



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
przedstawiona w dniu 4 lipca 2018 r.¹

Sprawa C-220/17

**Planta Tabak-Manufaktur Dr. Manfred Obermann GmbH & Co. KG
przeciwko
Land Berlin**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Produkcja, prezentowanie i sprzedaż wyrobów tytoniowych – Dyrektywa 2014/40/UE – Artykuł 7 ust. 1 i 7 – Zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie – Artykuł 7 ust. 14 – Okres przejściowy w odniesieniu do wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie, których wielkość sprzedaży w całej Unii Europejskiej wynosi 3% lub więcej w danej kategorii wyrobu – Ocena ważności – Zasada równego traktowania – Artykuł 13 ust. 1 lit. c) – Wykładnia – Zakaz elementów lub cech odnoszących się do smaku, zapachu, środków aromatyzujących lub innych dodatków bądź ich braku – Stosowanie w odniesieniu do wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie nadal dopuszczonych do sprzedaży po dniu 20 maja 2016 r.

I. Wprowadzenie

1. W pytaniach prejudycjalnych Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy) zwrócił się do Trybunału z zagadnieniem w przedmiocie wykładni i ważności w świetle prawa pierwotnego Unii szeregu przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylającej dyrektywę 2001/37/WE².

2. Pytania te zostały zadane w ramach sporu pomiędzy Planta Tabak-Manufaktur Dr. Manfred Obermann GmbH & Co. KG (zwaną dalej „spółką Planta Tabak”), producentem wyrobów tytoniowych, a Land Berlin (krajem związkowym Berlin, Niemcy) w przedmiocie zastosowania do produktów, które przedsiębiorstwo to sprzedaje, niemieckich przepisów transponujących rzeczoną dyrektywę.

¹ Język oryginału: francuski.

² Dz.U. 2014, L 127, s. 1.

3. Sąd odsyłający, za pomocą szeregu zadanych przez siebie pytań, zwraca się do Trybunału o ponowne zbadanie niektórych aspektów omówionych już w wyrokach z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada³, a także Philip Morris Brands i in.⁴, w szczególności zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie i przepisów regulujących prezentowanie wyrobów tytoniowych, zakazujących wszelkich elementów lub cech, które mogą zachęcać do konsumpcji tych wyrobów, znajdujących się, odpowiednio, w art. 7 ust. 1 i 7 oraz w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40.

4. Zgodnie z wnioskiem Trybunału niniejsze uwagi ograniczą się do analizy dwóch następujących aspektów. Najpierw zbadam ważność pierwszego zakazu w świetle zasady równego traktowania w zakresie, w jakim prawodawca Unii przewidział w art. 7 ust. 14 dyrektywy 2014/40 okres przejściowy mający zastosowanie do wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie, których wielkość sprzedaży w całej Unii wynosi ponad 3% w danej kategorii wyrobu. Następnie zajmę się kwestią wykładni drugiego przepisu w celu ustalenia, czy zakazuje on wskazania na wyrobach tytoniowych o charakterystycznym aromacie, które wciąż mogą być sprzedawane, środka aromatyzującego, który zawierają.

5. Zaproponuję, aby Trybunał odpowiedział, po pierwsze, że art. 7 ust. 1, 7 i 14 dyrektywy 2014/40 jest zgodny z zasadą równego traktowania, a po drugie, że art. 13 ust. 1 tej dyrektywy zakazuje faktycznie takiego wskazania aromatu charakterystycznego na opakowaniach wyrobów nadal dopuszczonych do sprzedaży.

II. Ramy prawne

A. Dyrektywa 2014/40

6. Motywy 16, 25 i 27 dyrektywy 2014/40 stanowią:

„(16) Prawdopodobieństwo zróżnicowania przepisów dodatkowo zwiększają obawy dotyczące wyrobów tytoniowych o aromacie charakterystycznym innym niż aromat tytoniu, które mogłyby sprzyjać wzrostowi początkowego spożycia tytoniu lub wpływać na strukturę spożycia. Należy unikać środków, które w nieuzasadniony sposób różnicowałyby traktowanie różnych typów aromatyzowanych papierosów. Natomiast wyroby o charakterystycznym aromacie, których wielkość sprzedaży jest wysoka, należy wycofywać stopniowo w dłuższym okresie, by dać konsumentom czas na przestawienie się na inne wyroby.

[...]

(25) Przepisy dotyczące etykietowania należy dostosować także do nowych dowodów naukowych. Na przykład dowiedziono, że informacje o poziomie wydzielanych substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla w dymie papierosowym, zamieszczane na opakowaniach jednostkowych papierosów, wprowadzają konsumentów w błąd, gdyż na ich podstawie konsumenci sądzą, że pewne papierosy są mniej szkodliwe niż inne [...].

[...]

(27) Wyroby tytoniowe i ich opakowanie mogłyby wprowadzać konsumentów w błąd, w szczególności młodych ludzi, gdy sugerują, że dane wyroby są mniej szkodliwe. Dotyczy to na przykład niektórych napisów lub cech, takich jak »niska zawartość substancji smolistych«, »light«, »ultralight«, »łagodne«, »naturalne«, »organiczne«, »bez dodatków«, »bez substancji

3 Wyrok C-358/14, EU:C:2016:323.

4 Wyrok C-547/14, EU:C:2016:325.

aromatyzujących«, »slim«, a także nazw, obrazków, symboli graficznych i innych znaków. Inne elementy wprowadzające w błąd mogą obejmować, ale nie wyłącznie, wkładki lub inne dodatkowe materiały, takie jak naklejki, nalepki, nakładki reklamowe, zdrapki i etui, lub też mogą być związane z kształtem samego wyrobu tytoniowego. Niektóre opakowania i wyroby tytoniowe mogą również wprowadzać w błąd konsumentów przez sugerowanie korzyści w związku z utratą wagi, atrakcyjnością fizyczną, statusem społecznym, życiem towarzyskim lub takimi cechami, jak kobiecość, męskość lub elegancja. Również rozmiar i wygląd poszczególnych papierosów mogłyby wprowadzać konsumentów w błąd, wywołując wrażenie, że są one mniej szkodliwe [...]”.

7. Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi:

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

- a) składników wyrobów tytoniowych i substancji wydzielanych przez te wyroby oraz związanych z tym obowiązków sprawozdawczych, w tym maksymalnego poziomu wydzielanych substancji smolistych, nikotyny i tlenu węgla w papierosach;
- b) wybranych aspektów dotyczących etykietowania i opakowania wyrobów tytoniowych [...];

[...]

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

8. Artykuł 7 owej dyrektywy, zatytułowany „Przepisy dotyczące składników”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zakazują wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie.

[...]

7. Państwa członkowskie zakazują wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających środki aromatyzujące w jakichkolwiek ich komponentach, takich jak filtry, papier, opakowania, kapsułki, lub nadawania wyrobom tytoniowym właściwości technicznych, które pozwalają na zmianę zapachu lub smaku danych wyrobów tytoniowych lub intensywności ich dymu. Filtry, papier i kapsułki nie zawierają tytoniu ani nikotyny.

[...]

12. Wyroby tytoniowe inne niż papierosy i tytoń do samodzielnego skręcania papierosów są zwolnione z zakazów określonych w ust. 1 i 7. Komisja przyjmuje akty delegowane zgodnie z art. 27 w celu zniesienia tego zwolnienia w odniesieniu do konkretnej kategorii wyrobu, jeżeli nastąpi istotna zmiana okoliczności stwierdzona w sprawozdaniu Komisji.

[...]

14. W przypadku wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie, których wielkość sprzedaży w całej Unii wynosi 3% lub więcej w danej kategorii wyrobu, przepisy niniejszego artykułu zaczyna się stosować od dnia 20 maja 2020 r.

[...]”.

9. Zgodnie z art. 13 tej samej dyrektywy, zatytułowanym „Prezentacja wyrobów”:

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

- a) promują wyrób tytoniowy lub zachęcają do jego spożycia, stwarzając błędne wrażenie co do cech tego wyrobu, jego skutków dla zdrowia, związanych z nim zagrożeń i wydzielanych przez niego substancji; etykiety nie zawierają żadnych informacji o zawartości nikotyny, substancji smolistych lub tlenku węgla wyrobów tytoniowych;
- b) sugerują, że dany wyrób tytoniowy jest mniej szkodliwy niż inne, że jego celem jest ograniczenie skutków niektórych szkodliwych składników dymu papierosowego lub że jest ożywczy, dodaje energii, ma lecznicze, odmładzające, naturalne, organiczne właściwości lub że przynosi inne korzyści związane ze zdrowiem lub stylem życia;
- c) odnoszą się do smaku, zapachu, środków aromatyzujących lub innych dodatków bądź ich braku;

[...]

3. Elementy lub cechy, które są zakazane zgodnie z ust. 1 i 2, mogą obejmować m.in. teksty, symbole, nazwy, znaki towarowe, oznaczenia graficzne i inne”.

B. Prawo niemieckie

10. Dyrektywa 2014/40 została transponowana w Niemczech w szczególności przez Gesetz über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse (ustawę w sprawie wyrobów tytoniowych i wyrobów powiązanych) z dnia 4 kwietnia 2016 r. (BGBl. 2016 I, s. 569, zwaną dalej „TabakerzG”), która weszła w życie w dniu 20 maja 2016 r.

11. Artykuł 5 TabakerzG, zatytułowany „Składniki”, stanowi:

„(1) Zabrania się wprowadzania do obrotu:

1. papierosów i tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów
 - a) zawierających aromat charakterystyczny lub
 - b) zawierających jako składnik środki aromatyzujące lub wykazujących inne właściwości techniczne pozwalające na zmianę zapachu lub smaku, lub intensywności spalania [...].

12. Artykuł 18 TabakerzG, zatytułowany „Zakazy mające na celu ochronę konsumenta przed wprowadzeniem w błąd”, przewiduje:

„[...]

(2) Zabrania się wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych, w przypadku których na opakowaniu jednostkowym, opakowaniu zewnętrznym lub na samym wyrobie tytoniowym umieszczono informacje reklamowe mogące wprowadzać w błąd. Zakaz ten obejmuje w szczególności przypadki, gdy:

[...]

3. informacje reklamowe odnoszą się do smaku, zapachu, środka aromatyzującego lub ich braku.

[...]”.

13. Artykuł 47 TabakerzG, zatytułowany „Przepisy przejściowe”, stanowi w ust. 4:

„W odniesieniu do papierosów i tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów, których wielkość sprzedaży w całej Unii wynosi 3% lub więcej w danej kategorii wyrobu, art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a) stosuje się od dnia 20 maja 2020 r.”.

III. Postępowanie główne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

14. Spółka Planta Tabak jest przedsiębiorstwem rodzinnym, które produkuje i sprzedaje różne rodzaje wyrobów tytoniowych. Przed wejściem w życie dyrektywy 2014/40 jedną ze specjalności tego przedsiębiorstwa był aromatyzowany tytoń do samodzielnego skręcania papierosów. Większość tej produkcji stanowił tytoń mentolowy. Przedsiębiorstwo to sprzedaje również niewielki asortyment papierosów, w większości aromatyzowanych, tytoń do fajki wodnej oraz, w mniejszym stopniu, cygaretki, cygara i artykuły dla palaczy.

15. W dniu 4 kwietnia 2016 r. TabakerzG została przyjęta przez niemieckiego ustawodawcę w celu dokonania transpozycji dyrektywy 2014/40. W dniu 25 kwietnia 2016 r. spółka Planta Tabak wniosła skargę do Verwaltungsgericht Berlin (sądu administracyjnego w Berlinie), w ramach której zakwestionowała zastosowanie do wyrobów tytoniowych, które spółka ta produkuje i wprowadza do obrotu, przepisów rzeczonyj ustawy dotyczących zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie, ostrzeżeń zdrowotnych i reguł prezentacji wyrobów. Sąd ten ma wątpliwości w przedmiocie ważności i wykładni odpowiednich przepisów owej dyrektywy.

16. W tych okolicznościach postanowieniem z dnia 21 kwietnia 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 27 kwietnia 2017 r., Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) [...]”⁵

b) czy art. 7 ust. 1 i 7 [dyrektywy 2014/40] w związku z art. 7 ust. 14 tej dyrektywy są nieważne z powodu naruszenia zasady równego traktowania z tego względu, że w odniesieniu do zakazów, które mają zostać ustanowione przez państwa członkowskie, dokonują rozróżnienia według wielkości sprzedaży, przy czym brak jest w tym względzie uzasadnienia?

[...]

3) a) Czy art. 13 ust. 1 lit. c) [dyrektywy 2014/40] w związku z art. 13 ust. 3 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że nakazuje on państwu członkowskiemu ustanowienie zakazu stosowania informacji odnoszących się do smaku, zapachu, środków aromatyzujących lub innych dodatków również wtedy, gdy nie stanowią one informacji mających charakter reklamowy i stosowanie danych składników jest nadal dozwolone?

b) Czy art. 13 ust. 1 lit. c) [dyrektywy 2014/40] jest nieważny z tego względu, że jest on sprzeczny z art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁶?”.

5 W związku z tym, że niniejsza opinia dotyczy pewnych szczególnych aspektów niniejszej sprawy, z powodów wyjaśnionych w pkt 4 opinii, przytoczone są tutaj jedynie pytania istotne w tym względzie. Wszystkie pytania prejudycjalne można znaleźć na stronie internetowej i w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. 2017, C 239, s. 25).

6 Zwanej dalej „kartą”.

17. Spółka Planta Tabak, rządy hiszpański, francuski, węgierski, Zjednoczonego Królestwa i norweski, Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, a także Komisja Europejska przedstawiły Trybunałowi uwagi na piśmie.

18. Spółka Planta Tabak, rządy hiszpański i Zjednoczonego Królestwa, Parlament, Rada i Komisja wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 21 marca 2018 r.

IV. Analiza

A. W przedmiocie ważności art. 7 ust. 1, 7 i 14 dyrektywy 2014/40 w świetle zasady równego traktowania [pytanie pierwsze lit. b)]

1. Uwagi wstępne

19. Wkład dyrektywy 2014/40 w uregulowania Unii w dziedzinie wyrobów tytoniowych obejmuje przede wszystkim zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów o charakterystycznym aromacie⁷, ustanowiony w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy. Ustęp 7 tego artykułu zakazuje ponadto wyrobów tytoniowych zawierających środki aromatyzujące w jakichkolwiek ich komponentach, takich jak filtry, papier, opakowania, kapsułki, lub nadawania wyrobom tytoniowym właściwości technicznych, które pozwalają na zmianę zapachu lub smaku danych wyrobów tytoniowych lub intensywności ich dymu. Zakazy te odnoszą się obecnie jedynie do papierosów i tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów⁸.

20. Przyjmując te zakazy, prawodawca Unii zamierzał wycofać z rynku wyroby tytoniowe o aromacie czekoladowym, waniliowym lub mentolowym. Motyw 16 dyrektywy 2014/40 podaje powody tego działania. Prawodawca uznał w istocie, że są to produkty, które mogą ułatwić, w szczególności wśród ludzi młodych, rozpoczęcie konsumpcji tytoniu lub wpłynąć na strukturę spożycia. Jak zauważył Trybunał, takie środki aromatyzujące maskują lub łagodzą ostrość dymu tytoniowego i przyczyniają się do wspierania oraz utrzymania palenia⁹.

21. Zakazy te weszły w życie, co do zasady, od dnia 20 maja 2016 r., czyli od dnia, w którym państwa członkowskie były zobowiązane dokonać transpozycji dyrektywy 2014/40¹⁰. Jednakże w art. 7 ust. 14 tej dyrektywy przewidziano, że wyroby tytoniowe o charakterystycznym aromacie, których wielkość sprzedaży w całej Unii wynosi 3% lub więcej w danej kategorii wyrobu¹¹, mogą być nadal wprowadzane do obrotu do dnia 20 maja 2020 r.¹²

7 Zgodnie z definicją tego pojęcia w art. 2 pkt 25 dyrektywy 2014/40 chodzi o „wyraźnie wyczuwalny zapach lub smak inny niż zapach lub smak tytoniu, wynikający z zastosowania dodatku lub kombinacji dodatków, w tym zapach lub smak owoców, przypraw, ziół, alkoholu, słodczy, mentolu lub wanilii, który jest zauważalny przed spożyciem wyrobu tytoniowego lub w trakcie spożywania”.

8 Prawodawca Unii przewidział w art. 7 ust. 12 dyrektywy 2014/40 wyjątek dotyczący innych wyrobów tytoniowych, takich jak tytoń fajkowy, cygara i cygaretki, który zostanie utrzymany, dopóki nie zostanie stwierdzona istotna zmiana okoliczności pod względem wielkości sprzedaży lub struktury spożycia wśród młodych ludzi.

9 Wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada (C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 44, 54).

10 Zgodnie z art. 29 ust. 1 dyrektywy 2014/40.

11 Pojęcie „kategorii wyrobu” nie jest zdefiniowane w dyrektywie 2014/40. Można jednak wywnioskować jego znaczenie z art. 2 pkt 14 lit. a) tej dyrektywy, mówiącego o „kategoriach”, którymi są: papieros, tytoń do samodzielnego skręcania papierosów, tytoń fajkowy, tytoń do fajki wodnej, cygaro, cygaretki, tytoń do żucia, tytoń do nosa lub tytoń do stosowania doustnego. W zakresie, w jakim art. 7 ust. 12 tej dyrektywy ogranicza na razie zakaz stosowania aromatów charakterystycznych w papierosach i tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów, jedynie te dwie kategorie wyrobu mogą być objęte art. 7 ust. 14 tej dyrektywy.

12 Ponadto art. 30 dyrektywy 2014/40 ustanawia system likwidacji zapasów, a państwa członkowskie mogą do dnia 20 maja 2017 r. zezwalać na wprowadzanie do obrotu wyrobów tytoniowych wyprodukowanych lub dopuszczonych do swobodnego obrotu przed dniem wejścia w życie tej dyrektywy.

22. Zdaniem spółki Planta Tabak, popieranej przez sąd odsyłający, art. 7 ust. 14 dyrektywy 2014/40 powoduje nieuzasadnione zróżnicowane traktowanie porównywalnych wyrobów tytoniowych i w związku z tym jest sprzeczny z zasadą równego traktowania. W szczególności, o ile powszechnie uznaje się, że papierosy mentolowe są objęte okresem przejściowym przewidzianym w tym przepisie¹³, o tyle ów okres nie ma zastosowania, zgodnie z informacjami, które posiada spółka Planta Tabak, do tytoniu mentolowego do samodzielnego skręcania papierosów¹⁴. Ponadto zdaniem tej spółki okres ten nie ma zastosowania do wyrobów tytoniowych zawierających inne aromaty, takie jak wanilia i eukaliptus. Tymczasem wszystkie te produkty mają takie same cechy obiektywne i stanowią takie samo zagrożenie dla zdrowia ludzkiego.

23. Pragnę zauważyć, że w wyrokach Polska/Parlament i Rada¹⁵, a także Philip Morris Brands i in.¹⁶ Trybunał wypowiedział się już w przedmiocie ważności zakazów wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie, przewidzianych w art. 7 ust. 1 i 7 dyrektywy 2014/40, w świetle zasady proporcjonalności. Natomiast kwestia ważności tych przepisów, rozpatrywanych w związku z art. 7 ust. 14 tej dyrektywy, w świetle zasady równego traktowania jest precedensowa.

24. W tym względzie należy przypomnieć, że zasada równego traktowania jako ogólna zasada prawa Unii wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmiennie nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione¹⁷.

25. Wśród przepisów wymienionych przez sąd odsyłający w jego pytaniu to art. 7 ust. 14 dyrektywy 2014/40 ustanawia taką różnicę w traktowaniu. Przepis ten wprowadza rozróżnienie pomiędzy wyrobami tytoniowymi o charakterystycznym aromacie w oparciu o wielkość sprzedaży każdego z nich w danej kategorii wyrobu. Oznacza to na przykład, że z jednej strony papierosy mentolowe, których wielkość sprzedaży w całej Unii wynosi ponad 3% w ramach kategorii „papierosy” oraz, z drugiej strony, papierosy zawierające aromat mniej popularny, w przypadku których sprzedaż nie osiąga tego progu, traktowane są w różny sposób. Pierwsze mogą być wprowadzane do obrotu do dnia 20 maja 2020 r., a drugie miały zostać wycofane do dnia 20 maja 2016 r.

26. W związku z tym należy zbadać w pierwszej kolejności, czy wyroby tytoniowe o charakterystycznym aromacie, które nie osiągnęły progu 3%, o którym mowa w art. 7 ust. 14 dyrektywy 2014/40, i wyroby tytoniowe osiągające ów próg znajdują się w sytuacjach porównywalnych (2). Gdyby tak było, należy w drugiej kolejności zbadać, czy ich odmienne traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (3).

2. W przedmiocie porównywalności sytuacji

27. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału „[p]orównywalność odmiennych sytuacji należy oceniać w świetle ogółu cechujących je elementów. Elementy te winny być w szczególności określone i ocenione w świetle przedmiotu i celu aktu Unii, który wprowadza rzezone rozróżnienie. Należy poza tym uwzględnić zasady i cele dziedziny prawa, do której należy sporny akt”¹⁸.

13 Trybunał uznał już wcześniej, że papierosy mentolowe są objęte okresem przejściowym (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 100). Oparł się on w tym względzie na zgodnych twierdzeniach stron w sprawie leżącej u podstaw owego wyroku (zob. opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Polska/Parlament i Rada, C-358/14, EU:C:2015:848, przypis 10).

14 W przeciwieństwie do skarżącej w postępowaniu głównym Rada twierdzi, że tytoń mentolowy do samodzielnego skręcania papierosów, podobnie jak papierosy mentolowe, jest objęty okresem przejściowym przewidzianym w art. 7 ust. 14 dyrektywy 2014/40. Mając to na uwadze, nie ma potrzeby rozstrzygnięcia tej kwestii w niniejszej opinii.

15 Wyrok z dnia 4 maja 2016 r. (C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 78–104).

16 Wyrok z dnia 4 maja 2016 r. (C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 168–191).

17 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 14 grudnia 2004 r., Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 68); z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in. (C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 23); a także z dnia 4 maja 2016 r., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, pkt 35).

18 Wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Luksemburg/Parlament i Rada (C-176/09, EU:C:2011:290, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

28. Zastosowanie owego „testu” w niniejszej sprawie powoduje w świetle zajętych stanowisk¹⁹ pojawienie się kwestii wstępnej: czy porównywalność rozpatrywanych sytuacji podlega ocenie w świetle *ogólnych celów realizowanych przez dyrektywę 2014/40* czy *celów właściwych dla art. 7 ust. 14 tej dyrektywy*, czy też obu tych względów?

29. Pamiętając o tym, że Trybunał w swoim orzecznictwie przeprowadza analizę w dwóch etapach – porównywalności sytuacji, obiektywnego uzasadnienia – logiczne wydaje mi się postępowanie w sposób następujący. Na etapie porównywalności należy ustalić, czy rozpatrywane sytuacje są *zasadniczo* porównywalne w świetle celów realizowanych ogólnie przez dany akt. Jeśli tak, to etap analizy uzasadnienia pozwala ustalić, czy niezależnie od tej zasadniczej porównywalności istnieją – *gdy chodzi o konkretny przepis tego aktu* – szczególne względy, zgodne z przedmiotem i celem tego aktu, które uzasadniałyby odmienne traktowanie.

30. Podsumowując, aby porównać sytuację wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie przekraczających próg 3% sprzedaży w danej kategorii wyrobu i wyrobów, które nie osiągają tego progu, należy moim zdaniem odnieść się do ogólnych celów, do których zmierza dyrektywa 2014/40. Cele właściwe dla art. 7 ust. 14 tej dyrektywy powinny moim zdaniem zostać zbadane w stosownym przypadku na etapie analizy obiektywnego uzasadnienia.

31. Jeśli chodzi o cele dyrektywy 2014/40, należy przypomnieć, że zgodnie z jej art. 1 ma ona cel dwojaki, a nawet trojaki. Polega on na ułatwieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, przyjmując za podstawę wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych ludzi, i wypełnienie zobowiązań Unii wynikających z Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu (FCTC)²⁰.

32. W związku z tym trojakiem celem prawodawca Unii uznał, że wszystkie wyroby tytoniowe o charakterystycznym aromacie powinny co do zasady²¹ podlegać tej samej regulacji prawnej. Stwierdził on, że wszystkie te wyroby mogą ułatwić rozpoczęcie konsumpcji tytoniu lub wpłynąć na strukturę spożycia. W związku z tym przyjęcie środków harmonizacji na podstawie art. 114 TFUE miało właśnie na celu uniknięcie „środków, które w nieuzasadniony sposób różnicowałyby traktowanie różnych typów aromatyzowanych papierosów”²². Środki te miały na celu usunięcie i uniknięcie, w sposób ogólny, rozbieżności między uregulowaniami krajowymi dotyczącymi stosowania składników nadających charakterystyczny aromat wyrobom tytoniowym.

33. Poza tym FCTC, której zapisy prawodawca Unii zamierzał wykonać, nie dokonuje rozróżnienia między wyrobami tytoniowymi o charakterystycznym aromacie. Częściowe wytyczne dotyczące stosowania art. 9 i 10 tej konwencji mówią o wycofaniu składników stosowanych w szczególności w celu poprawy smaku wyrobu, bez jakiegokolwiek rozróżnienia pomiędzy różnymi aromatami, które mogą być dodawane do wyrobów tytoniowych²³.

34. Trybunał przyjął takie samo podejście w wyrokach z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada oraz Philip Morris Brands i in.²⁴, orzekając, że różne typy wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie mają z jednej strony analogiczne cechy obiektywne, a z drugiej strony podobne skutki w dziedzinie rozpoczęcia konsumpcji tytoniu i utrzymywania palenia.

19 Zdaniem spółki Planta Tabak różne wyroby tytoniowe, które mogą być objęte zakresem art. 7 ust. 14 dyrektywy 2014/40, znajdują się w porównywalnej sytuacji w *świecie celu ochrony zdrowia ludzkiego* realizowanego przez tę dyrektywę. Natomiast Parlament, Rada i Komisja twierdzą, że te różne produkty nie znajdują się w porównywalnych sytuacjach w *świecie celów tego przepisu*, w tym zapewnienia więcej czasu konsumentom (zob. pkt 39 i nast. niniejszej opinii).

20 Podpisanej w Genewie w dniu 21 maja 2003 r.

21 Z zastrzeżeniem wyjątku przewidzianego w art. 7 ust. 12 dyrektywy 2014/40.

22 Motyw 16 dyrektywy 2014/40.

23 Sekcja 3.1.2.2 owych wytycznych. Dokument dostępny na stronie internetowej:

http://www.who.int/fctc/treaty_instruments/guidelines_articles_9_10_2017_french.pdf (ostatni dostęp w dniu 25 czerwca 2018 r.).

24 C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 48–54; C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 114.

35. Powyższe rozważania prowadzą mnie do wniosku, że wszystkie aromatyzowane wyroby tytoniowe objęte zakazami stosowania charakterystycznych aromatów, przewidzianymi w art. 7 ust. 1 i 7 dyrektywy 2014/40, znajdują się w podobnej sytuacji pod kątem stosowania zasady równego traktowania, przy czym wielkość ich sprzedaży w Unii jest w tym względzie pozbawiona jakiegokolwiek znaczenia.

3. W przedmiocie istnienia obiektywnego uzasadnienia

36. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału różnica traktowania podobnych sytuacji jest uzasadniona, „o ile jest ona oparta na kryterium racjonalnym i obiektywnym, tzn. w sytuacji gdy pozostaje ona w związku z dopuszczalnym prawnie celem realizowanym przez sporne przepisy oraz gdy różnica ta jest proporcjonalna do celu realizowanego za pomocą danego traktowania”²⁵.

37. Z uwagi na to, że dyrektywa 2014/40 jest aktem prawnym Unii, do prawodawcy Unii należy wykazanie istnienia takiego kryterium poprzez przedstawienie Trybunałowi niezbędnych w tym celu informacji²⁶.

38. Mając to na uwadze, Trybunał uznaje, że prawodawcy Unii przysługuje szeroki zakres uznania w dziedzinie takiej jak dziedzina rozpatrywana w niniejszej sprawie, wymagającej od niego dokonywania wyborów o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym, a także dokonania złożonych ocen. Trybunał nie zastępuje własną oceną oceny prawodawcy. Przeprowadza jedynie ograniczoną kontrolę sądową w celu wykrycia ewentualnego *oczywiście niewłaściwego charakteru* środka w stosunku do celu, który ten prawodawca zamierza realizować²⁷. Jeśli chodzi w szczególności o kontrolę poszanowania zasady równego traktowania, kwestionowane są *arbitralne* różnice w traktowaniu, czyli takie, które w *oczywisty sposób* nie są oparte na kryteriach obiektywnych i dostosowanych do celu, jaki realizują²⁸.

39. W niniejszym przypadku pierwsze uzasadnienie nierównego traktowania ustanowionego w art. 7 ust. 14 tej dyrektywy można znaleźć w motywie 16 dyrektywy 2014/40. Motyw ten wskazuje, że wyroby tytoniowe o charakterystycznym aromacie, których wielkość sprzedaży jest wysoka, należy wycofywać stopniowo w dłuższym okresie, „by dać konsumentom czas na przestawienie się na inne wyroby”²⁹.

40. W tym względzie Parlament, Rada i Komisja wyjaśniają w swoich uwagach, że prawodawca zamierzał uwzględnić okoliczność, iż niektóre charakterystyczne aromaty są szczególnie popularne wśród konsumentów i mają również duże znaczenie dla ich nawyków konsumpcyjnych. Tymczasem takie nawyki mogą zniknąć tylko stopniowo.

25 Wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in. (C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

26 Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in. (C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 14 marca 1973 r., Westzucker (57/72, EU:C:1973:30, pkt 14); z dnia 10 grudnia 2002 r., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 123); a także z dnia 17 grudnia 2015 r., Neptune Distribution (C-157/14, EU:C:2015:823, pkt 76). Zobacz także podobnie moja opinia w sprawie Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:241, pkt 41).

28 Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in. (C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 Wyróżnienie moje.

41. Ponadto w wyrokach Polska/Parlament i Rada oraz Philip Morris Brands i in.³⁰ Trybunał określił inne uzasadnienie leżące u podstaw okresu przejściowego przewidzianego w art. 7 ust. 14 dyrektywy 2014/40. W ramach analizy ważności zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie w świetle zasady proporcjonalności Trybunał orzekł, że taki okres przejściowy *ma również na celu zapewnienie przemysłowi tytoniowemu czasu na dostosowanie się*³¹.

42. Oba te uzasadnienia oparte są na tym samym rozumowaniu: uniknięciu niektórych konsekwencji gospodarczych i społecznych, które mogą wynikać z nagłego zakazu wyrobów wytwarzanych i spożywanych w Unii w dużych ilościach.

43. Prace przygotowawcze nad dyrektywą 2014/40 wskazują również, że w trakcie procesu legislacyjnego została wysunięta koncepcja, aby nie zakazywać mentolowych wyrobów tytoniowych, uważanych za bardzo popularne wśród konsumentów. Wydaje się bowiem, że okres przejściowy przewidziany w art. 7 ust. 14 dyrektywy 2014/40 jest, przynajmniej częściowo, wynikiem kompromisu politycznego między z jednej strony tymi, którzy chcieli całkowicie wyłączyć te produkty z zakazu stosowania charakterystycznych aromatów, a z drugiej strony osobami pragnącymi zastosowania do nich zakazu³².

44. Sąd odsyłający ma wątpliwości, czy takie względy są zgodne z realizowanym przez dyrektywę 2014/40 celem zakładającym ochronę zdrowia ludzkiego. Niemniej jednak jestem zdania, że w dziedzinie tak złożonej, wrażliwej i istotnej pod względem gospodarczym, jak regulacja wyrobów tytoniowych, prawodawca Unii nie przekroczył granic szerokiego zakresu uznania, jakim dysponuje, ustanawiając stopniowo zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie.

45. W tym względzie istotna jest okoliczność, że prawodawca Unii jedynie czasowo opóźnił wejście w życie zakazu wprowadzania do obrotu niektórych rodzajów wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie. Moim zdaniem prawodawca mógł realizować cel ochrony zdrowia stopniowo, przewidując przy tym odstępstwa o ograniczonym zasięgu i odpowiednie okresy przejściowe³³.

30 Wyroki z dnia 4 maja 2016 r.: C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 99, 100, 102; C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 187, 188, 190.

31 Dodam na marginesie, że moim zdaniem obu tych wyroków nie należy rozumieć w ten sposób, że prawodawca Unii powinien systematycznie ustanawiać okresy przejściowe, gdy wprowadza zakaz produkcji i sprzedaży niektórych produktów. Okres taki z pewnością umożliwia ograniczenie gospodarczych i społecznych skutków tego zakazu, co przyczynia się do jego proporcjonalności. Nie jest to jednak *conditio sine qua non*, ponieważ zakaz bez okresu przejściowego może być w pełni uzasadniony i niezbędny z uwagi na względy nadrzędne, takie jak ochrona zdrowia ludzkiego.

32 Dla przypomnienia, żaden przepis równoważny temu art. 7 ust. 14 nie znajduje się we wniosku Komisji dotyczącym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów [COM(2012) 788 wersja ostateczna]. Przepis ten pojawił się przy pierwszym czytaniu tego wniosku w Parlamencie. Różne poprawki mające na celu całkowite wyłączenie mentolowych wyrobów tytoniowych z zakazu stosowania charakterystycznych aromatów zostały zatem zaproponowane w komisjach parlamentarnych. Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów zaproponowała zatem poprawkę, zgodnie z którą państwa członkowskie mogłyby nadal dopuszczać „niektór[e] tradycijn[e] aromat[y] tytoniu, których nie można zaklasyfikować do innych aromatów tytoniu. Mentol uznaje się za tradycyjny aromat tytoniu”. Podobne propozycje zostały również złożone przez Komisję Handlu Międzynarodowego oraz Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi [zob. sprawozdanie Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności oraz opinie Komisji Handlu Międzynarodowego, Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii, Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Prawnej (A7-0276/2013)]. Poprawki przyjęte przez Parlament w dniu 8 października 2013 r. (P7_TA (2013) 398) obejmowały dodanie przepisu, zgodnie z którym zakaz aromatów charakterystycznych nie powinien mieć zastosowania do „korzystani[a] z mentolu we wszystkich jego formach handlowych znanych w dniu publikacji niniejszej dyrektywy [...] na okres 5 lat [...]”. Wreszcie, w stanowisku przyjętym w pierwszym czytaniu w dniu 26 lutego 2014 r. [EP-PE_TC1-COD (2012) 366] instytucja ta zaproponowała dodanie ostatniego zdania motywu 16 i art. 7 ust. 14 w obecnym brzmieniu, przy czym przepisy te zostały zachowane w zwykłej procedurze legislacyjnej.

33 Zobac analogicznie wyrok z dnia 1 marca 2011 r., Association belge des Consommateurs Test-Achats i in. (C-236/09, EU:C:2011:100, pkt 21–23).

46. Trybunał orzeka ponadto konsekwentnie, że gdy prawodawca Unii zobowiązany jest do uregulowania złożonej sytuacji, może zastosować podejście etapowe, pod warunkiem że jego wybór jest oparty na kryteriach obiektywnych i odpowiednich w stosunku do zamierzonych celów³⁴.

47. Otóż wycofanie z rynku wpraw wyrobów „niszowych”, a następnie wyrobów popularnych wśród konsumentów, w oparciu w tym względzie o wielkość sprzedaży w danej kategorii wyrobu, spełnia według mnie te warunki.

48. Po pierwsze, kryterium takie ma charakter *obiektywny* w odniesieniu do wyrobów, których dotyczy. Dowolny wyrób, niezależnie od swoich właściwości, może być objęty okresem przejściowym przewidzianym w art. 7 ust. 14 dyrektywy 2014/40, pod warunkiem że wielkość jego sprzedaży osiągnęła ustanowiony próg. Prawdą jest, że – jak przypomniano³⁵ – poprawki będące źródłem tego przepisu, zaproponowane przez Parlament, dotyczyły w sposób wyraźny mentolu i wyrobów zawierających ten aromat. Jednakże należy stwierdzić, że prawodawca zweryfikował swoje podejście i ostatecznie przyjął kryterium neutralne.

49. Ponadto kryterium wielkości sprzedaży jest neutralne w odniesieniu do producentów. Prawodawca skupił się nie na posiadanych przez nich udziałach rynkowych, lecz na łącznej sprzedaży każdego wyrobu. Jeżeli chodzi o twierdzenie spółki Planta Tabak, zgodnie z którym wyroby tytoniowe przekraczające próg 3% przewidziany we wspomnianym art. 7 ust. 14 są w przeważającej części wprowadzane do obrotu przez kilka międzynarodowych koncernów tytoniowych, podczas gdy wyroby „niszowe” są głównie wytwarzane przez małe lub średnie przedsiębiorstwa, akta sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie pozwalają na sprawdzenie jego prawdziwości. Wynika stąd, że skarżąca w postępowaniu głównym sama wytwarza papierosy aromatyzowane, a Rada podnosi, nie napotykając sprzeciwu, że koncerny międzynarodowe również sprzedają wyroby „niszowe”. W każdym razie, nawet przy założeniu, że owo twierdzenie jest prawdziwe, nie jest ono moim zdaniem rozstrzygające. Każda polityka wywołuje niekorzystne skutki dla pewnych osób. Jak wskazano w pkt 38 niniejszej opinii, dla sądu Unii istotne jest, aby granica między beneficjentami a poszkodowanymi nie opierała się na kryterium arbitralnym. Tymczasem w niniejszym przypadku wyborowi kryterium wielkości sprzedaży nie można postawić takiego zarzutu.

50. W istocie bowiem, po drugie, kryterium to jest *odpowiednie* do różnych wskazanych celów, a mianowicie pozostawienia konsumentom czasu na zmianę nawyków, a przemysłowi na dostosowanie się³⁶. W związku z tym wielkość sprzedaży, będąca wskazaniem dopasowania popytu i podaży, odzwierciedla zarówno ugruntowaną strukturę spożycia, jak i gospodarcze znaczenie unijnej produkcji objętej zakazem charakterystycznych aromatów.

51. Ponadto, jak podnosi Komisja, kryterium wielkości sprzedaży w Unii ma również sens z uwagi na podstawę prawną, na której oparta jest dyrektywa 2014/40, czyli art. 114 TFUE, i na cel harmonizacji realizowany przez tę dyrektywę. Skutki zakazu wprowadzania do obrotu niektórych wyrobów na funkcjonowanie rynku wewnętrznego zależą bowiem w pewnym stopniu od wielkości wymiany handlowej między państwami członkowskimi. Rzeczone kryterium uwzględnia właśnie także pewne wskazania dotyczące tej wymiany.

³⁴ Zobacz w szczególności podobnie wyroki: z dnia 29 lutego 1984 r., Rewe-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, pkt 20); z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in. (C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 63); z dnia 17 października 2013 r., Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 91); a także z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in. (C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 63, 134).

³⁵ Zobacz przypis 32 w niniejszej opinii.

³⁶ Inne względy mogą też uzasadnić odmienne traktowanie między produktami popularnymi i produktami „niszowymi”. W niniejszej sprawie Komisja podnosi, że wycofanie z obiegu, bez okresu przejściowego, aromatyzowanych wyrobów tytoniowych konsumowanych w dużych ilościach mogłoby prowadzić do wtórnego efektu w postaci rozwoju nielegalnego handlu tymi wyrobami. Takie ryzyko jest natomiast ograniczone w przypadku aromatyzowanych wyrobów tytoniowych sprzedawanych w Unii w niewielkich ilościach. Możliwość czerpania korzyści z nielegalnego handlu tymi ostatnimi wyrobami są nieznaczne, biorąc pod uwagę niski popyt na nie. Pragnę zauważyć, że Trybunał oddalił podobny argument w wyroku z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada (C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 88).

52. Jestem również zdania, że wybierając próg 3% wielkości sprzedaży w Unii w danej kategorii wyrobu, prawodawca nie przekroczył zakresu uznania, którym dysponuje. Mógł w sposób uzasadniony stwierdzić, że wielkość sprzedaży wynosząca 3% w danej kategorii wyrobu odzwierciedla istotną strukturę spożycia i istotną wielkość produkcji.

53. Biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań, uważam, iż ustanowiona w art. 7 ust. 14 dyrektywy 2014/40 różnica w traktowaniu między porównywalnymi wyrobami tytoniowymi jest obiektywnie uzasadniona. W związku z tym przepis ten moim zdaniem jest ważny w świetle zasady równego traktowania.

B. W przedmiocie wykładni art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40 [pytanie trzecie lit. a)]

54. Wraz z wejściem w życie z dniem 20 maja 2016 r. zakazów przewidzianych w art. 7 ust. 1 i 7 dyrektywy 2014/40 większość wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie nie może już być sprzedawana w Unii.

55. Niektóre z tych wyrobów mogą jednak po tej dacie nadal być zgodnie z prawem produkowane i sprzedawane. Po pierwsze, jak już wspomniano w ramach pytania pierwszego lit. b)³⁷, wyroby tytoniowe o charakterystycznym aromacie, których wielkość sprzedaży w całej Unii wynosi 3% lub więcej w danej kategorii wyrobu, czyli głównie papierosy mentolowe, zostaną zakazane dopiero od dnia 20 maja 2020 r. Po drugie, wyroby tytoniowe inne niż papierosy i tytoń do samodzielnego skręcania papierosów – czyli głównie tytoń fajkowy, cygara i cygaretki – mogą nadal być wprowadzane do obrotu, i to przez czas nieokreślony³⁸.

56. Niemniej jednak, zgodnie z art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40, etykietowanie opakowania jednostkowego i opakowania zbiorczego ani sam wyrób tytoniowy nie mogą zawierać „*jakiegokolwiek elementu lub cechy*”, które „*odnoszą się do smaku, zapachu, środków aromatyzujących lub innych dodatków bądź ich braku*”. Ustęp 3 tego artykułu przewiduje, że zakazane w ten sposób elementy i cechy obejmują między innymi „*teksty, symbole, nazwy, znaki towarowe, oznaczenia graficzne i inne*”³⁹.

57. Zdaniem spółki Planta Tabak, z którym zgadza się w tym zakresie sąd odsyłający, prowadzi to do paradoksalnej sytuacji, w której producenci wyrobów tytoniowych mogą wprowadzić zgodnie z prawem wprowadzać do obrotu niektóre wyroby tytoniowe o charakterystycznym aromacie, ale nie mogą wskazać środków aromatyzujących, które wyroby te zawierają, na etykiecie opakowania jednostkowego, opakowania zbiorczego ani na samych wyrobach⁴⁰.

58. Bez takiej informacji konsumenci nie mogliby zidentyfikować wyrobów tytoniowych aromatyzowanych lub, odwrotnie, wyrobów, które nie są aromatyzowane. Oprócz tych aspektów praktycznych zakaz przewidziany w art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40 pociąga za sobą problemy natury ekonomicznej. W zakresie, w jakim objęte tym zakazem elementy i cechy obejmują znaki towarowe⁴¹, producenci tytoniu musieliby zrezygnować z tych spośród swoich znaków towarowych, które odnoszą się do smaku, zapachu, środków aromatyzujących lub innych dodatków.

37 Zobacz w szczególności pkt 21 niniejszej opinii.

38 Zobacz art. 7 ust. 12 dyrektywy 2014/40. Można tu również wskazać wyroby tytoniowe objęte systemem likwidacji zapasów, przewidzianym w art. 30 tej dyrektywy (zob. przypis 12 niniejszej opinii). Z uwagi na ich marginalny charakter wyroby te nie zostaną omówione w dalszej części niniejszej opinii.

39 Wyróżnienie moje.

40 Spółka Planta Tabak sprzedaje swoje produkty pod nazwami i znakami towarowymi odnoszącymi się, w sposób całkowicie logiczny, do aromatu, który produkty te zawierają, mianowicie „Rum and Maple” i „PL 88 Menthol” w odniesieniu do tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów, „Danish Black Vanilla Mixture” i „McLintock Wild Cherry” w przypadku tytoniu fajkowego oraz „Unitas Excellent Lemon Mint” i „Black Vanilla” w odniesieniu do papierosów. Tymczasem niektóre z tych wyrobów są wciąż dopuszczone do obrotu po dniu 20 maja 2016 r., w szczególności tytoń fajkowy.

41 Zgodnie z art. 13 ust. 3 dyrektywy 2014/40.

59. W tym kontekście sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40 dotyczy tylko elementów lub cech o *przeznaczeniu promocyjnym lub reklamowym*, wykraczających poza *zwykłą informację* na temat smaku, zapachu, aromatu lub innego dodatku w danym wyrobie tytoniowym, czy też *samo już wskazanie zawierające taką informację jest zabronione*⁴².

60. Trybunał orzekł w wyroku Philip Morris Brands i in.⁴³, że zakaz umieszczania jakichkolwiek elementów lub cech na etykiecie opakowania jednostkowego, opakowania zbiorczego oraz na samych wyrobach tytoniowych, odnoszących się do smaku, zapachu, środków aromatyzujących lub innych dodatków, określonych w art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40, znajduje zastosowanie niezależnie od tego, czy rozpatrywane informacje są prawdziwe.

61. Podobnie moim zdaniem nie ulega wątpliwości, że przepis ów zakazuje nawet wskazań neutralnych, niestanowiących reklamy, gdyż brzmienie tego przepisu nie poddaje się odmiennej wykładni.

62. Jak podnosi Komisja, brzmienie wspomnianego art. 13 ust. 1 lit. c) nie wskazuje na istnienie żadnego ograniczenia do informacji promocyjnych lub reklamowych. Przepis ten dotyczy wszystkich („*jakiegokolwiek*”) elementów i cech, które „*odnoszą się*” do smaku, zapachu, środków aromatyzujących lub innych dodatków. Wrażenie takiego ogólnego charakteru pogłębia brzmienie ust. 3 tego artykułu, wskazującego, że zakazane w ten sposób elementy i cechy obejmują „*między innymi*” teksty, symbole, nazwy, znaki handlowe, oznaczenia graficzne „i inne”.

63. Ponadto, chociaż prawodawca Unii posłużył się w art. 13 ust. 1 pkt a), b) i e) dyrektywy 2014/40 sformułowaniami, które mogą ewentualnie odsyłać do koncepcji pewnej reklamy określonego wyrobu („*promują*”, „*zachęcają*”, „*sugerują*”), to wyrażenie „*odnoszą się*” zastosowane w lit. c) odzwierciedla jedynie kwestię tego, czy obiektywnie informacja o smaku, zapachu, środku aromatyzującym lub innym dodatku znajduje się na opakowaniu jednostkowym, opakowaniach zbiorczych czy na samych wyrobach tytoniowych⁴⁴.

64. Ponadto wykładnia taka znajduje potwierdzenie w motywach 25 i 27 dyrektywy 2014/40. W tym względzie z powyższego wynika, że prawodawca Unii zamierzał zakazać wszystkich elementów prezentacji wyrobów tytoniowych, które mogą wprowadzać konsumentów w błąd, w szczególności młodych ludzi, co do szkodliwości tych wyrobów. W związku z tym uznał na podstawie dostępnych danych naukowych, że niektóre terminy („*niska zawartość substancji smolistych*”, „*light*”, „*ultralight*”, „*łagodne*”, „*naturalne*”, „*organiczne*”, „*bez dodatków*”, „*bez substancji aromatyzujących*” itd.), a także nazwy, obrazki i inne znaki mogły stwarzać takie błędne wrażenie⁴⁵.

42 Rzecznik generalna J. Kokott w opiniach w sprawach Polska/Parlament i Rada (C-358/14, EU:C:2015:848, pkt 28) oraz Philip Morris Brands i in. (C-547/14, EU:C:2015:853, pkt 224) opowiedziała się za wykładnią zawężającą art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40. Jej zdaniem przepis ten pozwala na umieszczenie na opakowaniu wskazania neutralnego, niestanowiącego reklamy, o aromatach, których stosowanie jest jeszcze wyjątkowo dopuszczalne, a to w celu umożliwienia konsumentom rozpoznania tych wyrobów.

43 Wyrok z dnia 4 maja 2016 r. (C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 141).

44 W pozostałych wersjach językowych dyrektywy 2014/40 wyrażenia użyte w jej art. 13 ust. 1 lit. c) odzwierciedlają również zakaz zwykłych wskazań (zob. w szczególności „*henviser*” w języku duńskim; „*beziehen*” w języku niemieckim; „*refers to*” w języku angielskim; „*haga referencia*” w języku hiszpańskim; „*richiami*” w języku włoskim; „*hänvisar*” w języku szwedzkim).

45 Zobacz także podobnie wyrok Trybunału z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in. (C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 142).

65. Prawodawca Unii nie zamierzał zatem ograniczyć się do *uregulowania* elementów i cech znajdujących się na opakowaniach wyrobów tytoniowych, koncentrując się na oświadczeniach promocyjnych, w szczególności nieprawdziwych lub przypisujących działanie niektórym składnikom. Prawodawca *zakazał* wszelkich wskazań zawierających określone informacje, wywierające potwierdzony efekt zachęcający na konsumentach, nawet jeżeli informacje te są prawdziwe i zostały przedstawione w sposób neutralny i niestanowiący reklamy⁴⁶.

66. Prawdą jest, że motywy 25 i 27 dyrektywy 2014/40 nie odnoszą się wyraźnie do wskazań dotyczących występowania danego smaku, zapachu, środków aromatyzujących lub innych dodatków w danym wyrobie tytoniowym – mowa jest jedynie o wskazaniach na temat braku takich elementów. Jednak sposób rozumowania prawodawcy jest jasny: *zwykła informacja* na etykiecie opakowania jednostkowego, opakowania zbiorczego oraz na samych wyrobach tytoniowych na temat występowania danego smaku, zapachu, środków aromatyzujących lub innych dodatków w danym wyrobie tytoniowym może *sama w sobie* stanowić bagatelizowanie szkodliwego wpływu tego wyrobu na zdrowie ludzi, a tym samym zachęcać do jego konsumpcji, i w związku z tym jest zakazana⁴⁷.

67. Ponadto nie ma moim zdaniem żadnych wątpliwości co do tego, że w przypadku wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie, które wciąż mogą być produkowane i sprzedawane zgodnie z prawem po dniu 20 maja 2016 r.⁴⁸, art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40 zabrania wskazania środka aromatyzującego, który wyroby te zawierają, na opakowaniu jednostkowym i na opakowaniu zbiorczym oraz na samych wyrobach.

68. Należy bowiem przypomnieć, że aromat charakterystyczny to, zgodnie z definicją zawartą w tej dyrektywie, „*wyraźnie wyczuwalny zapach lub smak [...] wynikający z zastosowania dodatku lub kombinacji dodatków [...]*”⁴⁹. Przepis ten zakazuje zatem w sposób dwojaki wskazania tego rodzaju charakterystycznego aromatu na opakowaniach odpowiednich wyrobów: po pierwsze, jako odniesienia do smaku lub zapachu, po drugie, jako odniesienia do dodatku lub dodatków, z których ów zapach lub smak pochodzi.

69. Ponadto prawodawca Unii nie przewidział w dyrektywie 2014/40 odstępstwa od jej art. 13 ust. 1 lit. c) dla tych nadal dopuszczalnych wyrobów⁵⁰. Jest to tym bardziej godne uwagi, że odstępstwo takie istnieje jednak w przypadku papierosów elektronicznych i wyrobów ziołowych do palenia⁵¹.

46 Informacje o poziomie substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla w dymie papierosowym stanowią w tym kontekście doskonały przykład. Pod rządami dyrektywy 2001/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 czerwca 2001 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych (Dz.U. 2001, L 194, s. 26), aktu poprzedzającego dyrektywę 2014/40, informacje o tych poziomach musiały obowiązkowo znajdować się na jednej stronie opakowania papierosów. Niemniej jednak, w świetle nowych danych naukowych, prawodawca Unii uznał, że *zwykle wskazanie* tych poziomów *może, samo w sobie, wprowadzać w błąd*, gdyż na ich podstawie konsumenci sądzą, że pewne papierosy są mniej szkodliwe niż inne (zob. motyw 25 tej ostatniej dyrektywy).

47 Sąd odsyłający ma wątpliwości, czy wskazanie składników zgodnie z prawem zawartych w danym wyrobie, w postaci niereklamowej, wywołuje taki skutek zachęty. Niemniej jednak nie jest zadaniem Trybunału, w ramach wykładni art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40, kwestionowanie analizy prawodawcy w tej kwestii.

48 W tym – przypomnę – papierosy mentolowe (do 2020 r.), a także tytoń fajkowy, tytoń do fajki wodnej, cygara i cygaretki aromatyzowane.

49 Artykuł 2 pkt 25 dyrektywy 2014/40, którego treść znajduje się w przypisie 7 niniejszej opinii (wyróżnienie moje).

50 Szczególne przepisy dotyczące etykietowania wyrobów tytoniowych do palenia innych niż papierosy, tytoń do samodzielnego skręcania papierosów i tytoń do fajki wodnej – czyli niektórych wyrobów, które nadal mogą zawierać aromat charakterystyczny – znajdują się w art. 11 dyrektywy 2014/40. Jednakże przepis ten przewiduje jedynie możliwość zwolnienia tych innych wyrobów tytoniowych z obowiązków w zakresie zamieszczania wiadomości informacyjnej określonej w art. 9 ust. 2 rzeczony dyrektywy oraz zamieszczania mieszanych ostrzeżeń zdrowotnych określonych w jej art. 10.

51 Zgodnie z art. 20 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2014/40 opakowania jednostkowe i opakowania zbiorcze papierosów elektronicznych i pojemników zapasowych powinny obowiązkowo zawierać *wykaz wszystkich składników wyrobu* oraz, bez uszczerbku dla tego pierwszego obowiązku, nie mogą posiadać elementów lub cech, o których mowa w art. 13, *z wyłączeniem art. 13 ust. 1 lit. a) i c)* dotyczącego informacji o zawartości nikotyny i *środków aromatyzujących*. Artykuł 21 ust. 4 tej dyrektywy zawiera podobne przepisy odnoszące się do wyrobów ziołowych do palenia.

70. Włączenie do zakresu stosowania art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40 wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie nadal dopuszczonych do sprzedaży wynika więc z wyraźnego zamiaru prawodawcy. Trybunał nie może zaś w ramach swoich uprawnień zastąpić prawodawcy i wprowadzić do tej dyrektywy rozróżnień, których prawodawca nie ustanowił⁵².

71. W związku z tym wszelką dyskusję na temat konieczności dalszego wskazywania na opakowaniach wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie, które nadal są dopuszczone do obrotu, zawartych w nich aromatów należy przenieść do analizy zadanego przez sąd odsyłający pytania trzeciego lit. b)⁵³, dotyczącego ważności art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40 w świetle prawa własności gwarantowanego przez art. 17 karty. Ponieważ pytanie to nie jest przedmiotem niniejszej opinii, ograniczę się na wszelki wypadek do podkreślenia następujących kwestii.

72. Niezależnie od tego, czy uzna się, podobnie jak uczynił to rząd Zjednoczonego Królestwa w swoich uwagach, że prawa wynikające z rejestracji znaku towarowego są wyłącznie *negatywne* – pozwalają uniemożliwić osobom trzecim działanie w określony sposób – czy też przyjmie się, że znak towarowy daje jego właścicielowi również *pozytywne* prawo jego używania, wydaje mi się, że w każdym razie użycie znaku towarowego musi być zgodne z prawem, w szczególności z przepisami odpowiadającymi nadrzędnemu celowi, takiemu jak ochrona zdrowia ludzi⁵⁴, do których należy art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40.

73. Prawdą jest, że konieczność wprowadzenia tego przepisu w świetle rzeczoności celu jest kwestionowana przez spółkę Planta Tabak. Według niej, w zakresie, w jakim niektóre wyroby tytoniowe są wyłączone z zakazów wprowadzania do obrotu przewidzianych w art. 7 ust. 1 i 7 tej dyrektywy, ten sam cel nie wymaga usunięcia z opakowania tych wyrobów wskazania środków aromatyzujących, które zawierają.

74. Jednakże ochrona zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych ludzi, przemawia również za usunięciem wszelkich wskazań aromatu charakterystycznego z opakowań nadal dozwolonych wyrobów tytoniowych.

75. W tym względzie wyroby korzystające z wyłączenia przewidzianego w art. 7 ust. 12 dyrektywy 2014/40, spożywane głównie przez starszych konsumentów i niewielkie grupy ludności⁵⁵, będą nadal ściśle monitorowane. W tym kontekście usunięcie elementów prezentacji, które mogłyby zachęcać do konsumpcji tych wyrobów, jest uzasadnione, aby cygaretki waniliowe nie zastąpiły papierosów mentolowych jako sposobu rozpoczynania palenia przez młodych ludzi⁵⁶. W odniesieniu do wyrobów tytoniowych korzystających z okresu przejściowego określonego w tym art. 7 ust. 14 należy zaznaczyć,

52 Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego J. Mischa w sprawie Cipriani (C-395/00, EU:C:2002:209, pkt 62, 63), w której przytoczono rzymską maksymę „Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus” (Tam, gdzie prawo nie dokonuje rozróżnienia, nie należy rozróżniać).

53 Pytanie to odzwierciedla argumentację spółki Planta Tabak, zgodnie z którą art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40 narusza podstawowe prawo własności owej spółki. Zdaniem skarżącej w postępowaniu głównym przepis ten zakazuje właścicielom odnośnych znaków władania swoją własnością poprzez racjonalne lub właściwe ich używanie. Zakaz ten, poprzez swoje skutki gospodarcze, jest równoznaczny z formalnym wywłaszczeniem.

54 Zakładając, że Trybunał uzna, iż znak towarowy daje jego właścicielowi prawo pozytywne, a art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40 rodzi ograniczenie tego prawa, przepis ten powinien być postrzegany moim zdaniem jako uregulowanie sposobu stosowania odnośnych znaków (art. 17 ust. 1 zdanie trzecie karty), a nie ich pozbawienie (art. 17 ust. 1 zdanie drugie karty), ponieważ przepis ów nie podważa ich ważności i nie uniemożliwia korzystania z nich w miejscach innych niż na opakowaniach wyrobów tytoniowych. Ponadto art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40 nie narusza istoty prawa znaków towarowych. Przepis ten ogranicza się bowiem do zakazu włączania do owych znaków tych elementów, które są w tym przepisie wymienione. Producenci mogą indywidualizować swoje wyroby za pomocą innych oznaczeń. Zachowana jest zatem pełniona przez znaki towarowe funkcja wskazywania pochodzenia [zob. podobnie wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 152, 153].

55 Zobacz motywy 19 i 26 dyrektywy 2014/40.

56 W tym względzie, jak wynika z art. 7 ust. 12 w związku z motywem 19 dyrektywy 2014/40, wyłączenie z zakazów wprowadzania do obrotu tych konkretnych wyrobów zostanie utrzymane jedynie tak długo, jak długo nie nastąpi istotna zmiana okoliczności pod względem wielkości sprzedaży lub struktury spożycia wśród młodych ludzi.

podobnie jak uczyniły to Parlament i rząd francuski, że ów okres przejściowy nie ma na celu zapewnienia producentom tytoniu dodatkowego czasu na przyciągnięcie nowych konsumentów. Wyroby te muszą niezwłocznie zostać pozbawione atrakcyjności, co wymaga w szczególności usunięcia wszelkich wskazań aromatu charakterystycznego na opakowaniu tychże wyrobów.

76. Proporcjonalność art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40 nie może też być kwestionowana w świetle podnoszonego celu zapewnienia należytego informowania konsumentów. Prawdą jest, że w niektórych dziedzinach, w tym żywności, należy zapewnić konsumentom informacje dotyczące składników wyrobów, które spożywają, w celu umożliwienia im identyfikacji środka spożywczego, wykorzystania go we właściwy sposób i wybrania artykułów odpowiadających ich indywidualnym potrzebom⁵⁷.

77. Jednakże wyroby tytoniowe nie są zwykłymi towarami. Nie chodzi o to, aby umożliwić konsumentom łatwiejszy wybór między poszczególnymi produktami. W tej dziedzinie zapewnienie im odpowiednich informacji sprowadza się zasadniczo do podkreślenia szczególnie szkodliwego wpływu tytoniu na ich zdrowie. Jak podnoszą w istocie rząd Zjednoczonego Królestwa i Komisja, przejrzysta informacja na temat składników powinna ustąpić pierwszeństwa celowi w postaci uniknięcia wszelkich informacji, które mogłyby odwrócić uwagę konsumentów od tego wpływu.

78. Ponadto nie należy przeceniać praktycznych konsekwencji zakazu, o którym mowa w art. 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40. W szczególności producenci wyrobów tytoniowych mogą zawsze odróżniać wyroby o charakterystycznym aromacie od innych, o ile tylko nie stosują jednego z elementów wyliczonych w rzeczonym art. 13 ust. 1 lit. a)–e)⁵⁸.

V. Wnioski

79. Mając na względzie całość powyższych rozważań, proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytanie pierwsze lit. b) i na pytanie trzecie lit. a) przedłożone przez Verwaltungsgericht Berlin (sąd administracyjny w Berlinie, Niemcy):

- 1) Analiza pierwszego pytania prejudycjalnego lit. b) nie wykazała niczego, co mogłoby podważyć ważność art. 7 ust. 1, 7 i 14 dyrektywy 2014/40/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylającej dyrektywę 2001/37/WE.
- 2) Artykuł 13 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2014/40 należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje on państwa członkowskie do zakazania umieszczania na etykiecie opakowania jednostkowego, opakowania zbiorczego oraz na samych wyrobach tytoniowych elementów lub cech odnoszących się do smaku, zapachu, środków aromatyzujących lub innych dodatków również wtedy, gdy nie stanowią one informacji mających charakter reklamowy i stosowanie danych składników jest nadal dozwolone.

⁵⁷ Zobacz na przykład motywy 3, 4 i 17 oraz art. 3 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.U. 2011, L 304, s. 18).

⁵⁸ Rząd Zjednoczonego Królestwa podniósł w tym względzie możliwość dostosowania kolorów opakowań wyrobów tytoniowych na przykład poprzez zastosowanie koloru zielonego dla wyrobów tytoniowych mentolowych. Co więcej, czytanie wskazań na opakowaniach wyrobów tytoniowych nie jest jedynym sposobem, jakim konsumenci dysponują, aby poznać zawartość tych wyrobów. Informacje pozwalające zidentyfikować wyroby aromatyzowane mogą oni również uzyskać od sprzedawców detalicznych. Trybunał oddalił już zresztą tego rodzaju argumenty oparte na konieczności jasnego i precyzyjnego informowania konsumentów (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 160).