst. 1 a 7 v rozsahu, v němž zakazuje uvádět na trh tabákové výrobky s mentolem jakožto charakteristickou příchutí a uvádět na trh tabákové výrobky obsahující aroma v jakékoli z jejich složek;
  - b) článek 8 odst. 3, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 1 písm. g) a článek 14 v rozsahu, v němž stanovují různé požadavky na jednotnou úpravu balení; a
  - c) článek 10 odst. 1 písm. a) a c) v rozsahu, v němž požadují, aby zdravotní varování pokrývala 65 % vnějšího povrchu přední i zadní strany jednotkového balení a jakýchkoliv vnějších balení?
- 4) Jsou některá nebo veškerá následující ustanovení směrnice 2014/40 neplatná z důvodu, že odporují článku 290 SFEU:
- a) článek 3 odst. 2 a 4, které se týkají maximálních úrovní emisí;
  - b) článek 4 odst. 5, který se týká metod měření emisí;
  - c) článek 7 odst. 5, 11 a 12, které se týkají regulace složek;
  - d) článek 9 odst. 5, čl. 10 odst. 1 písm. f) a odst. 3, čl. 11 odst. 6, čl. 12 odst. 3 a čl. 20 odst. 12, které se týkají zdravotních varování;
  - e) článek 20 odst. 11, který se týká zákazu elektronických cigaret nebo náhradních náplní; nebo
  - f) článek 15 odst. 12, který se týká smluv o uchování údajů?
- 5) Jsou čl. 3 odst. 4 a čl. 4 odst. 5 směrnice 2014/40 neplatné z důvodu, že odporují zásadě právní jistoty nebo nepřipustným způsobem přenášejí pravomoci na vnější subjekty, které nepodléhají procesním zárukám vyžadovaným unijním právem?
- 6) Jsou některá nebo veškerá následující ustanovení směrnice 2014/40 neplatná z důvodu, že odporují článku 291 SFEU:
- a) článek 6 odst. 1, který se týká oznamovacích povinností;
  - b) článek 7 odst. 2 až 4 a odst. 10, které se týkají prováděcích aktů v souvislosti se zákazem tabákových výrobků za určitých okolností; nebo
  - c) článek 9 odst. 6 a čl. 10 odst. 4, které se týkají zdravotních varování?
- 7) Jsou směrnice 2014/40 a zejména její článek 7, čl. 8 odst. 3, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 1 písm. g), článek 13 a článek 14 neplatné z důvodu, že nejsou v souladu se zásadou subsidiarity?

## **K předběžným otázkám**

### *K přípustnosti*

- 29 Evropský parlament, Rada Evropské unie a Komise, jakož i francouzská vláda tvrdí, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je zcela nebo zčásti nepřipustná.

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v plném rozsahu

- 30 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřijatelná v plném rozsahu z důvodu, že na jedné straně neexistuje skutečný spor mezi stranami, a na straně druhé proto, že žaloba spočívající v přezkumu legality („judicial review“) „záměru a/nebo povinnosti“ vlády Spojeného království provést směrnici je prostředkem k obcházení systému procesních prostředků zavedeného Smlouvou o FEU.
- 31 V tomto ohledu je třeba uvést, že je věcí pouze vnitrostátního soudu, který rozhoduje spor a který musí nést odpovědnost za přijaté soudní rozhodnutí, posoudit s ohledem na zvláštnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak i relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu nebo platnosti normy unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (viz rozsudek Gauweiler a další, C-62/14, EU:C:2015:400, bod 24).
- 32 Z toho vyplývá, že se na otázky týkající se unijního práva vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr smí rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem odmítnout pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad nebo žádané posouzení platnosti unijní normy nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek Gauweiler a další, C-62/14, EU:C:2015:400, bod 25).
- 33 Pokud jde zaprvé o skutečný charakter sporu v původním řízení, je třeba uvést, že žalobu na přezkum legality „záměru a/nebo povinnosti“ vlády Spojeného království provést směrnici 2014/40, kterou předkládajícímu soudu podaly žalobkyně v původním řízení, považoval předkládající soud za přípustnou, přestože k datu podání této žaloby neuplynula lhůta stanovená pro provedení této směrnice a nebylo přijato žádné vnitrostátní opatření, které by uvedenou směrnicí provádělo. Kromě toho mají žalobkyně v původním řízení a státní tajemník pro zdravotnictví rozdílné názory na opodstatněnost výše uvedených žalob. Vzhledem k tomu, že předkládající soud byl vyzván k tomu, aby tento názorový rozpor vyřešil, není zjevně patrné, že by spor v původním řízení nebyl skutečným [viz obdobně rozsudek *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, body 36 a 38].
- 34 Pokud jde zadruhé o argument, podle kterého je žaloba na přezkum legality („judicial review“) „záměru a/nebo povinnosti“ vlády Spojeného království provést směrnici prostředkem k obcházení systému procesních prostředků zavedeného Smlouvou o FEU, je třeba připomenout, že Soudní dvůr prohlásil již několik žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, které se týkaly platnosti odvozených právních aktů a které byly podány v rámci takových žalob, za přípustné, mimo jiné ve věcech, ve kterých byly vydány rozsudky *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741), *Intertanko a další* (C-308/06, EU:C:2008:312), jakož i *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419).
- 35 Kromě toho možnost jednotlivců uplatnit neplatnost obecně závazného aktu Unie před vnitrostátními soudy nepodléhá podmínce, aby již byla přijata opatření provádějící uvedený akt na základě vnitrostátního práva. V tomto ohledu stačí, aby vnitrostátnímu soudu byl předložen skutečný spor, v němž incidenčně vyvstává otázka platnosti tohoto aktu. Tato podmínka je přitom ve sporu v původním řízení splněna, jak vyplývá z bodu 33 tohoto rozsudku [obdobně viz rozsudky *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 40 a *Gauweiler a další*, C-62/14, EU:C:2015:400, bod 29].
- 36 Za těchto okolností nelze žádost o rozhodnutí o předběžné otázce prohlásit za nepřijatelnou v plném rozsahu.

## K přípustnosti některých předběžných otázek

- 37 Je třeba zkoumat přípustnost některých předběžných otázek, pokud jde zaprvé o tvrzení, podle kterého je první otázka, písm. a), b) a c) bod ii), týkající se výkladu a platnosti článku 18 a čl. 24 odst. 2 a 3 směrnice 2014/40, hypotetická a nemá žádný vztah k předmětu sporu v původním řízení.
- 38 Je třeba uvést, že tato ustanovení jsou určena členským státům, jimž v podstatě umožňují, aby do svých vnitrostátních právních řádů zavedly určité zákazy či nové požadavky nebo tyto zákazy či požadavky zachovaly. I když je pravda, že uvedená ustanovení sice členským dávají možnost k určitému jednání, aniž by je k němu zavazovala, nic to nemění na tom, že tato ustanovení mohou být relevantní při přijímání vnitrostátních opatření k provedení této směrnice. Povaha, obsah a rozsah těchto opatření se tudíž mohou lišit v závislosti na výkladu a platnosti článku 18 a čl. 24 odst. 2 a 3 uvedené směrnice.
- 39 Ze skutečnosti, že předkládací rozhodnutí neuvádí, zda má Spojené království v úmyslu se těchto ustanovení dovolávat při provádění směrnice 2014/40 do svého vnitrostátního právního řádu, nelze dovozovat, že otázky týkající se jejich výkladu a platnosti jsou čistě hypotetické. Rozhodnutí o využití uvedených ustanovení může totiž záviset na výsledku původního řízení, který se týká právě záměru nebo povinnosti vlády Spojeného království provést tuto směrnici.
- 40 Není tedy zjevné, že výklad nebo posouzení platnosti těchto ustanovení nemají žádný vztah k předmětu sporu v původním řízení ani že by jednalo o hypotetické problémy.
- 41 První otázka písm. a), b), c) bod iii) je tudíž přípustná.
- 42 Zadruhé, pokud jde o přípustnost první otázky písm. c) bodu iv), jakož i čtvrté až šesté otázky, je třeba uvést, že se tyto otázky týkají platnosti čl. 3 odst. 2 a 4, čl. 4 odst. 5, čl. 6 odst. 1, čl. 7 odst. 2 až 5 a 10 až 12, čl. 9 odst. 5 a 6, čl. 10 odst. 1 písm. f), čl. 10 odst. 3 a 4, čl. 11 odst. 6, čl. 12 odst. 3, čl. 15 odst. 12 a čl. 20 odst. 11 a 12 směrnice 2014/40. Tato ustanovení zmocňují Komisi k přijímání různých aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů.
- 43 Je třeba uvést, že žádné z těchto ustanovení není určeno členským státům. Z toho vyplývá, že se tato ustanovení nevztahují na provádění této směrnice do vnitrostátních právních řádů členských států.
- 44 Mimoto nebylo tvrzeno, že by neplatnost jednoho nebo více z těchto ustanovení vedla k neplatnosti jiných ustanovení uvedené směrnice, která se týkají provádění.
- 45 Za těchto podmínek je zjevné, že první otázka písm. c) bod iv), jakož i čtvrtá až šestá otázka nemají žádný vztah k záměru a/nebo povinnosti Spojeného království provést směrnici 2014/40, které jsou předmětem sporu v původním řízení.
- 46 Z toho vyplývá, že je třeba prohlásit první otázku písm. c) bod iv), jakož i čtvrtou až šestou otázku za nepřípustné.
- 47 Zatřetí, pokud jde o přípustnost sedmé otázky, která se týká platnosti článku 7, čl. 8 odst. 3, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 1 písm. g), článku 13 a článku 14 směrnice 2014/40, je třeba připomenout, že z ducha spolupráce, kterým se má řídit průběh řízení o předběžné otázce, vyplývá, že je nezbytné, aby vnitrostátní soud uvedl v předkládacím rozhodnutí konkrétní důvody, proč má za to, že odpověď na jeho otázky týkající se výkladu či platnosti některých ustanovení unijního práva je nezbytná pro vyřešení sporu (v tomto smyslu viz zejména rozsudky Bertini a další, 98/85, 162/85 a 258/85, EU:C:1986:246, bod 6; ABNA a další, C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, EU:C:2005:741, bod 46, jakož i IATA a ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, bod 31).

- 48 Proto je důležité, aby vnitrostátní soud uvedl konkrétní důvody, které jej vedly k pochybnostem o platnosti některých ustanovení unijního práva, a tedy důvody neplatnosti, které mohou být podle jeho názoru přijaty (v tomto smyslu viz zejména rozsudky *Greenpeace France* a další, C-6/99, EU:C:2000:148, bod 55, jakož i usnesení *Adiamix*, C-368/12, EU:C:2013:257, bod 22). Takový požadavek vyplývá rovněž z čl. 94 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora.
- 49 Kromě toho podle ustálené judikatury Soudního dvora nemají informace poskytnuté v předkládacích rozhodnutích pouze umožnit Soudnímu dvoru, aby podal užitečné odpovědi, ale mají rovněž poskytnout vládám členských států, jakož i ostatním zúčastněným možnost předložit jejich vyjádření v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora Evropské unie. Je na Soudním dvoru, aby zajistil, že tato možnost bude zachována s ohledem na to, že na základě tohoto článku jsou zúčastněným oznamována pouze předkládací rozhodnutí společně s překladem do úředního jazyka každého členského státu, a není jim poskytnut vnitrostátní spis, který byl Soudnímu dvoru případně předán předkládajícím soudem (viz zejména rozsudky *Holdijk* a další, 141/81 až 143/81, EU:C:1982:122, bod 6; *Lehtonen a Castors Braine*, C-176/96, EU:C:2000:201, bod 23, jakož i usnesení *Adiamix*, C-368/12, EU:C:2013:257, bod 24).
- 50 Z výše uvedeného na jedné straně vyplývá, že v rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudní dvůr zkoumá platnost unijního aktu či některých jeho ustanovení pouze ve vztahu k důvodům neplatnosti uvedeným v předkládacím rozhodnutí. Na straně druhé má však neuvedení konkrétních důvodů, které vedly předkládající soud k pochybnostem o tomto aktu či těchto ustanoveních, za následek nepřipustnost otázek týkající se jejich platnosti.
- 51 V projednávané věci předkládající soud neuvádí důvody, proč se v rámci sedmé otázky obrací na Soudní dvůr ohledně platnosti čl. 8 odst. 3, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 1 písm. g), článku 13 a článku 14 směrnice 2014/40. Veškeré skutečnosti týkající se této otázky uvedené v předkládacím rozhodnutí se totiž vztahují výlučně k článku 7 uvedené směrnice.
- 52 Za těchto podmínek je sedmá otázka přípustná pouze v rozsahu, v němž se týká článku 7 směrnice 2014/40.
- 53 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba rozhodnout, že první otázka písm. c) bod iv), čtvrtá až šestá otázka, jakož i sedmá otázka v rozsahu, v němž se týká čl. 8 odst. 3, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 1 písm. g), článku 13 a článku 14 směrnice 2014/40, jsou nepřipustné.

#### *K první otázce*

- 54 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda je směrnice 2014/40 zcela nebo zčásti neplatná z důvodu, že článek 114 SFEU není náležitým právním základem. Předkládající soud si zejména klade otázku platnosti článků 7 a 18 a čl. 24 odst. 2 a 3 uvedené směrnice, jakož i ustanovení kapitoly II hlavy II této směrnice.
- 55 Je třeba uvést, že navzdory znění první otázky neuvádí předkládací rozhodnutí žádný přesný důvod pro neplatnost směrnice 2014/40 jako celku. Úvahy uvedené v tomto rozhodnutí se totiž vztahují výlučně na platnost jednotlivých, izolovaně posuzovaných ustanovení, která jsou uvedena v předchozím bodě tohoto rozsudku.
- 56 Za těchto podmínek je třeba odpovědět na první otázku přezkoumáním důvodů neplatnosti, které jsou uplatňovány s ohledem na každé z výše uvedených ustanovení. Pokud by z výsledku tohoto přezkumu vyplývalo, že musí být jedno z těchto ustanovení prohlášeno za neplatné, bude třeba posoudit, zda se tato neplatnost týká platnosti směrnice 2014/40 jako celku.



- 57 Podle čl. 114 odst. 1 SFEU přijímají Parlament a Rada opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.
- 58 V tomto ohledu pouhé konstatování odlišností mezi vnitrostátními právními úpravami sice nestačí k odůvodnění použití článku 114 SFEU, avšak 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 [v tomto smyslu viz rozsudky Německo v. Parlament a Rada, C-376/98, EU:C:2000:544, body 84 a 95; British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, body 59 a 60; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 30; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 29; Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 37, jakož i Vodafone a další, C-58/08, EU:C:2010:321, bod 32].
- 59 Z ustálené judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že ačkoliv je použití článku 114 SFEU jako právního základu možné za účelem předejití budoucím překážkám obchodu vyplývajícím z nestejnorožného vývoje vnitrostátních právních úprav, výskyt takovýchto překážek musí být pravděpodobný a předmětem dotčeného opatření musí být jejich předcházení [rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 61; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 31; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 30; Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 38, jakož i Vodafone a další, C-58/08, EU:C:2010:321, bod 33].
- 60 Soudní dvůr kromě toho rozhodl, že jsou-li podmínky pro použití článku 114 SFEU jako právního základu splněny, unijnímu normotvůrci nelze z důvodu, že ochrana veřejného zdraví je rozhodující při volbách řešení, které je třeba učinit, bránit v tom, aby se o tento právní základ opíral [rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 32; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 31, jakož i Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 39].
- 61 Mimoto je třeba zdůraznit, že čl. 168 odst. 1 první pododstavec SFEU stanoví, že při vymezení a provádění všech politik a činností Unie je zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví, a čl. 114 odst. 3 SFEU výslovně vyžaduje, aby byla při prováděné harmonizaci zaručena vysoká úroveň ochrany lidského zdraví [rozsudky British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 33; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 32, jakož i Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 40].
- 62 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 mohou být na překážku volnému pohybu výrobku nebo výrobků v Unii, článek 114 SFEU opravňuje unijního normotvůrce, 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 o FEU nebo vytýčenými v judikatuře, zejména se zásadou proporcionality (rozsudky Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 34; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 33, jakož i Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 41).
- 63 Je rovněž třeba poukázat na to, že výrazem „opatření ke sblížení“ uvedeným v článku 114 SFEU chtěli autoři Smlouvy poskytnout unijnímu normotvůrci v závislosti na obecném kontextu a zvláštních okolnostech harmonizované oblasti určitý prostor pro uvážení, pokud jde o techniku sblížení, která je nejvhodnější pro dosažení požadovaného výsledku, zejména v oblastech, které se vyznačují složitými technickými znaky (viz rozsudky Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 42, jakož i Spojené království v. Parlament a Rada, C-270/12, EU:C:2014:18, bod 102). Unijní normotvůrce, který uplatňuje tento prostor pro uvážení, proto může přistoupit k harmonizaci po etapách a vyžadovat pouze postupné odstraňování jednostranných opatření přijatých členskými státy (rozsudek Rewe-Zentrale, 37/83, EU:C:1984:89, bod 20).

64 V závislosti na okolnostech mohou opatření, na něž se vztahuje čl. 114 odst. 1 SFEU, spočívat v uložení povinnosti všem členským státům, aby povolily uvádění dotyčného výrobku nebo výrobků na trh, v určení některých podmínek pro tuto povolovací povinnost nebo i v dočasném či definitivním zákazu uvádění některého výrobku nebo výrobků na trh (rozsudky *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, bod 35, *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, bod 34, jakož i *Německo v. Parlament a Rada*, C-380/03, EU:C:2006:772, bod 43).

65 Ve světle těchto zásad je třeba ověřit, zda jsou splněny podmínky pro použití článku 114 SFEU jako právního základu ustanovení směrnice 2014/40, jichž se týká první otázka.

K první otázce písm. a)

66 Podstatou první otázky písm. a) předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 24 odst. 2 směrnice 2014/40 vykládán v tom smyslu, že členským státům umožňuje přijímat v oblastech souvisejících s jednotnou úpravou balení tabákových výrobků přísnější pravidla oproti pravidlům stanoveným touto směrnicí, a zda ve světle tohoto výkladu je toto ustanovení neplatné z toho důvodu, že článek 114 SFEU není pro toto ustanovení náležitým právním základem.

67 Podle čl. 24 odst. 1 směrnice 2014/40 členské státy nemohou z důvodu uvážení vztahujícího se k aspektům upraveným touto směrnicí, s výhradou odstavců 2 a 3 tohoto článku 24, zakázat či omezit uvedení na trh tabákových nebo souvisejících výrobků, jež jsou v souladu s touto směrnicí. Podle uvedeného čl. 24 odst. 2 směrnice 2014/40 nemá směrnice vliv na právo členského státu zachovat a [nebo] zavést za určitých podmínek „další požadavky platné pro všechny výrobky uvedené na trh v souvislosti s jednotnou úpravou balení tabákových výrobků“.

68 Žalobkyně v původním řízení, Irsko, Spojené království a norská vláda mají za to, že čl. 24 odst. 2 směrnice 2014/40 opravňuje členské státy k zachování či zavedení dalších požadavků, které se týkají všech aspektů balení tabákových výrobků, ať již jsou touto směrnicí upraveny či nikoliv. Naproti tomu portugalská vláda, Parlament, Rada a Komise mají za to, že tato možnost se vztahuje pouze na takové aspekty balení, které nebyly uvedenou směrnicí harmonizovány.

69 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že čl. 24 odst. 2 směrnice 2014/40 lze skutečně vykládat několika způsoby, takže přesný rozsah oprávnění přiznaného členským státům se nejeví jako úplně jednoznačný. Tato směrnice totiž na jedné straně neobsahuje definici pojmů „další požadavky“ a „jednotná úprava“ uvedených v čl. 24 odst. 2 uvedené směrnice. Na stranu druhou toto ustanovení neuvádí, zda se tato možnost vztahuje na aspekty balení tabákových výrobků, které byly uvedenou směrnicí harmonizovány.

70 Z ustálené judikatury však vyplývá, že je-li možný více než jeden výklad znění sekundárního právního předpisu, je třeba dát přednost výkladu, podle něhož je takové ustanovení v souladu se Smlouvou, před výkladem, který vede ke zjištění, že ustanovení je se Smlouvou neslučitelné (viz zejména rozsudek *Ordre des barreaux francophones et germanophone a další*, C-305/05, EU:C:2007:383, bod 28).

71 Výklad čl. 24 odst. 2 směrnice 2014/40, podle kterého by toto ustanovení umožňovalo členským státům zachovat či zavést další požadavky týkající se všech aspektů balení tabákových výrobků, včetně aspektů, které byly touto směrnicí harmonizovány, by v podstatě ohrožoval harmonizaci, kterou zajišťuje uvedená směrnice v oblasti balení těchto výrobků. Takový výklad by totiž vedl k tomu, že by členské státy byly oprávněny nahradit požadavky v oblasti balení, které byly harmonizovány uvedenou směrnicí, jinými požadavky, které byly zavedeny na vnitrostátní úrovni, což by bylo v rozporu s pravidly stanovenými podle čl. 114 odst. 4 až 10 SFEU týkajícími se zachování či zavádění vnitrostátních předpisů, které se odchyľují od harmonizačního opatření.

- 72 Takový výklad by vedl k neslučitelnosti čl. 24 odst. 2 směrnice 2014/40 s článkem 114 SFEU.
- 73 Článek 24 odst. 2 směrnice 2014/40 lze nicméně vykládat i v tom smyslu, že opravňuje členské státy zachovat či zavést další požadavky, jen pokud jde o takové aspekty jednotné úpravy balení tabákových výrobků, které nebyly touto směrnicí harmonizovány. I když je pravda, že ve znění čl. 24 odst. 2 takové upřesnění obsaženo není, nic to nemění na tom, že takový výklad je v souladu s cílem a obecnou systematikou uvedené směrnice.
- 74 Z článku 1 písm. b) směrnice 2014/40 totiž vyplývá, že jejím cílem je sblížit právní a správní předpisy členských států týkající se „některých“ aspektů označování a balení tabákových výrobků. Z toho vyplývá, že cílem této směrnice není harmonizace všech aspektů označování a balení těchto výrobků.
- 75 Tento závěr je podpořen zněním čl. 28 odst. 2 písm. a) směrnice 2014/40, podle kterého Komise při sestavování zprávy podle čl. 28 odst. 1 této směrnice věnuje zvláštní pozornost mimo jiné „získané zkušenosti se zřetelem na vzhled povrchů balení, na něž se [uvedená] směrnice nevztahuje.“
- 76 V této souvislosti je v 53. bodě odůvodnění směrnice 2014/40 upřesněno, že s ohledem na různé stupně harmonizace dosažené touto směrnicí by si členské státy měly za určitých podmínek ponechat pravomoc ukládat požadavky, které se týkají např. barev balení tabákových výrobků, či stanovit další standardizaci jejich balení. Žádné ustanovení uvedené směrnice totiž nestanovuje ani nezakazuje takovou standardizaci a neupravuje ani barvy balení tabákových výrobků, aniž by tím byly dotčeny požadavky stanovené v článku 13 uvedené směrnice.
- 77 Mimoto z obecné systematiky směrnice 2014/40 vyplývá, že tato směrnice neprovádí úplnou harmonizaci v oblasti výroby, prezentace a prodeje tabákových a souvisejících výrobků. O tom svědčí zejména 47. a 48. bod odůvodnění této směrnice, které odkazují na několik aspektů, jež tato směrnice neupravuje. Stejně tak se v 55. bodě odůvodnění uvedené směrnice uvádí, že členské státy by měly i nadále mít možnost zachovávat nebo zavádět vnitrostátní právní předpisy pro všechny výrobky uvedené na jejich vnitrostátní trhy „týkající se aspektů neregulovaných [uvedenou] směrnicí“,
- 78 Je tudíž třeba zkoumat, zda výklad čl. 24 odst. 2 směrnice 2014/40 uvedený v bodě 73 tohoto rozsudku uvádí toto ustanovení do souladu s článkem 114 SFEU.
- 79 Je zajisté pravda, že čl. 24 odst. 2 směrnice 2014/40 tím, že opravňuje členské státy k tomu, aby zachovaly či zavedly nové požadavky týkající se aspektů balení, které nebyly uvedenou směrnicí harmonizovány, nezaručuje, že se výrobky, jejichž balení je v souladu s požadavky této směrnice, budou moci volně pohybovat na vnitřním trhu.
- 80 Tato okolnost je však nevyhnutelným důsledkem způsobu harmonizace, který si unijní normotvůrce v projednávaném případě zvolil. Jak již bylo uvedeno v bodě 63 tohoto rozsudku, unijní normotvůrce disponuje prostorem pro posouzení, mimo jiné i pokud jde o možnost využít harmonizace po etapách a vyžadovat pouze postupné odstraňování jednostranných opatření přijatých členskými státy.
- 81 Jak přitom uvedla generální advokátka v bodě 119 svého stanoviska, také opatření usilující o takovou částečnou harmonizaci v oblasti označování a balení tabákových výrobků, jakou provádí směrnice 2014/40, přispívá k fungování vnitřního trhu, neboť sice neodstraňuje veškeré překážky obchodu, avšak přinejmenším některé z nich.
- 82 Na rozdíl od směrnice, o niž šlo ve věci, v níž byl vydán rozsudek Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, EU:C:2000:544), totiž čl. 24 odst. 1 směrnice 2014/40 ve spojení s odstavcem 2 uvedeného článku podle výkladu, který je uveden v bodě 73 tohoto rozsudku, zakazuje členským státům, aby bránily z důvodů týkajících se aspektů balení, které jsou touto směrnicí harmonizovány, dovozu, prodeji a užívání tabákových výrobků, které splňují požadavky stanovené uvedenou směrnicí. Tato

ustanovení tak přispívají k dosažení cíle, kterým je zlepšit podmínky fungování vnitřního trhu, a jsou tudíž v souladu s článkem 114 SFEU [viz obdobně rozsudek *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 74].

83 Z toho vyplývá, že výklad čl. 24 odst. 2 směrnice 2014/40, podle kterého opravňuje toto ustanovení členské státy k tomu, aby zachovaly či zavedly další požadavky, jen pokud jde o takové aspekty balení tabákových výrobků, které nebyly touto směrnicí harmonizovány, umožňuje uvést toto ustanovení do souladu s článkem 114 SFEU. Na základě judikatury uvedené v bodě 70 tohoto rozsudku je proto třeba tento výklad přijmout.

84 Na základě výše uvedených úvah je na první předběžnou otázku písm. a) nutno odpovědět takto:

- článek 24 odst. 2 směrnice 2014/40 musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy mohou zachovat či zavést další požadavky, pokud jde o takové aspekty balení tabákových výrobků, které nejsou touto směrnicí harmonizovány;
- Přezkum této otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost tohoto ustanovení.

K první otázce písm. b)

85 Podstatou první otázky písm. b) předkládajícího soudu je, zda je čl. 24 odst. 3 směrnice 2014/40 neplatný z důvodu, že článek 114 SFEU není náležitým právním základem pro toto ustanovení.

86 V článku 24 odst. 3 směrnice 2014/40 se mimo jiné stanoví, že členský stát může zakázat „určitou kategorii“ tabákových či souvisejících výrobků z důvodů spojených s konkrétní situací v tomto členském státě a pokud jsou tato opatření zdůvodněna potřebou chránit veřejné zdraví, a to s ohledem na vysokou úroveň ochrany lidského zdraví zajišťovanou touto směrnicí.

87 Je zajisté pravda, že čl. 24 odst. 3 směrnice 2014/40 tím, že opravňuje členské státy zakázat určitou kategorii tabákových či souvisejících výrobků, byť tyto výrobky splňují požadavky stanovené uvedenou směrnicí, může bránit volnému pohybu těchto výrobků.

88 Je však třeba konstatovat, že cílem směrnice 2014/40 není zasahovat do politik členských států v oblasti legality tabákových výrobků jako takových.

89 V 48. bodě odůvodnění směrnice 2014/40 se totiž uvádí, že tato směrnice „neharmonizuje pravidla pro nekuřácká prostředí“. Taková pravidla mohou sahat od zákazu kouření na určitých místech až po zákaz uvádění určitých kategorií tabákových výrobků na trh.

90 Z toho vyplývá, že se čl. 24 odst. 3 směrnice 2014/40 vztahuje na aspekt, který není předmětem harmonizačních opatření stanovených touto směrnicí, a na který se tudíž nesmí vztahovat pravidla podle čl. 114 odst. 4 až 10 SFEU týkající se zavádění vnitrostátních předpisů, které se odchyľují od harmonizačního opatření.

91 Článek 24 odst. 3 směrnice 2014/40 ve spojení s odst. 1 tohoto článku totiž vymezuje oblast působnosti této směrnice, když vyjasňuje skutečnost, že tabákové a související výrobky, které splňují požadavky stanovené touto směrnicí, se mohou volně pohybovat na vnitřním trhu, pokud tyto výrobky spadají do takové kategorie tabákových a souvisejících výrobků, jejichž uvádění na trh je v členském státě zákonem povoleno.

- 92 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že unijní normotvůrce se může platně rozhodnout, že v legislativním aktu, který je přijat na základě článku 114 SFEU, uvede ustanovení, která mají za cíl výslovně upřesnit otázky, na které se nevztahují přijatá harmonizační opatření, a to tím spíše, jsou-li v čl. 24 odst. 3 směrnice 2014/40 stanoveny podmínky, jakož i mechanismus, které mají zabránit svévolné diskriminaci či zastřenému omezování obchodu mezi členskými státy, a to v zájmu hladkého fungování vnitřního trhu, o který se opírá uvedený článek 114 SFEU.
- 93 Rovněž musí být odmítnuta argumentace vycházející z nesouladu mezi čl. 24 odst. 3 směrnice 2014/40 a článku 7 uvedené směrnice z toho důvodu, že na jedné straně má zákaz charakteristických příchutí, který je stanoven posledně uvedeným ustanovením, odstranit rozdíly mezi právními úpravami členských států, zatímco na straně druhé tento čl. 24 odst. 3 vznik takových rozdílů usnadňuje.
- 94 Tato argumentace totiž vychází z chybného výkladu vztahu článku 7 a čl. 24 odst. 3 směrnice 2014/40. Obě tato ustanovení se doplňují, aniž by stála ve vzájemném rozporu. Tento článek 7 má totiž zákazem tabákových výrobků s charakteristickou příchutí za cíl odstranit stávající rozdíly mezi vnitrostátními úpravami členských států zejména za účelem zajištění volného pohybu tabákových výrobků obecně. Podle čl. 24 odst. 1 uvedené směrnice se mohou tyto výrobky, pokud jsou v souladu mimo jiné s uvedeným článkem 7, volně pohybovat na vnitřním trhu, a to tak dlouho, dokud není kategorie tabákových výrobků, do které spadají, jak vyplývá z čl. 24 odst. 3 uvedené směrnice, jako taková zakázána v členském státě, v němž jsou uváděny na trh.
- 95 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba konstatovat, že přezkum první otázky písm. b) neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 24 odst. 3 směrnice 2014/40.

K první otázce písm. c)

- 96 Podstatou první otázky písm. c) předkládajícího soudu je, zda jsou ustanovení kapitoly II hlavy II směrnice 2014/40, jakož i články 7 a 18 uvedené směrnice neplatné z důvodu, že článek 114 SFEU není náležitým právním základem pro tato ustanovení.

– K první otázce písm. c) bodu i)

- 97 Důvody neplatnosti, které jsou uváděny v předkládacím rozhodnutí ve vztahu k ustanovením kapitoly II, nadepsané „Označování a balení“, hlavy II směrnice 2014/40 se zaprvé týkají údajné neexistence rozdílů či rizika vzniku takových rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami v oblasti označování a balení tabákových výrobků, které by mohly bránit volnému pohybu uvedených výrobků. Stávající rozdíly totiž vznikají nikoli v důsledku rozdílných vnitrostátních úprav, ale v důsledku obchodních strategií výrobců, které spočívají v přizpůsobení balení a označování svých výrobků preferencím spotřebitelů, jež jsou v jednotlivých členských státech různé.
- 98 V této souvislosti je třeba uvést, že, jak vyplývá z 22., 23., a 28. bodu odůvodnění směrnice, jakož i z posouzení dopadu ze dne 19. prosince 2012, které vypracovala Komise a které je připojeno k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků [SWD(2012) 452 final, část 1, s. 30 a násl.], k datu přijetí směrnice 2014/40 existovaly významné rozdíly mezi vnitrostátními právními úpravami v oblasti označování a balení tabákových výrobků. Zatímco některé členské státy stanovily kombinovaná zdravotní varování, která se skládají z obrázku a textu, jiné členské státy stanovily pouze textová varování. Mimoto na vnitrostátní úrovni existovaly rozdíly ve velikosti balení cigaret, minimálním počtu cigaret v jednotkovém balení, jakož i v povolených reklamních prvcích, které bylo možné na tato jednotková balení umísťovat.

- 99 Dále, jak vyplývá z 23. a 24. bodu odůvodnění směrnice 2014/40, bez dalšího opatření na úrovni Unie pravděpodobně dojde v nadcházejících letech k prohloubení stávajících nesrovnalostí, a to zejména s ohledem na nutnost přizpůsobit ustanovení týkající se označování vývoji na mezinárodním poli, jako jsou např. ustanovení uvedená v pokynech k rámcové úmluvě, která se týkají balení a označování tabákových výrobků.
- 100 Vzhledem k tomu, že trh s tabákovými výrobky je trhem, na kterém obchod mezi členskými státy představuje relativně důležitou část, mohou vnitrostátní pravidla týkající se podmínek, které musí tyto výrobky splňovat, zejména pokud jde o jejich název, složení a označování, v případě neexistence harmonizace na unijní úrovni bránit volnému pohybu zboží [v tomto smyslu viz rozsudek *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 64].
- 101 V souladu s judikaturou citovanou v bodě 62 tohoto rozsudku přitom platí, 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 v Unii, článek 114 ES opravňuje unijního normotvůrce, aby zasáhl tak, že přijme vhodná opatření.
- 102 Zadruhé je platnost ustanovení kapitoly II hlavy II směrnice 2014/40 zpochybňována z důvodu, že tato ustanovení nepřispívají k odstranění překážek volného pohybu tabákových výrobků, neboť některá z těchto ustanovení ukládají každopádně výrobcům povinnost vyrábět pro každý z členských států rozdílná balení. To platí mimo jiné i v případě pravidel v oblasti daňového značení, které se u jednotlivých členských států liší, či u pravidel týkajících se zdravotních varování, která musí být vyhotovena v úředním jazyce či úředních jazycích členského státu uvádění na trh.
- 103 I když je pravda, že některá ustanovení kapitoly II hlavy II směrnice 2014/40 vyžadují, aby určité prvky označování a balení tabákových výrobků byly přizpůsobeny mimo jiné v závislosti na úředním jazyce či úředních jazycích nebo na daňových právních předpisech členského státu, v němž jsou tyto výrobky uváděny na trh, nic to nemění na tom, že tato směrnice harmonizuje jiné prvky označování a balení těchto výrobků, jako je např. tvar jednotkových balení, minimální počet cigaret v jednotkovém balení, velikost a kombinovaná podoba zdravotních varování. Jak uvedla generální advokátka v bodě 98 svého stanoviska, tato opatření proto přispívají k odstraňování překážek obchodu, neboť dotčeným podnikům umožňují snížit jejich náklady využitím úspor z rozsahu.
- 104 Pokud jde zatím o argumentaci, podle které mohou ustanovení kapitoly II hlavy II směrnice 2014/40 vést k narušení hospodářské soutěže, protože omezují schopnost výrobců diferencovat své výrobky, je třeba mít za to, že tato argumentace se týká dodržování zásady proporcionality, které je předmětem třetí otázky písm. b) a c).
- 105 Z výše uvedeného vyplývá, že přezkum první otázky písm. c) bodu i) neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost ustanovení kapitoly II hlavy II směrnice 2014/40.
- K první otázce písm. c) bodu ii)
- 106 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že platnost článku 7 směrnice 2014/40, který zakazuje uvádění tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchutí na trh, je zpochybňována zaprvé z důvodu, že neexistují skutečné či pravděpodobné rozdíly mezi vnitrostátními právními úpravami členských států, pokud jde zejména o používání mentolu, které by mohly vytvářet překážky obchodu.

- 107 Tato argumentace se týká konkrétně používání mentolu jakožto charakteristické příchuti, a nikoli všech aromat, na která se uvedený zákaz vztahuje. Uvedená argumentace tedy vychází z premisy, že článek 114 SFEU zavazuje unijního normotvůrce k tomu, aby prokázal existenci skutečných či pravděpodobných rozdílů mezi právními úpravami členských států, pokud jde o uvádění tabákových výrobků obsahujících konkrétně mentol na trh.
- 108 V tomto ohledu je však třeba uvést, že se unijní normotvůrce rozhodl přijmout jednotná pravidla pro veškeré tabákové výrobky obsahující charakteristickou příchutí. Měl za to, jak vyplývá z 16. bodu odůvodnění směrnice 2014/40, že tyto výrobky by mohly usnadnit zahájení užívání tabáku nebo ovlivnit formy užívání.
- 109 Unijní normotvůrce mimoto zohlednil, jak o tom svědčí 15. bod odůvodnění uvedené směrnice, dílčí pokyny pro provádění článků 9 a 10 rámcové úmluvy, které mimo jiné vyzývají k odstranění složek, které zvyšují chuťové kvality, vytvářejí dojem o zdravotní prospěšnosti tabákových výrobků, souvisejí s energií nebo vitalitou či mají barvicí vlastnosti.
- 110 V tomto ohledu je třeba uvést, že ani tyto dílčí pokyny nerozlišují mezi rozdílnými příchutěmi, které mohou být přidávány do tabákových výrobků. V bodě 3.1.2.2 uvedených dílčích pokynů se naopak doporučuje regulovat používání složek, které mohou sloužit ke zlepšení chuti tabákových výrobků, jejich omezením nebo zákazem. V této souvislosti je výslovně odkázáno na mentol jako na příchutí, která zakrývá trpkost tabákového kouře a napomáhá podporovat kouření a jeho šíření.
- 111 I když je pravda, že pokyny rámcové úmluvy nejsou závazné, jejich cílem je podle článků 7 a 9 rámcové úmluvy napomáhat smluvním stranám v uplatňování závazných ustanovení této úmluvy.
- 112 Tyto pokyny vycházejí kromě toho z nejlepších dostupných vědeckých poznatků, jakož i ze zkušeností smluvních stran rámcové úmluvy, jak vyplývá z bodu 1.1 uvedených pokynů, a jak je uvedeno v 7. bodě odůvodnění směrnice 2014/40, tyto pokyny byly přijaty po dohodě všech stran, včetně Unie a jejích členských států.
- 113 Z toho vyplývá, že takto vypracovaná doporučení mohou rozhodujícím způsobem ovlivnit obsah právní úpravy přijaté v dotčené oblasti, o čemž svědčí výslovné rozhodnutí unijního normotvůrce zohlednit tyto pokyny při přijímání směrnice 2014/40, což je uvedeno v 7. a 15. bodě odůvodnění uvedené směrnice.
- 114 Z výše uvedeného vyplývá, že tabákové výrobky obsahující charakteristickou příchutí, ať již se jedná o mentol nebo jinou příchutí, mají jednak obdobné objektivní vlastnosti, a jednak obdobné účinky, pokud jde o zahájení užívání tabáku a vznik návyku kouření.
- 115 Za těchto podmínek mohl unijní normotvůrce platně použít stejnou právní úpravu pro všechny charakteristické příchuti.
- 116 Z toho vyplývá, že k tomu, aby mohl být článek 114 SFEU použit jako náležitý právní základ pro přijetí článku 7 směrnice 2014/40, je dostačující prokázat existenci rozdílů ve vnitrostátních právních úpravách, které se týkají tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchutí jakožto celku, které mohou bránit volnému pohybu tabákových výrobků, nebo pravděpodobnost, že takové rozdíly v budoucnu nastanou.
- 117 Pokud jde zadruhé o argument, podle kterého není cílem zákazu stanoveného v článku 7 směrnice 2014/40 usnadnit hladké fungování vnitřního trhu, je třeba uvést, že z 15. bodu odůvodnění této směrnice, jakož i z posouzení dopadu uvedeného v bodě 98 tohoto rozsudku (část 1 s. 34 a část 4 s. 6 a násl.) vyplývá, že až do okamžiku přijetí této směrnice existovaly značné rozdíly v právních úpravách členských států, neboť některé z nich vypracovaly různé seznamy povolených či zakázaných příchutí, zatímco ostatní členské státy nepřijaly žádnou právní úpravu v této věci.

- 118 Mimoto se jeví jako pravděpodobné, že v případě neexistence opatření přijímaných na unijní úrovni by na vnitrostátní úrovni byly přijaty rozličné režimy, které by se vztahovaly na tabákové výrobky obsahující charakteristickou příchuť, včetně mentolu.
- 119 Jak totiž bylo uvedeno v bodě 110 tohoto rozsudku, dílčí pokyny pro provádění článků 9 a 10 rámcové úmluvy doporučují smluvním stranám této rámcové úmluvy „omezeními nebo zákazy regulovat používání složek, které mohou sloužit ke zlepšení chuti tabákových výrobků“, včetně mentolu.
- 120 Vzhledem k tomu, že tyto dílčí pokyny tak ponechávají smluvním stranám značný prostor pro posouzení, je na jejich základě možné s dostatečnou pravděpodobností předvídat, že v případě neexistence opatření přijímaných na unijní úrovni by mohlo dojít k nestejnorodému vývoji vnitrostátních právních úprav, včetně úprav týkajících se používání mentolu.
- 121 Článek 7 směrnice 2014/40, který zakazuje uvádění tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť na trh, přitom brání právě tomu, aby došlo k takovému nestejnorodému vývoji vnitrostátních právních úprav členských států.
- 122 Podle judikatury uvedené v bodě 59 tohoto rozsudku je využití článku 114 SFEU jakožto právního základu možné za účelem předejití budoucím překážkám obchodu vyplývajícím z nestejnorodého vývoje vnitrostátních právních úprav, je-li výskyt takovýchto překážek pravděpodobný a je-li předmětem dotčeného opatření jejich předcházení.
- 123 Kromě toho, jak již bylo řečeno v bodě 100 tohoto rozsudku, trh s tabákovými výrobky je trhem, na němž obchod mezi členskými státy představuje relativně důležitou část, a proto vnitrostátní pravidla týkající se podmínek, které musí tyto výrobky splňovat, zejména pokud jde o jejich složení, mohou v případě neexistence harmonizace na unijní úrovni bránit volnému pohybu zboží.
- 124 Je třeba rovněž připomenout, že podle judikatury citované v bodě 64 tohoto rozsudku mohou opatření, která lze přijmout na základě článku 114 SFEU, spočívat mimo jiné v dočasném či definitivním zákazu uvádění některého výrobku nebo výrobků na trh.
- 125 Z toho vyplývá, že odstranění rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami stran složení tabákových výrobků či zamezení jejich nestejnorodému vývoji, a to i prostřednictvím zákazu některých přísad na unijní úrovni, má za cíl usnadnit hladké fungování vnitřního trhu s dotčenými výrobky.
- 126 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba odpovědět, že přezkum první otázky písm. c) bodu ii) neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost článku 7 směrnice 2014/40.
- K první otázce písm. c) bod iii)
- 127 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že platnost článku 18 směrnice 2014/40 je zpochybňována z důvodu, že nepřispívá ke zlepšení fungování vnitřního trhu, ale naopak usnadňuje vznik rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami, a tudíž článek 114 SFEU není náležitým právním základem pro tento článek.
- 128 Článek 18 směrnice 2014/40 jednak stanoví, že členské státy mohou zakázat přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku spotřebitelům, a dále ukládá členským státům, které tento způsob prodeje povolují, řadu společných pravidel, jimiž se musí řídit.
- 129 Opodstatnění tohoto článku 18 vyplývá z 33. bodu odůvodnění směrnice 2014/40, který jednak uvádí, že přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku by mohl usnadnit přístup k tabákovým výrobkům, které nejsou v souladu s touto směrnicí, a dále, že v souvislosti s ním existuje zvýšené riziko, že by k tabákovým výrobkům měli přístup mladí lidé.



- 130 Toto ustanovení má tedy zabránit v obcházení pravidel týkajících se souladu výrobků, která jsou stanovena ve směrnici 2014/40, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí.
- 131 Soudní dvůr již přitom zdůraznil, že akt Unie přijatý na základě článku 114 SFEU může obsahovat ustanovení, která mají zabránit obcházení zákazů, jejichž cílem je zlepšit podmínky pro fungování vnitřního trhu [v tomto smyslu viz rozsudky Německo v. Parlament a Rada, C-376/98, EU:C:2000:544, bod 100, jakož i British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 82].
- 132 Pokud jde o námitku, podle které v důsledku článku 18 směrnice 2014/40 dojde ke vzniku rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami v této oblasti, neboť některé členské státy by se mohly rozhodnout přeshraniční prodej na dálku zakázat, zatímco jiné z nich by jej mohly i nadále povolovat, je třeba připomenout, že před přijetím této směrnice nebyl režim přeshraničního prodeje tabákových výrobků na dálku předmětem harmonizačních opatření na úrovni Unie. V důsledku toho členské státy již uplatňovaly v této oblasti rozdílné režimy, jak o tom svědčí posouzení dopadu uvedené v bodech 98 a 117 tohoto rozsudku (část 4, s. 8). Argument, podle kterého je článek 18 uvedené směrnice příčinou těchto rozdílů, tedy nelze přijmout.
- 133 Kromě toho, jak bylo uvedeno v bodě 128 tohoto rozsudku, článek 18 rovněž ukládá členským státům, které tyto prodeje nezakazují, řadu pravidel, jimiž se musí řídit, čímž sblížuje ve smyslu článku 114 SFEU jejich právní a správní předpisy v této oblasti.
- 134 V této souvislosti je třeba připomenout, že podle judikatury uvedené v bodě 63 tohoto rozsudku svěřuje článek 114 SFEU unijnímu normotvůrci prostor pro posouzení, mimo jiné i pokud jde o možnost využít harmonizace po etapách a vyžadovat pouze postupné odstraňování jednostranných opatření přijatých členskými státy.
- 135 Z toho vyplývá, že při dodržení tohoto prostoru pro posouzení mohl unijní normotvůrce platně přistoupit k harmonizaci některých aspektů přeshraničního prodeje tabákových výrobků, zatímco ostatní aspekty ponechal na posouzení členských států.
- 136 Z výše uvedených úvah vyplývá, že přezkum první otázky písm. c) bodu iii) neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost článku 18 směrnice 2014/40.

#### *Ke druhé otázce*

- 137 Podstatou druhé předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 13 odst. 1 směrnice 2014/40 vykládán v tom smyslu, že zakazuje umístování některých, byť věcně správných informací na označení jednotkových balení a vnějším balení, jakož i na samotné tabákové výrobky, a pokud ano, zda je toto ustanovení neplatné z důvodu, že odporuje článku 11 Listiny a zásadě proporcionality.

#### K výkladu čl. 13 odst. 1 směrnice 2014/40

- 138 Článek 13 odst. 1 směrnice 2014/40 v podstatě zakazuje umístování jakýchkoli prvků nebo rysů na označení jednotkových balení, vnějších obalech, jakož i na samotné tabákové výrobky, které propagují tyto výrobky nebo podporují jejich spotřebu.
- 139 V této souvislosti je třeba uvést, že taková propagace či podpora spotřeby může vyplývat z některých, byť věcně správných výroků či tvrzení.

- 140 Za příklad lze uvést, že podle čl. 13 odst. 1 písm. a) směrnice 2014/40 „označení neobsahuje žádné informace o obsahu nikotinu, dehtu nebo oxidu uhelnatého v tabákovém výrobku“. Toto ustanovení tedy zjevně nepřikládá žádný význam otázce, zda je tento typ informací věcně správný či nikoli. Tato irelevantnost vyplývá se skutečností, která je výslovně uvedena v 25. bodě odůvodnění této směrnice, že tento typ údajů může být zavádějící či vést spotřebitele k domněnce, že některé cigarety jsou méně škodlivé než ostatní.
- 141 Stejně tak zákazy veškerých prvků nebo rysů, které by vedly k domněnce, že dotčený tabákový výrobek je méně škodlivý než jiný (zákazy stanovené v čl. 13 odst. 1 písm. b) směrnice 2014/40), nebo které by naznačovaly určitou chuť, vůni, jakékoli aroma nebo jiné přísady (zákazy uvedené v čl. 13 odst. 1 písm. c) uvedené směrnice) nebo dále naznačovaly, že určitý tabákový výrobek má zvýšenou biologickou rozložitelnost nebo jiné výhody z hlediska životního prostředí (zákazy uvedené v čl. 13 odst. 1 písm. e) této směrnice), se použijí, aniž je zkoumáno, zda jsou dotčená tvrzení věcně správná.
- 142 Jak je totiž uvedeno ve 27. bodě odůvodnění směrnice 2014/40, některé pojmy či výrazy, jako např. „s nízkým obsahem dehtu“, „lehké“, „velmi lehké“, „mírné“, „přírodní“, „organické“, „bio“, „bez přísad“, „neochucené“ nebo „tenké“, či určité další prvky nebo motivy by mohly spotřebitele, a zejména pak mladé lidi, uvádět v omyl, pokud by naznačovaly, že jsou tyto výrobky méně škodlivé.
- 143 Tento výklad je v souladu s cílem sledovaným směrnicí 2014/40, který podle jejího článku 1 spočívá v usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu s tabákovými a souvisejícími výrobky, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí.
- 144 Taková vysoká úroveň ochrany totiž vyžaduje, aby spotřebitelé tabákových výrobků, kteří náleží do kategorie zvláště zranitelných spotřebitelů z důvodu účinků závislosti vyvolané nikotinem, nebyli ještě více vybízeni k užívání těchto výrobků prostřednictvím informací, které by i přes svou věcnou správnost mohly být vykládány tak, že snižují rizika spojená s jejich návyky nebo že uvedeným výrobkům přisuzují některé přínosné účinky.
- 145 Článek 13 odst. 1 směrnice 2014/40 tedy musí být vykládán v tom smyslu, že zakazuje umístování některých, byť věcně správných informací, na které se toto ustanovení vztahuje, na označení jednotkových balení a vnějším balení, jakož i na samotné tabákové výrobky.

K platnosti čl. 13 odst. 1 směrnice 2014/40

- 146 Předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby přezkoumal platnost čl. 13 odst. 1 směrnice 2014/40 s ohledem na článek 11 Listiny a zásadu proporcionality.
- 147 V článku 11 Listiny je zakotvena svoboda projevu a informací. Tato svoboda je rovněž chráněna na základě článku 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP), podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, který se, jak vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, uplatní konkrétně na šíření informací obchodní povahy uskutečňované podnikatelem zejména ve formě reklamních sdělení. Vzhledem k tomu, že svoboda projevu a informací stanovená v článku 11 Listiny má, jak vyplývá z čl. 52 odst. 3 Listiny a vysvětlení k ní, pokud jde o její článek 11, stejný smysl a stejný dosah jako tato svoboda zaručená EÚLP, je třeba mít za to, že se uvedená svoboda vztahuje na situace, kdy podnikatel používá taková tvrzení a údaje, na které se vztahuje čl. 13 odst. 1 směrnice 2014/40, na balení a označení tabákových výrobků (rozsudek Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, body 64 a 65).
- 148 V této souvislosti je třeba uvést, že zákaz uvádět na označení jednotkových balení a vnějším balení, jakož i na samotných tabákových výrobcích prvky a rysy stanovené v čl. 13 odst. 1 této směrnice představuje zajiště zásah do svobody projevu a informací podnikatele.

- 149 Podle čl. 52 odst. 1 Listiny musí být každé omezení výkonu práv a svobod zakotvených Listinou stanoveno zákonem, musí respektovat jejich podstatu a je přípustné pouze tehdy, pokud je za současného dodržování zásady proporcionality nezbytné a skutečně odpovídá cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.
- 150 V této souvislosti je třeba zaprvé konstatovat, že zásah uvedený v bodě 148 tohoto rozsudku musí být považován za stanovený zákonem, neboť vyplývá z ustanovení přijatého unijním normotvůrcem.
- 151 Zadruhé není tímto čl. 13 odst. 1 dotčena podstata svobody projevu a informací podnikatele, vzhledem k tomu, že toto ustanovení zdaleka nezakazuje sdělování veškerých informací o výrobku, ale omezuje se v řádně vymezené oblasti na úpravu označování těchto výrobků, přičemž zakazuje umísťování pouze u určitých prvků a rysů (viz obdobně rozsudky *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526, bod 57, a *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, bod 71).
- 152 Zatřetí odpovídá uváděný zásah cíli obecného zájmu uznávaného Uníí, a sice ochraně zdraví. Jelikož je nesporné, že užívání tabáku a expozice tabákovému kouři způsobuje smrt, onemocnění a zdravotní poškození, přispívá zákaz stanovený v čl. 13 odst. 1 směrnice 2014/40 k dosažení uvedeného cíle, neboť má zabránit v propagaci tabákových výrobků a pobídkám k jejich užívání.
- 153 Začtvrté, pokud jde o přiměřenost zjištěného zásahu, je třeba zdůraznit, že čl. 35 druhá věta Listiny, jakož i článek 9 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU a čl. 168 odst. 1 SFEU vyžadují, aby byl při vymezení a provádění všech politik a činností Unie zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví.
- 154 Za těchto podmínek musí být posouzení platnosti čl. 13 odst. 1 směrnice 2014/40 provedeno tak, aby se zajistilo nezbytné skloubení požadavků spojených s ochranou těchto různých základních práv a legitimních cílů obecného zájmu chráněných unijním právním řádem a spravedlivá rovnováha mezi nimi (v tomto smyslu viz rozsudek *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, bod 75).
- 155 V této souvislosti je třeba uvést, že posuzovací pravomoc, jíž disponuje unijní normotvůrce, pokud jde o otázku určení, kde se nachází spravedlivá rovnováha, je proměnlivá pro každý z těchto cílů odůvodňujících omezení tohoto práva a podle povahy dotčených činností. V projednávané věci se žalobkyně v původním řízení v podstatě na základě článku 11 Listiny dovolávají svobody šíření informací za účelem sledování vlastních podnikatelských zájmů.
- 156 Je však třeba zdůraznit, že ochraně lidského zdraví v oblasti, která se vyznačuje vysokým stupněm škodlivosti spojené s užíváním tabákových výrobků, účinky těchto výrobků z hlediska návykovosti a výskytem závažných onemocnění vyvolaných složkami, které jsou farmakologicky účinné, toxické, mutagenní a karcinogenní, jež jsou v těchto výrobcích obsaženy, je třeba přisuzovat větší význam než zájmům, jichž se dovolávají žalobkyně v původním řízení.
- 157 Jak totiž vyplývá z čl. 35 druhé věty Listiny, jakož i z článku 9 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU a čl. 168 odst. 1 SFEU, při vymezení a provádění všech politik a činností Unie musí být zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví.
- 158 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že zákaz, který je stanoven v čl. 13 odst. 1 směrnice 2014/40, je jednak vhodný k ochraně spotřebitelů vůči rizikům spojených s kouřením, jak vyplývá z bodu 152 tohoto rozsudku, a jednak tento zákaz nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle.
- 159 V této souvislosti nelze přijmout argument, podle kterého uvedený zákaz není nezbytný, neboť ochrana spotřebitelů je již dostatečně zajištěna povinnými zdravotními varováními, která uvádějí rizika spojená s kouřením. Uvědomění si těchto rizik může být totiž naopak oslabeno tvrzeními, která mohou vyvolávat domněnku menší škodlivosti dotčeného výrobku či jeho přínosů v určitých ohledech.

- 160 Rovněž tak nelze přijmout argument, podle kterého lze sledovaného cíle dosáhnout méně omezujícími opatřeními, jako je regulace používání prvků a rysů stanovených v článku 13 směrnice 2014/40 namísto jejich zákazu, či přidáním dodatečných zdravotních varování. Taková opatření však nejsou z hlediska ochrany zdraví spotřebitelů natolik účinná, neboť prvky a rysy stanovené v tomto článku 13 mohou svou povahou podporovat kouření [v tomto smyslu viz rozsudek *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 140]. Nelze totiž přijmout výklad, že tyto prvky a rysy mohou být umísťovány s cílem poskytnout spotřebitelům jasné a přesné informace, vzhledem k tomu, že jsou především určeny k tomu, aby využívaly zranitelnosti spotřebitelů tabákových výrobků, kteří jsou z důvodu své závislosti na nikotinu obzvláště vnímaví ve vztahu k veškerým prvkům, které by nasvědčovaly jakémukoliv přínosnému účinku spojenému s kouřením, kterým mohou odůvodnit či zlehčit rizika spojená se svými návyky.
- 161 Za těchto podmínek je třeba uvést, že zákazem umísťování prvků a rysů stanovených v čl. 13 odst. 1 směrnice 2014/40 na označení jednotkových balení a vnějším balení, jakož i na samotné tabákové výrobky, byť by byly věcně správné, se unijní normotvůrce neodchýlil od spravedlivé rovnováhy mezi požadavky spojenými s ochranou svobody projevu a informací a požadavky spojenými s ochranou lidského zdraví.
- 162 Z toho vyplývá, že čl. 13 odst. 1 směrnice 2014/40 neodporuje článku 11 Listiny ani zásadě proporcionality.
- 163 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba konstatovat, že přezkum druhé otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 13 odst. 1 směrnice 2014/40.

*Ke třetí otázce*

- 164 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda jsou čl. 7 odst. 1 a 7, čl. 8 odst. 3, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 1 písm. a), c) a g) a článek 14 směrnice 2014/40 neplatné z důvodu porušení zásady proporcionality.
- 165 Podle ustálené judikatury tato zásada vyžaduje, aby akty unijních orgánů byly způsobilé k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je vhodné a nezbytné k dosažení těchto cílů, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům [v tomto smyslu viz rozsudky *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 122; *ERG a další*, C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 86, jakož i *Gauweiler a další*, C-62/14, EU:C:2015:400, body 67 a 91].
- 166 Pokud jde o soudní přezkum podmínek uvedených v předchozím bodě tohoto rozsudku, je třeba přiznat unijnímu normotvůrci širokou posuzovací pravomoc v takové oblasti, jako je oblast dotčená ve věci v původním řízení, jež předpokládá jeho volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy a v níž má provést komplexní posouzení. V důsledku toho může být legalita takového opatření dotčena pouze zjevnou nevhodností opatření přijatého v této oblasti ve vztahu k cíli, jehož chtějí příslušné orgány dosáhnout [v tomto smyslu viz rozsudek *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, bod 123].
- 167 Ve světle těchto zásad je třeba ověřit, zda ustanovení směrnice 2014/40, kterých se týká třetí otázka, odporují zásadě proporcionality.

Ke třetí otázce písm. a)

- 168 Třetí otázka písm. a) se týká platnosti čl. 7 odst. 1 a 7 směrnice 2014/40 s ohledem na zásadu proporcionality. Tato ustanovení zakazují uvádět na trh tabákové výrobky obsahující charakteristikou příchutí nebo aroma v jakékoli z jejich složek, jako například ve filtrech, papírech, baleních, kapslích, nebo jiné technické prvky umožňující změnu vůně nebo chuti tabákových výrobků nebo jejich intenzity kouře.
- 169 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že platnost uvedených ustanovení je zpochybňována z důvodu, že zákaz používání mentolu není vhodný ani nezbytný k dosažení cíle sledovaného touto směrnicí a že dopad uvedeného zákazu je nepřiměřený.
- 170 Zaprvé, pokud jde o vhodnost zákazu uvádění tabákových výrobků obsahujících mentol na trh, je v podstatě uplatňováno tvrzení, že tento zákaz není vhodný k dosažení cíle ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí z toho důvodu, že mentol není pro posledně uvedené v žádném ohledu natolik přitažlivým, aby tím jeho používání usnadňovalo zahájení užívání tabáku.
- 171 V této souvislosti je třeba připomenout, že směrnice 2014/40 sleduje podle jejího článku 1 dvojí cíl, který spočívá v usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu s tabákovými a souvisejícími výrobky, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí.
- 172 V tomto ohledu je třeba jednak konstatovat, jak vyplývá z bodu 125 tohoto rozsudku, že zákaz uvádění tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchutí na trh je způsobilý usnadnit hladké fungování vnitřního trhu s tabákovými a souvisejícími výrobky.
- 173 Dále je tento zákaz vhodný i k zajištění vysoké úrovně ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí. Není totiž zpochybňováno, že některé příchuti jsou přitažlivé zvláště pro mladé lidi a že usnadňují zahájení užívání tabáku.
- 174 Pokud jde o tvrzení, že mentol mladé lidi nepřitahuje a že užívání mentolu nepřispívá k zahájení kouření, v bodě 115 tohoto rozsudku již bylo uvedeno, že unijní normotvůrce může platně podrobit veškeré charakteristické příchuti stejné právní úpravě. Z toho vyplývá, že vhodnost tohoto zákazu pro dosažení cíle ochrany lidského zdraví nelze zpochybnit v případě jedné dotčené příchuti.
- 175 Je rovněž třeba uvést, že podle dílčích pokynů pro provádění článků 9 a 10 rámcové úmluvy, kterým je třeba přiznat z důvodů uvedených v bodě 112 tohoto rozsudku zvláště vysokou důkazní hodnotu, napomáhá mentol, stejně jako další příchuti, k šíření a usnadnění zahájení kouření tabáku a jeho příjemná charakteristická chuť zvyšuje přitažlivost tabákových výrobků pro spotřebitele.
- 176 Cílem směrnice 2014/40 kromě toho je zajistit vysokou úroveň ochrany zdraví pro všechny spotřebitele, a tudíž její vhodnost pro dosažení tohoto cíle nemůže být posuzována pouze ve vztahu k jediné kategorii spotřebitelů.
- 177 Z toho vyplývá, že zákaz stanovený v článku 7 směrnice 2014/40 nelze považovat za zjevně nevhodný pro dosažení cíle, kterým je usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu s tabákovými a souvisejícími výrobky, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí.
- 178 Zadruhé, pokud jde o nezbytnost tohoto zákazu, je třeba jednak připomenout, že, jak již bylo uvedeno v bodě 110 tohoto rozsudku, dílčí pokyny pro provádění článků 9 a 10 rámcové úmluvy doporučují smluvním stranám rámcové úmluvy mimo jiné i zakázat používání složek, jako je mentol, které

mohou sloužit ke zlepšení chuti tabákových výrobků. Kromě toho podle bodu 1.1 těchto dílčích pokynů se smluvní strany této rámcové úmluvy vybízejí k uplatňování opatření, která jdou nad rámec opatření, která doporučují uvedené pokyny.

- 179 Unijní normotvůrce tedy mohl s přihlédnutím k těmto doporučením a při výkonu své široké posuzovací pravomoci oprávněně stanovit zákaz veškerých charakteristických příchuť.
- 180 Pokud jde dále o mírnější opatření navrhovaná některými z účastníků původního řízení, je třeba uvést, že tato opatření nejsou stejně vhodná k dosažení sledovaného cíle.
- 181 Zvýšením věkové hranice, od níž je povolena konzumace tabákových výrobků, pouze pro tabákové výrobky obsahující charakteristickou příchuť, se totiž nesníží přitažlivost těchto výrobků, a proto ani nezabrání v zahájení užívání tabáku u osob, které jsou starší než stanovená hranice. Navíc zákaz prodeje vyplývající ze zvýšení této věkové hranice může být každopádně lehce obcházen při uvádění uvedených výrobků na trh.
- 182 Pořádání informačních kampaní zaměřených na nebezpečí spojená s tabákovými výrobky obsahujícími charakteristickou příchuť není jako takové vhodné k odstranění rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami týkajícími se uvádění takových výrobků na trh, a tudíž ani pro zlepšení podmínek fungování vnitřního trhu.
- 183 Pokud jde o přijetí seznamů zakázaných či povolených aromat, v důsledku tohoto opatření by mohlo dojít k neodůvodněnému rozdílnému zacházení s různými druhy tabákových výrobků obsahujícími charakteristickou příchuť. Takové seznamy by mohly mimoto rychle zastarat vzhledem k neustálému vývoji obchodních strategií ze strany výrobců a mohly by být snadno obcházeny.
- 184 Proto je třeba uvést, že zákaz uvádění tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť na trh nepřekračuje zjevně meze toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle.
- 185 Zatřetí, pokud jde o údajně nepřiměřené účinky zákazu používání mentolu jakožto charakteristické příchuti z důvodu negativních hospodářských a sociálních dopadů vyvolaných tímto zákazem, je třeba připomenout, že i když má unijní normotvůrce k dispozici širokou normativní pravomoc, jako v projednávaném případě, je povinen založit své rozhodnutí na objektivních kritériích a zjišťovat, zda mohou cíle sledované zvoleným opatřením odůvodnit i značné negativní hospodářské dopady pro určité hospodářské subjekty (v tomto smyslu viz rozsudek Lucembursko v. Parlament a Rada, C-176/09, EU:C:2011:290, bod 63 a citovaná judikatura).
- 186 Podle článku 5 protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který je přílohou Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU, přihlížejí totiž návrhy legislativních aktů k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž dopadající na hospodářské subjekty byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo.
- 187 V projednávané věci je třeba uvést, že unijní normotvůrce zajistil, aby byly zmírněny negativní hospodářské a sociální dopady zákazu uvádění tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchuť.
- 188 Zaprvé, v čl. 7 odst. 14 směrnice 2014/40, jehož účelem je poskytnout tabákovému průmyslu i spotřebitelům určitou dobu pro přizpůsobení, je stanoveno, že pokud jde o tabákové výrobky s charakteristickou příchuť, jejichž objemy prodeje v celé Unii představují v určité kategorii výrobků 3 % nebo více, uplatní se zákaz uvádění těchto výrobků na trh v Unii až od 20. května 2020.
- 189 Zadruhé, z posouzení dopadu uvedeného v bodech 98, 117 a 132 tohoto rozsudku (část 1, s. 114, a část 6, s. 2), které v tomto bodě není zpochybňováno, vyplývá, že v důsledku dotčeného zákazu poklesne během pěti let spotřeba cigaret v Unii o 0,5 až 0,8 %.

- 190 Tyto skutečnosti prokazují, že unijní normotvůrce vážil na jedné straně mezi hospodářskými dopady uvedeného zákazu, a na straně druhé mezi povinnostmi zajistit v souladu s čl. 35 druhou větou Listiny, jakož i článkem 9 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU a čl. 168 odst. 1 SFEU vysokou úroveň ochrany lidského zdraví ve vztahu k výrobku, který se vyznačuje karcinogenními, mutagenními a toxickými vlastnostmi pro reprodukci. Dopad zákazu stanoveného v článku 7 směrnice 2014/40 se tudíž nejeví jako zjevně nepřiměřený.
- 191 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba konstatovat, že přezkum třetí otázky písm. a) neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 7 odst. 1 a 7 směrnice 2014/40.

Ke třetí otázce písm. b)

- 192 Ustanovení, kterých se týká třetí otázka písm. b), zahrnují různá pravidla o označování a balení tabákových výrobků, která v podstatě souvisejí s integritou zdravotních varování po otevření balení, jak jsou vymezena v čl. 8 odst. 3 směrnice 2014/40, umístěním a minimální velikostí zdravotních varování a informačních sdělení, jak jsou uvedena v čl. 9 odst. 3 této směrnice, minimální velikostí kombinovaných zdravotních varování, jak jsou uvedena v čl. 10 odst. 1 písm. g) uvedené směrnice, jakož i s tvarem jednotkových balení cigaret a minimálním počtem cigaret v jednotkovém balení, jak jsou stanovena v článku 14 uvedené směrnice.
- 193 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že všechna tato ustanovení jsou zpochybňována velmi souhrnně a obecně z toho důvodu, že zaprvé tato ustanovení nejsou vhodná ani nezbytná pro dosažení cíle ochrany veřejného zdraví. Namísto stanovených pravidel, která jsou považována za nepřiměřený zásah, existují i méně závazná opatření, například požadavek, aby zdravotní varování byla plně viditelná a nebyla měněna tvarem balení. Zadruhé napadené požadavky brání diferenciaci tabákových výrobků a narušují hospodářskou soutěž. Zatřetí požadavek stanovený v čl. 14 odst. 1 směrnice 2014/40, podle kterého musí jednotkové balení cigaret obsahovat minimálně dvacet cigaret, nelze odůvodnit ochranou veřejného zdraví.
- 194 Většina z těchto námitek zpochybňuje proporcionalitu těchto požadavků výlučně s ohledem na cíl zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a odhlíží od požadavku usnadnit hladké fungování vnitřního trhu, čímž je přehlížena skutečnost, že uvedená směrnice, a zejména ustanovení, jichž se týká třetí otázka písm. b), sledují tento dvojitý cíl.
- 195 Jak přitom bylo uvedeno v bodech 97 až 105 tohoto rozsudku, ustanovení kapitoly II hlavy II směrnice 2014/40, jejichž součástí jsou ustanovení, kterých se uvedená otázka týká, na jedné straně souvisejí se zlepšením podmínek fungování vnitřního trhu s tabákovými výrobky odstraněním rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami členských států v této oblasti.
- 196 Totéž platí také o minimálním počtu cigaret v balení, který je stanoven v čl. 14 odst. 1 směrnice 2014/40 a který je konkrétně zmíněn v předkládacím rozhodnutí. Tento požadavek má zejména odstranit rozdíly mezi právními úpravami členských států, o čemž svědčí 28. bod odůvodnění této směrnice.
- 197 Na straně druhé přispívají dotčené požadavky k dosažení cíle spočívajícího v zajištění vysoké úrovně ochrany lidského zdraví. Jak totiž uvedla generální advokátka v bodech 191 a 192 svého stanoviska, inovativní, neotřelé či původní tvary mohou přispívat k zachování či zvýšení přitažlivosti výrobku a mohou vybízet k jeho užívání. Stejně tak některé tvary balení mohou zhoršovat viditelnost zdravotních varování a ve svém důsledku snižovat jejich účinnost, jak vyplývá z 25. a 28. bodu odůvodnění směrnice 2014/40. Pokud jde o požadavek, podle kterého musí jednotkové balení obsahovat minimálně dvacet cigaret, vychází tento požadavek ze skutečnosti, že malá jednotková prodejní balení více vybízejí k zahájení užívání tabáku, neboť si spotřebitel může myslet, že jsou levnější, méně návyková a z psychologického hlediska přijatelnější.

- 198 Pokud jde o prosazované mírnější opatření, které je uvedeno v bodě 193 tohoto rozsudku, stačí uvést, že nezajišťuje odstranění rozdílů mezi právními úpravami členských států v oblasti označování a balení tabákových výrobků, a není tudíž vhodné k dosažení cíle spočívajícího ve zlepšení fungování vnitřního trhu.
- 199 I když je pravda, že se vzhledem k povaze těchto požadavků může v určitém rozsahu zvýšit podobnost tabákových výrobků, nic to nemění na tom, že tyto požadavky se týkají pouze určitých aspektů označování a balení těchto výrobků, takže ponechávají dostatečné možnosti pro rozlišení těchto výrobků.
- 200 S ohledem na výše uvedené úvahy nelze přijmout výklad, že požadavky stanovené v čl. 8 odst. 3, čl. 9 odst. 3, čl. 10 odst. 1 písm. g) a článku 14 směrnice 2014/40 jsou zjevně nevhodné nebo zjevně překračují meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle, kterým je zlepšení podmínek fungování vnitřního trhu s tabákovými a souvisejícími výrobky, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí.
- 201 Je třeba tudíž konstatovat, že přezkum třetí otázky písm. b) neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost těchto ustanovení.

Ke třetí otázce písm. c)

- 202 Třetí otázka písm. c) se týká čl. 10 odst. 1 písm. a) a c) směrnice 2014/40, kde je v zásadě stanoveno, že na každém jednotkovém balení nebo jakémkoliv vnějším balení musí být uvedena kombinovaná zdravotní varování, která musí obsahovat jedno z textových varování uvedených v příloze I a odpovídající barevnou fotografii uvedenou v příloze II uvedené směrnice, přičemž tato varování musí pokrývat 65 % vnějšího povrchu přední i zadní strany každého jednotkového balení.
- 203 Důvodem napadení platnosti těchto ustanovení je v zásadě rozsah prostoru vyhrazeného pro uvedená varování. Je uváděno, že zaprvé takový rozsah není vhodný ani nezbytný pro dosažení cíle ochrany veřejného zdraví, zadruhé, že 65% podíl byl určen svévolně a nemůže být odůvodněn na základě doporučení rámcové úmluvy, a zatřetí, že jeho dopady jsou zjevně nepřiměřené.
- 204 Pokud jde nejprve o vhodnost velkých kombinovaných zdravotních varování, je třeba uvést, že v bodě 7 pokynů pro provádění článku 11 rámcové úmluvy je uvedeno vysvětlení, podle kterého na rozdíl od varování, jejichž velikost je malá a jsou složena pouze z textu, je u varování větší velikosti, která obsahují obrázek, větší pravděpodobnost, že upoutají pozornost, budou lépe informovat o zdravotních rizicích, jejich emocionální dopad bude silnější a budou více podněcovat uživatele tabáku, aby snížili jeho konzumaci či jí zanechali vůbec. U takových varování je rovněž větší pravděpodobnost, že si zachovají v průběhu doby svou účinnost, a jsou obzvláště účinná pro seznámení se zdravotními dopady ve vztahu k méně informovaným osobám, dětem a mladým lidem.
- 205 Umístění velkých kombinovaných zdravotních varování se tedy nezdá být zjevně nevhodné pro dosažení stanoveného cíle.
- 206 Pokud jde dále o údajnou svévoli při vymezení velikosti prostoru vyhrazeného pro kombinovaná zdravotní varování ve smyslu čl. 10 odst. 1 písm. a) a c) směrnice 2014/40, je třeba uvést, že v souladu s čl. 11 odst. 1 písm. b) bodem iv) rámcové úmluvy by tato varování měla pokrývat „50 % nebo více“ hlavních vnějších ploch, ale nemohou pokrývat méně než 30 % těchto ploch.



- 207 V této souvislosti je v bodě 12 pokynů pro provádění článku 11 rámcové úmluvy smluvními stranám doporučeno, že by měly zvážit možnost použití zdravotních varování a sdělení, která budou pokrývat „více než 50 %“ hlavních vnějších ploch, a usilovat o to, aby zabírala „co největší možnou část“ těchto hlavních vnějších ploch, neboť podle dostupných důkazů je známo, že „účinnost zdravotních varování a jiných sdělení se zvyšuje s jejich velikostí“.
- 208 Za těchto okolností nelze unijnímu normotvůrci vytýkat, že jednal svévolně, pokud podle čl. 10 odst. 1 písm. a) a c) směrnice 2014/40 vyhradil 65% část prostoru pro kombinovaná zdravotní varování. Tato volba totiž vychází z kritérií, která vyplývají z doporučení rámcové úmluvy, a byla kromě toho provedena při dodržení širokého prostoru pro posouzení, který má k dispozici normotvůrce, jak připomíná bod 166 tohoto rozsudku.
- 209 Pokud jde konečně o nezbytnost dotčeného opatření a jeho údajně nepřiměřené účinky na schopnost výrobců sdělovat spotřebitelům informace, které se týkají dotčeného výrobku, je třeba na jedné straně uvést, že část vyhrazená pro tato varování ponechává dostatečný prostor k tomu, aby tento typ informací mohl být uveden na jednotkových baleních.
- 210 Na straně druhé musí být takto uložená omezení v rovnováze s povinností, podle které musí být zajištěna v oblasti, která se vyznačuje toxicitou dotčeného výrobku a jeho účinky vyvolávajícími závislost, vysoká úroveň ochrany lidského zdraví.
- 211 S ohledem na výše uvedené úvahy není zřejmé, že by unijní normotvůrce přijetím čl. 10 odst. 1 písm. a) a c) směrnice 2014/40 zjevně překročil meze toho, co je vhodné a nezbytné k dosažení cíle, kterým je zlepšení podmínek fungování vnitřního trhu s tabákovými a souvisejícími výrobky, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí.
- 212 Proto je třeba konstatovat, že přezkum třetí otázky písm. c) neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 10 odst. 1 písm. a) a c) směrnice 2014/40.

#### *K sedmé otázce*

- 213 Vzhledem ke zjištění učiněnému v bodě 52 tohoto rozsudku je třeba odpovědět na sedmou otázku pouze v rozsahu, v němž se týká platnosti článku 7 směrnice 2014/40 s ohledem na zásadu subsidiarity.
- 214 V tomto ohledu je třeba upřesnit, že v předkládacím rozhodnutí není uveden žádný důvod neplatnosti vycházející z této zásady, který by se týkal uvedené směrnice jako celku. Platnost článku 7 uvedené směrnice je totiž zpochybňována pouze v rozsahu, v němž tento článek zakazuje uvádění tabákových výrobků obsahujících mentol jakožto charakteristickou příchuť na trh v Unii. Je uváděno, že unijní normotvůrce pouze opakovaně tvrdil, že byla dodržena zásada subsidiarity, aniž prokázal, že přínosy pro vnitřní trh, které z tohoto zákazu vyplývají, jsou takové, že odůvodňují opatření Unie. Cíle ochrany veřejného zdraví tudíž mohlo být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států.
- 215 Zásada subsidiarity je zakotvena v čl. 5 odst. 3 SEU, podle kterého Unie jedná v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto jich z důvodu jejich rozsahu či účinků může být lépe dosaženo na úrovni Unie. Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojený ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o FEU stanoví kromě toho ve svém článku 5 pokyny k určení, zda jsou tyto podmínky splněny (rozsudek Estonsko v. Parlament a Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, bod 44).
- 216 Kontrola dodržování zásady subsidiarity je vykonávána nejprve na politické úrovni, a to vnitrostátními parlamenty podle postupů, které jsou stanoveny v tomto protokolu.

- 217 Dále přísluší výkon této kontroly unijnímu soudu, který musí ověřit jak dodržení hmotněprávních podmínek stanovených v čl. 5 odst. 3 SEU, tak i dodržení procesních záruk stanovených v uvedeném protokolu.
- 218 Pokud jde zaprvé o soudní kontrolu dodržení hmotněprávních podmínek stanovenou v čl. 5 odst. 3 SEU, Soudní dvůr musí ověřit, zda unijní normotvůrce na základě podrobných údajů mohl dojít k závěru, že cíle sledovaného navrhovaným opatřením lze lépe dosáhnout na úrovni Unie.
- 219 V projednávané věci platí, že pokud jde o takovou oblast, jako je zlepšení fungování vnitřního trhu, která nepatří k těm, v nichž má Unie výlučnou pravomoc, je třeba ověřit, zda mohlo být cíle sledovaného směrnicí 2014/40 lépe dosaženo na úrovni Unie [v tomto smyslu viz rozsudek *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, body 179 a 180].
- 220 V této souvislosti a jak bylo uvedeno v bodě 143 tohoto rozsudku, směrnice 2014/40 sleduje dvojí cíl, kterým je usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu s tabákovými a souvisejícími výrobky, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí.
- 221 I kdyby přitom mohlo být druhé složky tohoto cíle lépe dosaženo na úrovni členských států, nic to nemění na tom, že sledování takového cíle na takové úrovni by mohlo zakonzervovat, ne-li vyvolat situace, v nichž by některé členské státy povolily uvádění tabákových výrobků obsahujících určité charakteristické příchuti na trh, zatímco jiné členské státy by je zakázaly, což by bylo v přímém rozporu s prvním cílem uvedené směrnice, a sice se zlepšením fungování vnitřního trhu s tabákovými a souvisejícími výrobky.
- 222 Ze vzájemné závislosti mezi oběma cíli sledovanými uvedenou směrnicí vyplývá, že unijní normotvůrce mohl mít legitimně za to, že jeho opatření mělo zahrnovat zavedení režimu pro uvádění tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchutí na unijní trh a že z důvodu této vzájemné závislosti mohlo být tohoto dvojího cíle lépe dosaženo na úrovni Unie (viz obdobně rozsudky *Vodafone a další*, C-58/08, EU:C:2010:321, bod 78, jakož i *Estonko v. Parlament a Rada*, C-508/13, EU:C:2015:403, bod 48).
- 223 Kromě toho, jak již bylo uvedeno v bodě 115 tohoto rozsudku, unijní normotvůrce může platně podrobit veškeré charakteristické příchuti stejné právní úpravě.
- 224 Z toho vyplývá, že argumenty směřující k prokázání toho, že cíle ochrany lidského zdraví by bylo možné lépe dosáhnout na vnitrostátní úrovni, pokud jde konkrétně o zákaz uvádění tabákových výrobků obsahujících charakteristickou příchutí na trh, je třeba zamítnout.
- 225 Pokud jde zadruhé o dodržení formálních podmínek, a konkrétně o odůvodnění směrnice 2014/40 z hlediska zásady subsidiarity, je třeba připomenout, že v souladu s judikaturou Soudního dvora splnění povinnosti uvést odůvodnění musí být posuzováno nejen s ohledem na znění napadeného aktu, ale rovněž s ohledem na jeho kontext a okolnosti daného případu (v tomto smyslu viz rozsudek *Estonko v. Parlament a Rada*, C-508/13, EU:C:2015:403, bod 61).
- 226 V projednávaném případě je nesporné, že návrh směrnice 2014/40 předložený Komisí, jakož i posouzení dopadu, které Komise vypracovala, obsahují dostatečné údaje prokazující jasně a jednoznačně výhody vyplývající z opatření přijatého na unijní úrovni oproti opatření, které by bylo přijato na úrovni členských států.
- 227 Za těchto okolností je právně dostačujícím způsobem prokázáno, že na základě těchto údajů mohl jak unijní normotvůrce, tak i vnitrostátní parlamenty posoudit, zda je uvedený návrh v souladu se zásadou subsidiarity, a tyto údaje rovněž umožňují, aby se jednotlivci seznámili s odůvodněním, které se vztahuje k této zásadě, a aby Soudní dvůr vykonával její kontrolu.

228 Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba konstatovat, že přezkum sedmé otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost článku 7 směrnice 2014/40.

### **K nákladům řízení**

229 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu 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 (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) **Článek 24 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy mohou zachovat či zavést další požadavky, pokud jde o takové aspekty balení tabákových výrobků, které nejsou touto směrnicí harmonizovány.**
- 2) **Článek 13 odst. 1 směrnice 2014/40 musí být vykládán v tom smyslu, že zakazuje umístování některých, byť věcně správných informací, na které se toto ustanovení vztahuje, na označení jednotkových balení a vnějším balení, jakož i na samotné tabákové výrobky.**
- 3) **Přezkum předběžných otázek položených High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Vrchní soud (Anglie a Wales), část Queen's Bench (správní senát)] neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost článků 7 a 18 a čl. 24 odst. 2 a 3 směrnice 2014/40, jakož i platnost ustanovení uvedených v kapitole II hlavy II této směrnice.**

Podpisy.