



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 22 listopada 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Produkcja, prezentowanie i sprzedaż wyrobów tytoniowych – Dyrektywa 2014/40/UE – Artykuł 1 lit. c) i art. 17 – Zakaz wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego – Ważność

W sprawie C-151/17

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [wysoki trybunał (Anglia i Walia), wydział ławy królewskiej (izba administracyjna), Zjednoczone Królestwo] postanowieniem z dnia 9 marca 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 marca 2017 r., w postępowaniu:

Swedish Match AB

przeciwko

Secretary of State for Health,

przy udziale:

New Nicotine Alliance,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, pełniący obowiązki prezesa pierwszej izby, J.C. Bonichot, E. Regan, C.G. Fernlund i S. Rodin (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 stycznia 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Swedish Match AB przez P. Tridimasa, barrister, oraz przez M. Johansson, advokat,
- w imieniu New Nicotine Alliance przez P. Diamonda, barrister,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez S. Brandona, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez I. Rogersa, QC,

* Język postępowania: angielski.

- w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, G. Koósa i M.M. Tátrai, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu fińskiego przez H. Leppo, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu norweskiego przez M. Reinertsen Norum, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez K. Moena, advocate,
- w imieniu Parlamentu Europejskiego przez A. Tamása oraz I. McDowell, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez M. Simm, E. Karlsson oraz A. Norberga, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Flynna oraz J. Tomkina, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności art. 1 lit. c) i art. 17 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 dyrektywy 2001/37/WE (Dz.U. 2014, L 127, s. 1).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy spółką Swedish Match AB a Secretary of State for Health (sekretarzem stanu ds. zdrowia, Zjednoczone Królestwo) w przedmiocie zgodności z prawem zakazu produkcji i dostawy tytoniu do stosowania doustnego w Zjednoczonym Królestwie.

Ramy prawne

- 3 Motyw 32 dyrektywy 2014/40 stanowi:

„W dyrektywie Rady 89/622/EWG [z dnia 13 listopada 1989 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących etykietowania wyrobów tytoniowych oraz zakazu wprowadzania do obrotu niektórych rodzajów wyrobów tytoniowych do spożycia doustnego (Dz.U. 1989, L 359, s. 1)] wprowadzono zakaz sprzedaży w państwach członkowskich pewnych rodzajów tytoniu do stosowania doustnego. Zakaz ten potwierdzono w dyrektywie 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 – Oświadczenie Komisji (Dz.U. 2001, L 194, s. 26)]. Artykuł 151 ust. 1 [aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 1994, C 241, s. 21; Dz.U. 1995, L 1, s. 1)] przyznaje Szwecji odstępstwo od zakazu. Należy utrzymać zakaz sprzedaży tytoniu do stosowania doustnego, aby uniknąć wprowadzenia w Unii (z wyjątkiem Szwecji) tego wyrobu, który powoduje uzależnienie i ma niepożądane skutki dla

zdrowia. W przypadku innych wyrobów tytoniowych bezdymnych, które nie są produkowane na rynek masowy, rygorystyczne przepisy dotyczące etykietowania i niektórych składników są uważane za wystarczające, by rynek tych wyrobów nie rozwinął się poza ich tradycyjne użycie”.

4 Artykuł 1 dyrektywy 2014/40 stanowi:

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

[...]

c) zakazu wprowadzania do obrotu tytoniu do stosowania doustnego;

[...]”.

5 Artykuł 2 tej dyrektywy stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

5) „wyrób tytoniowy bezdymny” oznacza wyrób tytoniowy, z którym nie wiąże się proces spalania, w tym tytoń do żucia, tytoń do nosa i tytoń do stosowania doustnego;

[...]

8) „tytoń do stosowania doustnego” oznacza wszelkie wyroby tytoniowe do stosowania doustnego, z wyjątkiem tych przeznaczonych do inhalacji bądź żucia, wytworzone całkowicie lub częściowo z tytoniu, w postaci proszku, cząstek lub też połączenia tych postaci, szczególnie takie, które są porcjowane w saszetki lub dostępne w perforowanych saszetkach;

9) „wyroby tytoniowe do palenia” oznaczają wyroby tytoniowe inn[e] niż wyr[oby] tytoniow[e] bezdymn[e];

[...]

14) „nowatorski wyrób tytoniowy” oznacza wyrób tytoniowy, który:

a) nie jest żadnym z następujących: 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; oraz

b) zostaje wprowadzony do obrotu po dniu 19 maja 2014 r.;

[...]”.

6 Artykuł 17 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Wyroby tytoniowe do stosowania doustnego”, stanowi:

„Państwa członkowskie zakazują wprowadzania do obrotu tytoniu do stosowania doustnego, bez uszczerbku dla postanowień art. 151 aktu przystąpienia Austrii, Finlandii i Szwecji”.

- 7 Artykuł 19 dyrektywy 2014/40, zatytułowany „Zgłaszanie nowatorskich wyrobów tytoniowych”, ma w ust. 1 następującą treść:

„1. Państwa członkowskie wprowadzają wymóg, by producenci i importerzy nowatorskich wyrobów tytoniowych zgłaszali właściwym organom państw członkowskich wszystkie takie wyroby, które zamierzają wprowadzić do obrotu krajowego. [...]”.

- 8 Artykuł 24 ust. 3 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Państwo członkowskie może również zakazać określonej kategorii wyrobów tytoniowych lub powiązanych wyrobów z uwagi na szczególną sytuację tego państwa członkowskiego i pod warunkiem, że przepisy te uzasadnione są potrzebą ochrony zdrowia ludzkiego, biorąc pod uwagę wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego gwarantowany przez niniejszą dyrektywę. Takie przepisy krajowe zgłasza się Komisji wraz z podaniem względów, dla których zostały wprowadzone. W terminie sześciu miesięcy od otrzymania zgłoszenia na mocy niniejszego ustępu Komisja po sprawdzeniu zatwierdza lub odrzuca przepisy krajowe, biorąc pod uwagę wysoki poziom ochrony zdrowia gwarantowany przez niniejszą dyrektywę, czy przepisy te są uzasadnione, niezbędne i proporcjonalne do ich celu oraz czy nie stanowią one środka arbitralnej dyskryminacji lub ukrytego ograniczenia handlu między państwami członkowskimi. Jeżeli Komisja nie wyda decyzji w terminie sześciu miesięcy, uznaje się, że przepisy krajowe zostały zatwierdzone”.

Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

- 9 Swedish Match jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Szwecji, która sprzedaje głównie bezdymne wyroby tytoniowe, w szczególności wyroby typu „snus”.
- 10 W dniu 30 czerwca 2016 r. spółka Swedish Match wniosła skargę do sądu Zjednoczonego Królestwa w celu stwierdzenia sprzeczności z prawem art. 17 Tobacco and Related Products Regulations 2016 (rozporządzenia z 2016 r. o tytoniu i wyrobach powiązanych), który transponował do prawa Zjednoczonego Królestwa art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 i który stanowi, że „nikt nie może wytwarzać ani sprzedawać tytoniu do stosowania doustnego”.
- 11 W ramach skargi Swedish Match kwestionuje ważność z punktu widzenia zasady niedyskryminacji art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 z powodu odmiennego traktowania, jakie one ustanawiają pomiędzy, z jednej strony, wyrobami tytoniowymi do stosowania doustnego, których wprowadzenie na rynek jest zakazane, oraz z drugiej strony, pomiędzy innymi bezdymnymi wyrobami tytoniowymi, nowymi wyrobami tytoniowymi, papierosami i innymi wyrobami tytoniowymi do palenia oraz papierosami elektronicznymi, których konsumpcja nie jest zakazana. Ponadto zakaz wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego nie może zostać uzasadniony względami zdrowia publicznego, ponieważ aktualne dane naukowe, które nie były dostępne w chwili przyjmowania dyrektywy Rady 92/41/EWG z dnia 15 maja 1992 r. zmieniającej dyrektywę 89/622 (Dz.U. 1992, L 158, s. 30), wykazują, że wyroby te znajdują się nisko w skali ryzyka związanego ze szkodliwymi skutkami dla zdrowia w porównaniu z innymi bezdymnymi wyrobami tytoniowymi. Ponadto żadne dane nie potwierdzają poglądu, że konsumpcja wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego jest „etapem przejściowym”, który prowadzi do palenia tytoniu. Zakaz nie może ponadto zostać uzasadniony nowatorstwem snusa, ponieważ nowe wyroby tytoniowe nie zostały zakazane przez dyrektywę 2014/40 w rozumieniu art. 2 pkt 14, pomimo braku danych naukowych w tym zakresie i istnienia ewentualnych szkodliwych skutków tych wyrobów dla zdrowia. Uzasadnienia dyskryminacji, jakiej zostają poddane wyrobów tytoniowe do stosowania doustnego, nie może również stanowić okoliczność, iż wyroby te są przeznaczone dla szerokiego kręgu odbiorców, ponieważ pozostałe wyroby objęte wspomnianą dyrektywą, w szczególności pozostałe bezdymne wyroby tytoniowe, papierosy elektroniczne i nowe wyroby tytoniowe, także są przeznaczone dla szerokiego kręgu odbiorców.

- 12 Ponadto spółka Swedish Match podnosi, że zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności, ponieważ ani motyw dyrektywy 2014/40, ani ocena wpływu z 19 grudnia 2012 r. sporządzona przez Komisję i dołączona do projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej zbliżania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w dziedzinie wytwarzania, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów [SWD(2012) 452 final, s. 49 i nast.] (zwana dalej „oceną wpływu”), ani żaden inny dokument nie wykazywały, z jakiego powodu zakaz ten jest konieczny i właściwy z punktu widzenia jakiegokolwiek słusznego celu. Z tego tytułu nie można powoływać się na zasadę ostrożności, ponieważ wspomniany zakaz nie jest spójny z zezwoleniem na dopuszczenie do obrotu pozostałych wyrobów tytoniowych, mimo że według aktualnych danych naukowych ich toksyczność jest wyższa.
- 13 Następnie całkowity zakaz wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego w zakresie, w jakim nie uwzględnia on okoliczności właściwych dla każdego państwa członkowskiego, nie może być zgodny z zasadą pomocniczości. Zastosowanie tego środka nie jest konieczne, o czym świadczy okoliczność, że sama dyrektywa 2014/40 pozostawia państwom członkowskim pewną swobodę w przyjmowaniu własnych uregulowań dotyczących pozostałych wyrobów tytoniowych.
- 14 Ponadto ani dyrektywa 2014/40, ani jej kontekst nie wymieniają powodów, dla których wyroby tytoniowe do stosowania doustnego stanowią przedmiot dyskryminacji w porównaniu z innymi bezdymnymi wyrobami tytoniowymi, papierosami elektronicznymi, nowymi wyrobami tytoniowymi i papierosami. W związku z tym prawodawca Unii nie spełnił obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 akapit drugi TFUE.
- 15 Zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego stanowi również nieuzasadnione ograniczenie swobodnego przepływu towarów, ponieważ nie jest ono zgodne z zasadami niedyskryminacji i proporcjonalności ani z obowiązkiem uzasadnienia.
- 16 Ponadto, poza tym, że Trybunał nie miał jeszcze okazji wypowiedzenia się co do ważności art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40, spółka Swedish Match twierdzi, że wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r., Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), nie ma zastosowania w sprawie w postępowaniu głównym, ponieważ najnowsze dane naukowe dotyczące rzekomych szkodliwych skutków wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego przeczą twierdzeniom tego wyroku, ponieważ systemy wdrożone przez dyrektywę 2014/40 różnią się w znaczny sposób od systemów ustanowionych przez dyrektywę 2001/37, oraz wreszcie, ponieważ rynek wyrobów tytoniowych przeszedł głębokie zmiany od chwili wspomnianego wyroku.
- 17 W obronie sekretarz państwa ds. zdrowia stwierdził, że należy skierować do Trybunału wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczący ważności art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40, wyjaśniając w szczególności, że jedynie Trybunał jest uprawniony do stwierdzenia nieważności dyrektywy lub jej części.
- 18 Dopuszczone do postępowania w charakterze interwenienta New Nicotine Alliance, zarejestrowane stowarzyszenie, którego celem jest promowanie zdrowia publicznego poprzez zmniejszenie niekorzystnych skutków używania tytoniu (zwane dalej „NNA”), twierdzi przed sądem odsyłającym, że zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności i narusza art. 1, 7 i 35 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”). W rzeczywistości bowiem taki zakaz jest niewłaściwy dla osiągnięcia celu ochrony zdrowia publicznego, ponieważ pozbawia on konsumentów pragnących uniknąć konsumpcji papierosów lub innych wyrobów tytoniowych do palenia możliwości zwrócenia się do wyrobu mniej toksycznego, o czym świadczy w tym zakresie sukces papierosów elektronicznych, a także dane naukowe dotyczące szkodliwych skutków tytoniu w Szwecji. Otóż snus stanowi wraz z innymi produktami zmniejszającymi szkodliwe skutki tytoniu już dostępnymi w Zjednoczonym Królestwie część spójnej strategii zmniejszania owych szkodliwych skutków.

19 W tych okolicznościach High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [wysoki trybunał (Anglia i Walia), wydział ławy królewskiej (izba administracyjna), Zjednoczone Królestwo] postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 1 lit. c) oraz art. 17 dyrektywy [2014/40] są nieważne ze względu na:

- I. naruszenie ogólnej zasady niedyskryminacji prawa Unii;
- II. naruszenie ogólnej zasady proporcjonalności prawa Unii;
- III. naruszenie art. 5 ust. 3 TUE oraz zasady subsydiarności prawa Unii;
- IV. naruszenie art. 296 akapit 2 TFUE;
- V. naruszenie art. 34 i 35 TFUE; oraz
- VI. naruszenie artykułów 1, 7 i 35 [karty]?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

20 Przez swoje pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zastanawia się nad ważnością art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 w świetle zasad równego traktowania, proporcjonalności i pomocniczości, obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 akapit drugi TFUE, art. 34 i 35 TFUE oraz art. 1, 7 i 35 karty.

W przedmiocie ważności art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 w świetle zasady równego traktowania

- 21 Sąd odsyłający pyta o to, czy dyrektywa 2014/40 narusza zasadę równego traktowania, ponieważ zakazuje ona wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego, jednocześnie zezwalając na sprzedaż innych bezdymnych wyrobów tytoniowych, papierosów, papierosów elektronicznych i nowych wyrobów tytoniowych.
- 22 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada równego traktowania wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w różny sposób i by różne sytuacje nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyrok z dnia 7 marca 2017 r., RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, pkt 41).
- 23 W tym zakresie należy przypomnieć, że kwestia naruszenia zasady równego traktowania z powodu zakazu wprowadzania do obrotu wyrobu tytoniowego do stosowania doustnego, przewidzianego przez dyrektywę 2001/37, była już przedmiotem wyroków z dnia 14 grudnia 2004 r., Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), oraz z dnia 14 grudnia 2004 r., Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800).
- 24 W wyrokach tych Trybunał orzekł, że sytuacja, w jakiej znajdują się wyroby tytoniowe do stosowania doustnego, przewidziane w art. 2 dyrektywy 2001/37, pozwalała na odmienne ich traktowanie, bez możliwości skutecznego powoływania się na naruszenie zasady niedyskryminacji. W rzeczywistości bowiem w dyrektywie tej stwierdzono, że wyroby te, pomimo że nie są one zasadniczo różne pod względem składu, a nawet ich przeznaczenia, od wyrobów tytoniowych przeznaczonych do żucia, nie znajdują się w tej samej sytuacji, co ostatnie z wymienionych wyrobów, z tego powodu, że wyroby tytoniowe do stosowania doustnego, stanowiące przedmiot zakazu przewidzianego w art. 8a dyrektywy

89/622 i przejętego przez art. 8 dyrektywy 2001/37, były nowe na rynku państw członkowskich przewidzianych przez ten przepis (wyroki: z dnia 14 grudnia 2004 r., *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 71; z dnia 14 grudnia 2004 r., *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 69).

- 25 Otóż po wydaniu wspomnianych wyroków prawodawca Unii nie przyjął żadnego przepisu zezwalającego na dopuszczenie wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego na rynek państw członkowskich, o których mowa w art. 17 dyrektywy 2014/40.
- 26 W ten sposób, w przypadku dopuszczenia tych wyrobów na ten rynek, pozostawałyby one nadal nowe w stosunku do innych bezdymnych wyrobów tytoniowych i wyrobów tytoniowych do palenia, w tym papierosów, i miałyby zatem atrakcyjny charakter dla młodych ludzi.
- 27 Ponadto, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 73 opinii, z oceny wpływu, nie zakwestionowanej w tym punkcie, wynika, że bezdymne wyroby tytoniowe, inne niż do stosowania doustnego, reprezentują jedynie rynek niszowy, którego potencjał ekspansji jest ograniczony w szczególności z powodu ich kosztownej, częściowo rzemieślniczej produkcji. Z kolei wyroby tytoniowe do stosowania doustnego mają duży potencjał ekspansyjny, co potwierdzają ponadto producenci tych wyrobów.
- 28 Tym samym takie szczególne okoliczności pozwalają na odmienne traktowanie wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego w porównaniu i z pozostałymi bezdymnymi wyrobami tytoniowymi, i z papierosami, bez możliwości skutecznego podniesienia zarzutu naruszenia zasady równego traktowania.
- 29 Jeżeli chodzi o rzekome naruszenie zasady równego traktowania z powodu mniej korzystnego traktowania wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego w stosunku do papierosów elektronicznych, Trybunał stwierdził już, że te ostatnie mają obiektywnie inne cechy charakterystyczne niż ogólnie wyroby tytoniowe, przez co nie znajdują się w tej samej sytuacji co wyroby tytoniowe (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2016 r., *Pillbox 38*, C-477/14, EU:C:2016:324, pkt 36, 42).
- 30 Z powyższego wynika, że zasada równego traktowania nie może zostać naruszona z tego powodu, że szczególna kategoria wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego stanowi przedmiot odmiennego traktowania w porównaniu z inną kategorią, jaką są papierosy elektroniczne.
- 31 Jeżeli chodzi o zarzucane naruszenie zasady równego traktowania z powodu mniej korzystnego traktowania wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego w porównaniu z nowymi wyrobami tytoniowymi, to należy zauważyć, że art. 2 ust. 14 dyrektywy 2014/40 definiuje „nowatorski wyrób tytoniowy” jako wyrób tytoniowy, który został wprowadzony na rynek po dniu 19 maja 2014 r. i nie należy do żadnej z następujących kategorii: 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.
- 32 W związku z tym, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 75 opinii, z uwagi na datę ich wprowadzenia na rynek, skutki nowych wyrobów tytoniowych dla zdrowia publicznego nie mogły z definicji zostać zauważone lub zbadane w chwili przyjęcia dyrektywy 2014/40, podczas gdy skutki wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego były w tej dacie wystarczająco określone i naukowo udowodnione. O ile prawdą jest, że prawodawca Unii włączył te pierwsze wyroby do zakresu zastosowania tej dyrektywy, to uczynił to po to, aby były one przedmiotem badań dotyczących ich skutków dla zdrowia i zwyczajów konsumpcyjnych zgodnie z art. 19 tej dyrektywy.
- 33 W związku z tym, ponieważ stanowiły one przedmiot wielu badań naukowych, wyroby tytoniowe do stosowania doustnego nie mogły zostać uznane w chwili przyjęcia dyrektywy 2014/40 za nowe w tym samym stopniu co nowe wyroby tytoniowe, o których mowa w art. 2 ust. 14 tej dyrektywy.

34 W tych okolicznościach art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 nie naruszają zasady równego traktowania.

W przedmiocie ważności art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 w świetle zasady proporcjonalności

35 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada proporcjonalności wymaga, aby akty prawne instytucji Unii były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów (wyrok z dnia 7 lutego 2018 r., American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, pkt 85).

36 Co się tyczy sądowej kontroli poszanowania tych warunków, Trybunał uznał, że prawodawcy Unii przysługuje w ramach wykonywania przyznanych mu kompetencji szeroki zakres uznania w dziedzinie wymagającej od niego dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz oceny złożonych sytuacji. W związku z tym nie chodzi o stwierdzenie, czy środek przyjęty w danej dziedzinie był jedynym możliwym lub najlepszym z możliwych, albowiem jedynie oczywiście niewłaściwy charakter tego środka w stosunku do zamierzonego przez właściwe instytucje celu może powodować jego nieważność (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, pkt 49).

37 Jeżeli chodzi o ocenę bardzo złożonych elementów faktycznych o charakterze naukowym i technicznym, które są niezbędne dla oceny proporcjonalnego charakteru zakazu wprowadzenia na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego, należy przypomnieć, że sąd Unii nie może zastąpić swoją oceną tych elementów oceny prawodawcy, któremu traktat FUE przyznał to zadanie. Szeroki zakres uznania przysługujący prawodawcy Unii, który implikuje ograniczoną kontrolę sądową jego wykonania, znajduje zastosowanie nie tylko do charakteru i zakresu przyjmowanych przepisów, ale również w pewnej mierze do ustalenia danych będących ich podstawą (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 150, 151).

38 Ponadto prawodawca Unii powinien uwzględniać zasadę ostrożności, zgodnie z którą jeżeli występuje niepewność dotycząca istnienia lub zakresu zagrożenia zdrowia ludzi, mogą zostać podjęte działania ochronne bez oczekiwania, aż realność i waga tych zagrożeń zostaną w pełni udowodnione. Jeżeli istnienie lub zakres ewentualnego ryzyka okazują się niemożliwe do ustalenia z całkowitą pewnością z racji nieostatecznego charakteru wyników przeprowadzonych badań, lecz w przypadku wystąpienia tego ryzyka powstanie rzeczywistej szkody dla zdrowia publicznego jest prawdopodobne, zasada ostrożności uzasadnia przyjęcie środków ograniczających (wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., Pesce i in., C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 To w kontekście tych rozważań należy zbadać ważność art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 w świetle zasady proporcjonalności.

40 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że dyrektywa 2014/40 dąży zgodnie ze swym art. 1 do podwójnego celu, polegającego na zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, przyjmując za podstawę wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego, w szczególności młodych ludzi (wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada, C-358/14, EU:C:2016:323, pkt 80).

41 Jeżeli chodzi o cel polegający na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, w szczególności młodych ludzi, to z oceny wpływu (s. 62 i nast.) wynika, że Komisja rozważyła różne opcje polityki dotyczące poszczególnych wyrobów tytoniowych, w tym wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego. Zbadła ona w szczególności możliwość zniesienia zakazu wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego w świetle nowych badań naukowych

dotyczących szkodliwości tych wyrobów dla zdrowia i danych dotyczących zwyczajów konsumentów wyrobów tytoniowych w krajach, które zezwoliły na sprzedaż wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego.

- 42 W tym względzie Komisja podniosła w pierwszej kolejności, że pomimo iż zgodnie z badaniami naukowymi bezdymne wyroby tytoniowe są mniej niebezpieczne dla zdrowia niż wyroby do palenia, to jednak wszystkie bezdymne wyroby tytoniowe zawierają składniki rakotwórcze i nie wykazano naukowo, że dawka owych składników rakotwórczych w wyrobach tytoniowych do stosowania doustnego mogłaby zmniejszyć ryzyko raka, poza tym zwiększają one ryzyko śmiertelnego zawału serca oraz że istnieją wskazówki, że ich stosowanie wiąże się z powikłaniami w trakcie ciąży.
- 43 Wreszcie Komisja zauważyła, że badania sugerujące, że snus może ułatwić rzucenie palenia, opierają się w większości na danych pochodzących z empirycznych obserwacji, przez co nie można ich uznać za rozstrzygające.
- 44 Ponadto Komisja zauważyła również, że wpływ decyzji o zniesieniu zakazu wprowadzenia na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego z polityki kontroli konsumpcji wyrobów tytoniowych mogłaby zachęcać osoby dotychczas niebędące konsumentami wyrobów tytoniowych, w szczególności młodych ludzi, do stania się takimi konsumentami, a tym samym decyzja taka wiązałaby się z pewnymi zagrożeniami dla zdrowia publicznego.
- 45 W konsekwencji, biorąc pod uwagę ogół badań naukowych wymienionych w ocenie wpływu, Komisja uznała, że zasada ostrożności uzasadnia utrzymanie zakazu wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego.
- 46 Z kolei, jak wynika z postanowienia odsyłającego, w celu zakwestionowania ważności art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 w świetle zasady proporcjonalności spółka Swedish Match i NNA powołują się na najnowsze badania naukowe, które ich zdaniem wykazują, że wyroby tytoniowe do stosowania doustnego, w szczególności wyroby typu „snus”, są mniej szkodliwe w porównaniu z pozostałymi wyrobami tytoniowymi, że powodują mniejsze uzależnienie niż te wyroby oraz że ułatwiają rzucenie palenia. W szczególności spółka Swedish Match i NNA podkreślają, opierając się na uwagach Szwecji i Norwegii, że konsumpcja snusów ma tendencję do zastępowania konsumpcji wyrobów tytoniowych do palenia, a nie dokładania się do niej oraz że nie jest ona etapem przejściowym do konsumpcji wyrobów tytoniowych do palenia.
- 47 W tym kontekście należy stwierdzić, że prawodawca Unii mógł w oparciu o badania naukowe i zgodnie z własnym szerokim zakresem uznania w tym zakresie, a także zgodnie z zasadą ostrożności, jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 36 i 38 niniejszego wyroku, dojść do wniosku, że skuteczność wyrobów do stosowania doustnego jako pomocy w rzucaniu palenia w przypadku zniesienia zakazu wprowadzania na rynek tych wyrobów nie jest pewna oraz że istnieją zagrożenia dla zdrowia publicznego, na przykład w postaci ryzyka, że będą one etapem przejściowym [do palenia], w szczególności z powodu atrakcyjności tych wyrobów dla młodych ludzi.
- 48 Jeżeli chodzi bowiem o zdatność zakazu wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego do osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, to należy przypomnieć, że owej zdatności nie można oceniać tylko z punktu widzenia jednej kategorii konsumentów (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 176).
- 49 Ponieważ w przypadku zniesienia zakazu wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego niepewne są pozytywne skutki dla zdrowia konsumentów, którzy chcieliby stosować te wyroby jako pomoc w rzucaniu palenia, a ponadto istnieją zagrożenia dla zdrowia innych

konsumentów, w szczególności dla młodych ludzi, wymagające przyjęcia zgodnie z zasadą ostrożności środków ograniczających, nie można uznać art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 za oczywiście niewłaściwe dla osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego.

- 50 Przeciwnie, mniej ograniczające środki, takie jak przewidziane dla innych wyrobów tytoniowych w dyrektywie 2014/40, w szczególności wzmocnienie ostrzeżeń zdrowotnych oraz zakaz tytoniu aromatyzowanego, nie wydają się równie stosowne do osiągnięcia zamierzonego celu.
- 51 W rzeczywistości bowiem, zarówno z powodu dużego potencjału rozwoju rynku wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego, potwierdzonego przez samych producentów tych wyrobów, jak również z powodu wprowadzenia obszarów bezdymnych, rzeczony wyroby mogą w szczególności zachęcać osoby, niebędące dotychczas konsumentami wyrobów tytoniowych, w szczególności młodych ludzi, do stania się takimi konsumentami.
- 52 Ponadto wyroby tytoniowe do stosowania doustnego wiążą się ze szczególnym zagrożeniem dla małoletnich z tego powodu, że ich konsumpcja jest trudno dostrzegalna. Polega ona bowiem zazwyczaj na umieszczeniu wyrobu pomiędzy dziąsłem i górną wargą i przetrzymywaniu go w tym miejscu (zob. podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r., Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 19).
- 53 W związku z tym zakaz wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego nie wykracza w oczywisty sposób poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celu zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego.
- 54 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem cel ochrony zdrowia ma przeważające znaczenie w stosunku do interesów o charakterze gospodarczym (wyrok z dnia 19 kwietnia 2012 r., Artegodań/Komisja, C-221/10 P, EU:C:2012:216, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo), ponieważ znaczenie tego celu może usprawiedliwiać spowodowanie negatywnych skutków gospodarczych, nawet o dużym zasięgu (zob. podobnie wyrok z dnia 23 października 2012 r., Nelson i in., C-581/10 i C-629/10, EU:C:2012:657, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo). Otóż w niniejszej sprawie, nawet jeżeliby założyć, że istnieje duży potencjał rozwoju rynku wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego, to jednak skutki gospodarcze wynikające z zakazu wprowadzania na rynek takich wyrobów pozostają w każdym bądź razie niepewne, ponieważ w chwili przyjmowania dyrektywy 2014/40 wyroby te nie występowały na rynku państw członkowskich, o których mowa w art. 17 dyrektywy 2014/40.
- 55 Jeżeli chodzi o cel polegający na ułatwieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, należy zauważyć, że zakaz wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego przewidziany przez te przepisy jest również stosowny dla ułatwienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów.
- 56 Trybunał zauważył bowiem w pkt 37 wyroku z dnia 14 grudnia 2004 r., Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), że w chwili przyjęcia dyrektywy 92/41 istniały rozbieżności pomiędzy przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi państw członkowskich zmierzające do zaprzestania konsumpcji wyrobów szkodliwych dla zdrowia, które były nowe na rynku państw członkowskich i które uznawano za szczególnie atrakcyjne dla młodych ludzi.
- 57 Podobnie jak Trybunał zauważył w tym samym wyroku, że kontekst regulacyjny nie uległ zmianie w trakcie przyjmowania dyrektywy 2001/37, która również zakazała wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego (zob. podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r., Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 40), należy zauważyć, iż kontekst ten był również taki sam w trakcie przyjmowania dyrektywy 2014/40.

- 58 Wyroby tytoniowe do stosowania doustnego pozostają bowiem szkodliwe dla zdrowia, mają uzależniający charakter i są atrakcyjne dla młodych ludzi. Ponadto, o czym była mowa w pkt 26 niniejszego wyroku, stanowiłyby one w przypadku wprowadzenia na rynek nowe produkty dla konsumenta. Otóż taki kontekst jest nadal w stanie skłaniać państwa członkowskie do przyjmowania różnych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych zmierzających do zakończenia ekspansji konsumpcji wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego.
- 59 Ponadto, jeżeli chodzi dokładniej o twierdzenie spółki Swedish Match, zgodnie z którym zezwolenie na sprzedaż innych wyrobów tytoniowych i wyrobów powiązanych świadczy o nieproporcjonalnym charakterze zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego, należy przypomnieć, iż środek Unii tylko wtedy jest w stanie realizować zamierzony cel, jeżeli rzeczywiście odpowiada on trosce o jego osiągnięcie w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie wyrok z dnia 5 lipca 2017 r., Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, pkt 48).
- 60 W tym zakresie z pkt 34 niniejszego wyroku wynika, że art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 nie naruszają zasady równego traktowania z powodu odmiennego traktowania zastrzeżonego dla wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego w stosunku do traktowania przewidzianego dla pozostałych wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów.
- 61 Tym samym art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 nie wprowadzają oczywiście nieproporcjonalnych niedogodności w stosunku do zamierzonego celu.
- 62 Z powyższych rozważań wynika, że przepisy te nie zawierają ograniczeń nieproporcjonalnych w stosunku do podwójnego celu zamierzonego przez dyrektywę 2014/40, polegającego na ułatwieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz na zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego.
- 63 W związku z tym należy stwierdzić, że wspomniane przepisy nie naruszają zasady proporcjonalności.

W przedmiocie ważności art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 w świetle zasady pomocniczości

- 64 Z postanowienia odsyłającego wynika, że Swedish Match kwestionuje ważność art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 w świetle zasady pomocniczości z powodu tego, że ogólny i bezwarunkowy zakaz wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego pozbawia państwa członkowskie jakiegokolwiek zakresu uznania w ich uregulowaniu i narzuca jednolity system, bez uwzględnienia szczególnych okoliczności właściwych dla państw członkowskich, z wyjątkiem Królestwa Szwecji. Ponadto zdaniem spółki Swedish Match, takie podejście nie było konieczne, o czym świadczy przyznana każdemu państwu członkowskiemu na podstawie art. 24 ust. 3 tej dyrektywy możliwość zakazania ze względów dotyczących ich szczególnej sytuacji takiej czy innej kategorii wyrobów tytoniowych lub powiązanych wyrobów.
- 65 Należy przypomnieć, że zasada pomocniczości została ustanowiona w art. 5 ust. 3 TUE, na podstawie którego Unia podejmuje działania w dziedzinach nienależących do jej wyłącznej kompetencji tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki zamierzonego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączony do traktatu UE i do traktatu FUE ustanawia ponadto w art. 5 wytyczne dla określenia, czy te przesłanki zostały spełnione (wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 215).

- 66 W niniejszej sprawie, ponieważ chodzi o dziedzinę taką jak polepszenie funkcjonowania rynku wewnętrznego, nieznajdującą się wśród dziedzin, w których Unia ma wyłączną kompetencję, należy zbadać, czy cel, do którego dąży dyrektywa 2014/40, mógł zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii (wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 219).
- 67 W tym zakresie, o czym mowa w pkt 40 niniejszego wyroku, dyrektywa 2014/40 dąży do osiągnięcia podwójnego celu, polegającego na ułatwieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, w szczególności młodych ludzi (wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 220).
- 68 Otóż, nawet jeżeliby przyjąć, że drugi człon tego celu mógłby zostać lepiej osiągnięty na poziomie państw członkowskich, to jednak prawdą jest, że realizacja tego celu na tym poziomie mogłaby skonsolidować, jeżeli nie spowodować sytuacji, o czym była mowa w pkt 58 niniejszego wyroku, w których pewne państwa członkowskie zezwoliłyby na wprowadzenie na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego, podczas gdy inne tego by zakazały, działając w ten sposób w kierunku dokładnie przeciwnym w stosunku do pierwszego celu dyrektywy 2014/40, jakim jest ulepszenie funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów (wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 221).
- 69 Ze współzależności dwóch celów przewidzianych przez wspomnianą dyrektywę wynika, że prawodawca Unii mógł zgodnie z prawem uznać, że jego działanie powinno obejmować utworzenie systemu wprowadzania na rynek Unii wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego oraz że z powodu owej współzależności ten podwójny cel mógł zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii (wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 222).
- 70 Jeżeli chodzi o twierdzenie, zgodnie z którym art. 24 ust. 3 dyrektywy 2014/40 wskazuje na to, że cele tej dyrektywy mogą zostać osiągnięte w wystarczający sposób przez państwa członkowskie, należy zauważyć, że przepis ten przyznaje każdemu państwu członkowskiemu uprawnienie do zakazania określonej kategorii wyrobów tytoniowych lub powiązanych wyrobów w uwagi na szczególną sytuację tego państwa członkowskiego i pod warunkiem, że przepisy te będą uzasadnione potrzebą ochrony zdrowia publicznego, przy czym Komisja ma jednak uprawnienie do zatwierdzenia lub odrzucenia przepisów krajowych po sprawdzeniu, czy są one uzasadnione, niezbędne i proporcjonalne do ich celu, biorąc pod uwagę wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego gwarantowany przez ową dyrektywę, oraz czy nie stanowią one środka arbitralnej dyskryminacji lub ukrytego ograniczenia handlu pomiędzy państwami członkowskimi.
- 71 W tym zakresie należy przypomnieć, że autorzy traktatu chcieli przyznać prawodawcy Unii w zależności od ogólnego kontekstu i szczególnych okoliczności harmonizowanej dziedziny szeroki zakres uznania co do najbardziej właściwej techniki zbliżania w celu osiągnięcia pożądanego rezultatu, w szczególności w dziedzinach charakteryzujących się złożonymi cechami technicznymi. Prawodawca Unii mógłby wobec tego w ramach korzystania z tego zakresu uznania przeprowadzić tylko harmonizację stopniową i ustanowić jedynie wymóg postępującego uchylania jednostronnych środków przyjętych przez państwa członkowskie (wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 63).
- 72 W zależności od okoliczności środki przewidziane w art. 114 ust. 1 TFUE mogą polegać na zobowiązaniu wszystkich państw członkowskich do zezwolenia na sprzedaż danego produktu lub danych produktów, na obwarowaniu takiego obowiązku wydania zezwolenia pewnymi warunkami czy też na czasowym albo ostatecznym zakazie sprzedaży jednego lub niektórych produktów (wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 64).

- 73 Otóż należy przyjąć, że poprzez zakaz wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego, przy jednoczesnym zezwoleniu na sprzedaż innych wyrobów tytoniowych, prawodawca Unii dokonał stopniowej harmonizacji wyrobów tytoniowych.
- 74 Artykuł 24 ust. 3 dyrektywy 2014/40 dotyczy zatem aspektu, który nie był przedmiotem ustanowionych przez nią środków harmonizacji (wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 90).
- 75 W związku z tym przepis ten nie może jako taki świadczyć o tym, że cel tej dyrektywy mógłby zostać osiągnięty w wystarczający sposób przez państwa członkowskie.
- 76 Z powyższego wynika, że art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 nie naruszają zasady pomocniczości.

W przedmiocie ważności art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 w świetle art. 296 akapit drugi TFUE

- 77 Z postanowienia odsyłającego wynika, że spółka Swedish Match twierdzi, że dyrektywa 2014/40 nie zawiera jakiegokolwiek szczególnego wyjaśnienia i spójności selektywnego zakazu wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego, i dodaje, że takie wyjaśnienie nie wynika również wyraźnie z kontekstu tej dyrektywy.
- 78 W tym zakresie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 akapit drugi TFUE, powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, w sposób pozwalający zainteresowanym na poznanie uzasadnień przyjętego środka, a właściwemu sądowi na dokonanie jego kontroli. Nie jest wymagane, by uzasadnienie obejmowało wszystkie istotne elementy stanu faktycznego i prawnego w zakresie, w jakim kwestia ustalenia, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 akapit drugi TFUE, musi zostać oceniona w świetle nie tylko jego brzmienia, lecz również jego kontekstu i ogółu norm prawnych regulujących daną dziedzinę (wyrok z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 58).
- 79 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że zakres obowiązku uzasadnienia zależy od charakteru danego aktu oraz że w przypadku aktów o zasięgu ogólnym uzasadnienie może ograniczać się do wskazania: po pierwsze – całości sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia, i – po drugie – ogólnych celów, które zamierza się osiągnąć. W tym kontekście Trybunał wyjaśnił w szczególności, że nadmierne byłoby wymaganie szczególnego uzasadnienia dla poszczególnych zastosowanych wyborów technicznych, jeżeli z zaskarżonego aktu wynika istota zamierzonego przez daną instytucję celu (zob. podobnie wyrok z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 59).
- 80 W niniejszym przypadku motyw 32 dyrektywy 2014/40 oraz ocena wpływu zawierają elementy, które wyraźnie i jednoznacznie ukazują rozumowanie Komisji leżące u podstaw zakazu wprowadzania na rynek tytoniu do stosowania doustnego.
- 81 W szczególności motyw 32 dyrektywy 2014/40 stanowi, że należy utrzymać zakaz sprzedaży tytoniu do stosowania doustnego, aby uniknąć wprowadzenia w Unii (z wyjątkiem Szwecji) tego wyrobu, który powoduje uzależnienie i ma niepożądane skutki dla zdrowia, i odsyła do uzasadnienia znajdującego się w dyrektywach 89/622 i 2001/37, które przedstawiają wyraźnie, co zostało już stwierdzone przez Trybunał (zob. podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r., Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 65), powody leżące u podstaw tego zakazu.

82 W tych okolicznościach, ponieważ elementy te pozwalają na poznanie uzasadnienia środka zakazu wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego, a właściwemu sądowi na sprawowanie kontroli, dyrektywa 2014/40 spełnia obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 296 akapit drugi TFUE.

W przedmiocie ważności art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 w świetle art. 34 i 35 TFUE

83 Z postanowienia odsyłającego wynika, że spółka Swedish Match twierdzi, że art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 są sprzeczne z art. 34 i 35 TFUE z powodu naruszenia przez nie zasad równego traktowania i proporcjonalności, a także obowiązku uzasadnienia.

84 W tym zakresie, o ile prawdą jest, że zakaz wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego stanowi ograniczenie w rozumieniu art. 34 i 35 TFUE, to jednak takie ograniczenie, ponieważ okazuje się, co zostało wcześniej stwierdzone, uzasadnione względami ochrony zdrowia publicznego, nie narusza zasad równego traktowania i proporcjonalności oraz spełnia obowiązek uzasadnienia.

85 Tym samym art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 nie są nieważne w świetle art. 34 i 35 TFUE.

W przedmiocie ważności art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 w świetle art. 1, 7 i 35 karty

86 Z postanowienia odsyłającego wynika, że spółka Swedish Match i NNA podnoszą, że art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 naruszają art. 1, 7 i 35 karty, ponieważ zakaz wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego pozbawia osoby zamierzające rzucić palenie dostępu do wyrobów, które byłyby korzystne dla ich zdrowia.

87 W tym zakresie zgodnie art. 52 ust. 1 karty wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

88 W niniejszej sprawie, pomimo że, jak twierdzi spółka Swedish Match i NNA, art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 ograniczają prawa podstawowe, to jednak takie ograniczenie jest przewidziane przez ustawę, szanuje istotną treść rzeczonych praw i jest zgodne z zasadą proporcjonalności.

89 W tym zakresie, jeżeli chodzi o poszanowanie istotnej treści praw podstawowych, należy stwierdzić, że zakaz wprowadzania na rynek wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego przewidziany w art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 nie zmierza do ograniczenia prawa do zdrowia, lecz wręcz przeciwnie, do konkretyzacji tego prawa, a zatem do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia dla wszystkich konsumentów, nie pozbawiając w pełni osób, które chcą rzucić palenie, wyboru wyrobów, które będą przydatne im w tym celu.

90 Przepisy te, co zostało stwierdzone w pkt 63 niniejszego wyroku, nie naruszają również zasady proporcjonalności.

91 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40 nie są nieważne w świetle art. 1, 7 i 35 karty.

92 Ze wszystkich powyższych rozważań wynika, że analiza przedstawionego pytania nie wykazała żadnego elementu, który mógłby wpłynąć na ważność art. 1 lit. c) i art. 17 dyrektywy 2014/40.

W przedmiocie kosztów

- ⁹³ Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Analiza przedstawionego pytania nie wykazała żadnego elementu, który mógłby wpłynąć na ważność art. 1 lit. c) oraz art. 17 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/WE.

Podpisy