



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 4 maja 2016 r. *

Odesłanie prejudycjalne — Zbliżanie ustawodawstw — Dyrektywa 2014/40/UE — Artykuły 7, 18 i art. 24 ust. 2 i 3 — Artykuł 8 ust. 3, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 lit. a), c) i g), art. 13 i 14 — Produkcja, prezentowanie i sprzedaż wyrobów tytoniowych — Okres ważności — Podstawa prawna — Artykuł 114 TFUE — Zasada proporcjonalności — Zasada pomocniczości — Prawa podstawowe Unii — Swoboda wyrażania opinii — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej — Artykuł 11

W sprawie C-547/14

mającej za przedmiot wniosek 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 sąd (Anglia i Walia), wydział ławy królowej (izba administracyjna), Zjednoczone Królestwo] postanowieniem z dnia 7 listopada 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 1 grudnia 2014 r., w postępowaniu:

The Queen, na wniosek:

Philip Morris Brands SARL,

Philip Morris Ltd,

British American Tobacco UK Ltd,

przeciwko

Secretary of State for Health,

przy udziale:

Imperial Tobacco Ltd,

JT International SA,

Gallaher Ltd,

Tann UK Ltd,

Tannpapier GmbH,

V. Mane Fils,

Deutsche Benkert GmbH & Co. KG,

* Język postępowania: angielski.

Benkert UK Ltd,

Joh. Wilh. von Eicken GmbH,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes pierwszej izby, pełniący obowiązki prezesa drugiej izby, J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (sprawozdawca), C. Lycourgos i J.C. Bonichot, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 października 2015 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Philip Morris Brands SARL oraz Philip Morris Ltd przez M. Demetriou, QC, K. Nairn, QC, D. Piccinina oraz J. Egertona-Petersa, barristers,
- w imieniu British American Tobacco UK Ltd przez N. Pleminga, QC, S. Ford, D. Scannella, barristers oraz przez L. Van Den Hende, advocaat, z upoważnienia A. Lidbettera, solicitor,
- w imieniu Imperial Tobacco Ltd przez D. Rose, QC, B. Kennelly’ego oraz J. Pobjoya, barristers, z upoważnienia E. Sparrowa i J. Gale’a, solicitors,
- w imieniu JT International SA oraz Gallaher Ltd przez J. MacLeod, D. Andersona, J. Flynna, QC, V. Wakefield, barrister, z upoważnienia A. Morfey, T. Snellinga i T. Baildama, solicitors,
- w imieniu Tann UK oraz Tannpapier GmbH przez T. Johnstona, barrister, z upoważnienia S. Singleton, solicitor,
- w imieniu V. Mane Fils przez M. Chamberlaina, QC, i Z. Al-Rikabiego, barrister, z upoważnienia P. Warehama i J. Robinsona, solicitors,
- w imieniu Deutsche Benkert GmbH & Co. KG oraz Benkert UK Ltd przez A. Henshawa oraz D. Jowella, QC, z upoważnienia M. Evansa oraz F. Liberatore’a, solicitors,
- w imieniu Joh. Wilh. von Eicken GmbH przez A. Howard, barrister, z upoważnienia A.M. Irwin i A. Rooka, solicitors,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez V. Kaye oraz C. Brodie, działające w charakterze pełnomocników, wspieranych przez M. Hoskinsa, QC, I. Rogersa, QC, a także S. Abram oraz E. Metcalfe’a, barristers,
- w imieniu Irlandii przez J. Quaney oraz A. Joyce, działające w charakterze pełnomocników, wspieranych przez E. Barrington, SC, J. Cooke’a, SC, a także E. Carolana, BL,
- w imieniu rządu francuskiego przez D. Colasa oraz R. Coesme’a, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P.G. Marrona, avvocato dello Stato,

- w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, G. Koósa i M. Bóra, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandesa oraz A. Seicę Nevesa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Parlamentu Europejskiego przez L. Visaggia, A. Tamása oraz M. Sammuta, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez J. Herrmanna, O. Segnanę oraz M. Simm, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Van Hoofa, J. Tomkina oraz C. Cattabrigę, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Królestwa Norwegii przez K. Moena oraz K. Kloster, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 23 grudnia 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni oraz ważności określonych 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/WE (Dz.U. 2014, L 127, s. 1).
- 2 Wniosek ów został złożony w ramach dwóch sporów pomiędzy Philip Morris Brands SARL a Philip Morris Ltd (zwaną dalej „PMI”) oraz pomiędzy British American Tobacco UK Ltd (zwaną dalej „BAT”) a Secretary of State for Health (sekretarzem stanu ds. zdrowia) w przedmiocie zgodności z prawem „woli lub obowiązku” rządu Zjednoczonego Królestwa dokonania transpozycji dyrektywy 2014/40.

Ramy prawne

Ramowa konwencja Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu

- 3 Zgodnie z preambułą do Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu (zwanej dalej „konwencją antytytoniową”), podpisanej w Genewie w dniu 21 maja 2003 r., do której przystąpiły Unia Europejska oraz jej państwa członkowskie, strony owej konwencji uznają, że „dowody naukowe potwierdzają jednoznacznie, że konsumpcja wyrobów tytoniowych i narażenie na dym tytoniowy są przyczyną śmierci, chorób i niepełnosprawności”, oraz że „papierosy i niektóre inne produkty zawierające tytoń są poddawane wysoce zaawansowanym procesom technologicznym w celu doprowadzenia do uzależnienia i do podtrzymania takiego uzależnienia oraz, że wiele związków, które one zawierają i wytwarzany przez nie dym, są farmakologicznie aktywne, toksyczne, mutagenne i rakotwórcze oraz, że w większości międzynarodowych klasyfikacji chorób uzależnienie od tytoniu jest odrębnie klasyfikowane jako choroba”.

- 4 Artykuł 7 konwencji antytytoniowej, zatytułowany „Pozacenowe środki ograniczania popytu na tytoń”, stanowi:

„[...] Każda strona przyjmie i wdroży skuteczne środki ustawodawcze, wykonawcze, administracyjne lub inne, konieczne dla wywiązania się ze swoich zobowiązań zgodnie z artykułami 8–13 i w tym celu będzie współpracować, w odpowiednich przypadkach, z innymi stronami bezpośrednio lub za pośrednictwem właściwych organów międzynarodowych. Konferencja Stron zaproponuje odpowiednie wytyczne dla wdrożenia postanowień powyższych artykułów”.

- 5 Artykuł 9 konwencji antytytoniowej, zatytułowany „Przepisy nt. składu wyrobów tytoniowych” stanowi:

„Konferencja stron, w porozumieniu z właściwymi organami międzynarodowymi, zaproponuje wytyczne dotyczące badań i pomiarów zawartości składników wyrobów tytoniowych oraz substancji wydzielanych przez takie wyroby oraz wytyczne z zakresu uregulowania kwestii dotyczących zawartości składników i wydzielanych substancji. Każda strona przyjmie i wdroży, o ile zostanie to zatwierdzone przez właściwe organy krajowe, skuteczne środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne lub inne, dotyczące takich badań i pomiarów jak również uregulowań”.

- 6 Artykuł 11 konwencji antytytoniowej, zatytułowany „Pakowanie i oznakowanie wyrobów tytoniowych”, stanowi:

„W okresie trzech lat od wejścia w życie niniejszej konwencji w stosunku do danej strony, każda strona przyjmie i wprowadzi w życie, zgodnie z przepisami swojego prawa krajowego, skuteczne środki zapewniające, że:

- a) opakowanie i oznaczenia umieszczone na wyrobach tytoniowych nie promują wyrobu tytoniowego w żaden fałszywy, mylący, kłamliwy sposób lub sposób mogący stworzyć błędne wrażenie co do właściwości, następstw zdrowotnych, zagrożeń lub wydzielanych substancji, łącznie z wszelkimi terminami, słowami, znakami handlowymi, znakami metaforycznymi lub innymi, w sposób bezpośredni lub pośredni tworzącymi fałszywe wrażenie, że dany wyrób tytoniowy jest mniej szkodliwy niż pozostałe wyroby tytoniowe. Może to obejmować takie terminy jak: »low tar« [o niskiej zawartości substancji smolistych], »light« [lekkie], »ultra-light« [bardzo lekkie] lub »mild« [łagodne]; oraz
- b) na każdym opakowaniu jednostkowym i zbiorczym wyrobów tytoniowych, jak również na wszelkich opakowaniach zewnętrznych i oznakowaniach takich wyrobów będą także znajdowały się zdrowotne ostrzeżenia opisujące szkodliwe skutki konsumpcji wyrobów tytoniowych oraz, ewentualnie, inne odpowiednie komunikaty. Takie ostrzeżenia i komunikaty:

[...]

- (iii) powinny być dużych rozmiarów, wyraźne, widoczne i czytelne,
 - (iv) powinny pokrywać 50% lub więcej, ale nie mniej niż 30% podstawowej powierzchni opakowania,
 - (v) mogą być przedstawione w formie zdjęć lub piktogramów bądź zawierać zdjęcia lub piktogramy”.
- 7 Zgodnie z sekcją 1.1 częściowych wytycznych dotyczących wdrażania art. 9 i 10 Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu (zwanymi dalej „częściowymi wytycznymi dotyczącymi wdrażania art. 9 i 10 konwencji antytytoniowej”), strony „są [...] zachęcane do stosowania środków wykraczających poza środki zalecane w tych wytycznych”.

- 8 Sekcja 3.1.2 wskazanych wytycznych, zatytułowana „Składniki (regulacja)” opisuje środki, które strony konwencji mogą podjąć w celu uregulowania składników, wskazując, co następuje:

„3.1.2.1. Uwagi ogólne Regulacja składników zmierzająca do zmniejszenia atrakcyjności wyrobów tytoniowych może przyczynić się do ograniczenia palenia i uzależnienia zarówno u nowych konsumentów, jak również u konsumentów stałych.

3.1.2.2. Wyroby tytoniowe

(i) Składniki używane celem poprawy właściwości smakowych Ostro i drażniący charakter dymu tytoniowego stanowi istotną przeszkodę przy eksperymentowaniu i pierwszych spożyciach. Z dokumentów przemysłu tytoniowego wynika, że podjęto spore wysiłki w celu złagodzenia tych nieprzyjemnych właściwości. Możliwe jest złagodzenie ostrości dymu w różny sposób, na przykład poprzez dodanie różnych składników, usunięcie substancji znanych z właściwości drażniących, skompensowanie podrażnień innymi przyjemnymi efektami sensorycznymi lub poprzez zmianę właściwości chemicznych substancji wydzielanych przez wyroby tytoniowe w drodze dodania lub usunięcia specyficznych składników. [...] Maskowanie ostrości dymu tytoniowego poprzez aromaty wspiera utrzymanie palenia. Używanymi aromatami są na przykład aldehyd benzoesowy, maltol, mentol i wanilia. Możliwe jest również użycie ziół i ekstraktów roślinnych w celu poprawy smaku wyrobów tytoniowych, na przykład cynamonu, imbiru i mięty. Zalecenie Strony powinny uregulować, ograniczając lub zakazując, użycie składników mogących służyć poprawie smaku wyrobów tytoniowych. [...]”.

- 9 Zgodnie z pkt 7 wytycznych dotyczących wdrożenia art. 11 (opakowanie i oznakowanie wyrobów tytoniowych) Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu (zwanymi dalej „wytycznymi dotyczącymi wdrożenia art. 11 konwencji antytytoniowej”):

„Odpowiednio zaprojektowane ostrzeżenia i informacje zdrowotne to skuteczne środki przekazywania komunikatów na temat zagrożeń zdrowotnych oraz ograniczania używania tytoniu. Dowody pokazują, że skuteczność ostrzeżeń i informacji zdrowotnych zależy od sposobu ich eksponowania. W porównaniu z małymi ostrzeżeniami tekstowymi ostrzeżenia większe zawierające obrazki prawdopodobnie będą częściej zauważane, lepiej przekażą informacje na temat zagrożeń zdrowotnych, wywołają silniejszą reakcję emocjonalną i zwiększą motywację palaczy do rzucenia nałogu oraz ograniczenia użycia tytoniu. Ponadto prawdopodobieństwo zachowania swojej skuteczności mimo upływu czasu jest większe w przypadku ostrzeżeń w formie większych obrazków, które są szczególnie skuteczne w przekazywaniu informacji na temat zdrowotnych skutków palenia osobom o niskim poziomie umiejętności czytania i pisanie, dzieciom oraz młodzieży. Innymi czynnikami zwiększającymi skuteczność ostrzeżeń i informacji zdrowotnych jest ich umieszczanie na głównych powierzchniach ekspozycyjnych opakowań, a właściwie na ich samej górze, wykorzystywanie innych kolorów niż tylko czarnego i białego, wymóg jednoczesnego ukazywania się licznych ostrzeżeń oraz informacji zdrowotnych, a także wprowadzanie w nich okresowych zmian lub poprawek”.

- 10 Punkt 12 owych częściowych wytycznych, zatytułowany „Rozmiar”, stanowi:

„Zgodnie z artykułem 11.1 [lit. b), iv] [konwencji antytytoniowej] ostrzeżenia i informacje zdrowotne umieszczane na opakowaniach i etykietach wyrobów tytoniowych powinny zajmować co najmniej 50%, ale nie mniej niż 30% głównych powierzchni ekspozycyjnych opakowania. Mając na uwadze fakt, że skuteczność ostrzeżeń i informacji zdrowotnych rośnie wraz z ich rozmiarem, strony powinny rozważyć stosowanie takich ostrzeżeń i informacji, które zajmują ponad 50% głównych powierzchni ekspozycyjnych i które mają na celu zajęcie ich w możliwie najszerszym zakresie. Tekst ostrzeżeń

i informacji zdrowotnych powinien być napisany pogrubioną czcionką, której rozmiar będzie umożliwiał ich swobodne odczytanie, a styl i kolor(y) tekstu powinny zwiększać jego ogólną widoczność i czytelność”.

Dyrektywa 2014/40

11 Dyrektywa 2014/40 zawiera między innymi następujące motywy:

„(7) Działania ustawodawcze na poziomie Unii są także konieczne w celu wdrożenia [konwencji antytytoniowej], której postanowienia wiążą Unię i jej państwa członkowskie. Przepisy [konwencji antytytoniowej] dotyczące składu wyrobów tytoniowych, informacji jawnych o wyrobach tytoniowych, pakowania i oznakowania wyrobów tytoniowych, reklamy i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi są szczególnie istotne. Strony [konwencji antytytoniowej], w tym Unia i jej państwa członkowskie, przyjęły, w trakcie różnych konferencji, w drodze konsensusu szereg wytycznych w sprawie wdrażania postanowień [konwencji antytytoniowej].

[...]

(15) Brak zharmonizowanego podejścia do przepisów dotyczących składników wyrobów tytoniowych wpływa na prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz ma negatywny wpływ na swobodny przepływ towarów w Unii. Niektóre państwa członkowskie przyjęły przepisy w tej dziedzinie bądź zawarły wiążące porozumienia z przemysłem, dopuszczając stosowanie niektórych dodatków lub ich zakazując. W rezultacie pewne składniki są regulowane tylko w niektórych państwach członkowskich. Państwa członkowskie przyjmują także różne podejście do dodatków w filtrach papierosów oraz do dodatków barwiących dym tytoniowy. Bez harmonizacji należy spodziewać się w najbliższych latach zwiększenia przeszkód w prawidłowym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, biorąc pod uwagę wdrażanie [konwencji antytytoniowej] i odpowiednich wytycznych do niej w całej Unii oraz w świetle doświadczeń państw spoza Unii. Wytyczne [konwencji antytytoniowej] dotyczące przepisów o składzie wyrobów tytoniowych oraz przepisów dotyczących informacji jawnych o wyrobach tytoniowych wzywają w szczególności do usunięcia składników, które poprawiają właściwości smakowe, stwarzają wrażenie, że wyroby tytoniowe przynoszą korzyści dla zdrowia, są kojarzone z energią i witalnością lub mają właściwości barwiące.

(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.

(17) Zakaz dotyczący wyrobów tytoniowych o aromacie charakterystycznym nie wyklucza stosowania poszczególnych dodatków, lecz zobowiązuje producentów do ograniczenia liczby dodatków lub ich kombinacji w takim stopniu, by nie powodowały one powstawania aromatu charakterystycznego [...].

[...]

(22) Nadal istnieją różnice między przepisami krajowymi dotyczącymi etykietowania wyrobów tytoniowych, na przykład w odniesieniu do stosowania mieszanych ostrzeżeń zdrowotnych składających się z obrazka i tekstu, informacji o pomocy w zaprzestaniu palenia oraz w odniesieniu do elementów promocyjnych w i na opakowaniach jednostkowych.

- (23) Takie różnice mogą stanowić barierę w handlu i utrudniać prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych, powinny zatem zostać wyeliminowane. Ponadto możliwe jest, że konsumenci w niektórych państwach członkowskich są lepiej informowani o zagrożeniach związanych z wyrobami tytoniowymi dla zdrowia niż konsumenci w innych państwach członkowskich. Jeżeli nie zostaną podjęte działania na poziomie Unii, istniejące różnice mogą pogłębić się w nadchodzących latach.
- (24) Zmiana przepisów dotyczących etykietowania jest również niezbędna w celu dostosowania przepisów mających zastosowanie na poziomie Unii do zmian na szczeblu międzynarodowym. Na przykład w wytycznych konwencji dotyczących pakowania i etykietowania wyrobów tytoniowych wzywa się do zamieszczania dużych ostrzeżeń obrazkowych na obu głównych płaszczyznach opakowania, do obowiązkowego zamieszczania informacji zachęcających do zaprzestania palenia oraz do przyjęcia rygorystycznych przepisów dotyczących informacji wprowadzających w błąd [...].
- (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. Z istniejących badań wynika także, że duże mieszane oświadczenia zdrowotne złożone z ostrzeżenia tekstowego i odpowiadającej mu kolorowej fotografii są bardziej skuteczne niż same ostrzeżenia tekstowe. W rezultacie należy wprowadzić w całej Unii obowiązek stosowania mieszanych ostrzeżeń zdrowotnych, zajmujących znaczną, widoczną część powierzchni opakowania jednostkowego. Należy ustanowić minimalne wymiary wszystkich ostrzeżeń zdrowotnych, aby zapewnić ich widoczność i skuteczność.

[...]

- (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 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 [...].
- (28) W celu zapewnienia spójności i widoczności ostrzeżeń zdrowotnych oraz zmaksymalizowania ich skuteczności należy uregulować ich wymiar zdrowotny, a także niektóre aspekty wyglądu opakowania jednostkowego wyrobu tytoniowego, w tym kształtu oraz mechanizmu otwierania [...] Państwa członkowskie stosują różne przepisy dotyczące liczby papierosów w opakowaniu. Należy ujednolicić te przepisy, aby zapewnić swobodny obrót tymi wyrobami.

[...]

- (33) Transgraniczna sprzedaż wyrobów tytoniowych na odległość mogłaby ułatwiać dostęp do wyrobów tytoniowych, które nie są zgodne z niniejszą dyrektywą. Istnieje również ryzyko zwiększonego dostępu młodych ludzi do wyrobów tytoniowych. W związku z powyższym istnieje ryzyko, że przepisy dotyczące ograniczania użycia tytoniu zostałyby osłabione. Z tego względu państwa członkowskie powinny mieć możliwość wprowadzenia zakazu transgranicznej sprzedaży

na odległość. W przypadkach gdy transgraniczna sprzedaż na odległość nie zostanie zakazana, właściwe będą wspólne zasady dotyczące rejestracji punktów detalicznych prowadzących taką sprzedaż, aby zapewnić skuteczność przepisów niniejszej dyrektywy.

[...]

- (48) Ponadto niniejsza dyrektywa nie harmonizuje przepisów dotyczących środowisk wolnych od dymu tytoniowego [...] Państwa członkowskie zachowują swobodę w zakresie regulowania takich kwestii w ramach ich jurysdykcji i są do tego zachęcane.

[...]

- (53) Wyroby tytoniowe i powiązane wyroby, które są zgodne z niniejszą dyrektywą, powinny korzystać ze swobodnego przepływu towarów. Jednak w świetle różnego stopnia harmonizacji osiągniętego przez tę dyrektywę państwa członkowskie powinny utrzymać, pod pewnymi warunkami, uprawnienia do nakładania – w odniesieniu do niektórych aspektów – dalszych wymogów służących ochronie zdrowia publicznego. Chodzi na przykład o prezentację i opakowanie – w tym kolory – wyrobów tytoniowych inne niż ostrzeżenia zdrowotne, w odniesieniu do których niniejsza dyrektywa przewiduje pierwszy zestaw podstawowych wspólnych zasad. Państwa członkowskie mogą na przykład wprowadzić przepisy przewidujące dalszą normalizację opakowań wyrobów tytoniowych, o ile przepisy te są zgodne z TFUE i zobowiązaniami w ramach WTO oraz nie wpływają na pełne stosowanie niniejszej dyrektywy.

- (54) Poza tym, aby uwzględnić ewentualne przyszłe zmiany sytuacji rynkowej, państwa członkowskie powinny mieć również możliwość zakazywania pewnej kategorii wyrobów tytoniowych lub powiązanych wyrobów z uwagi na szczególną sytuację danego państwa członkowskiego i pod warunkiem, że przepisy te uzasadnione są potrzebą ochrony zdrowia publicznego, biorąc pod uwagę wysoki poziom ochrony zapewniany przez niniejszą dyrektywę. Państwa członkowskie powinny powiadomić Komisję o wprowadzeniu tych surowszych przepisów krajowych.

- (55) Państwo członkowskie powinno zachować swobodę w zakresie utrzymywania lub wprowadzania przepisów krajowych stosowanych do wszystkich wyrobów wprowadzonych do obrotu na jego terytorium krajowym, w odniesieniu do kwestii nieuregulowanych niniejszą dyrektywą, o ile przepisy te są zgodne z TFUE i nie zagrażają pełnemu stosowaniu niniejszej dyrektywy [...].

[...]

- (60) Ponieważ cele niniejszej dyrektywy, tj. zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących produkcji, prezentacji i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na ich skalę i skutki możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie Unii, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu”.

12 Artykuł 1 dyrektywy 2014/40, 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 tlenku węgla w papierosach;

- b) wybranych aspektów dotyczących etykietowania i opakowania wyrobów tytoniowych, w tym ostrzeżeń zdrowotnych, które należy zamieszczać na opakowaniach jednostkowych oraz wszystkich zbiorczych opakowaniach wyrobów tytoniowych, a także identyfikowalności i zabezpieczeń, które stosuje się do wyrobów tytoniowych w celu zapewnienia ich zgodności z niniejszą dyrektywą;
- c) zakazu wprowadzania do obrotu tytoniu do stosowania doustnego;
- d) transgranicznej sprzedaży na odległość wyrobów tytoniowych;
- e) obowiązku zgłaszania nowatorskich wyrobów tytoniowych;
- f) wprowadzania do obrotu i etykietowania pewnych wyrobów powiązanych z wyrobami tytoniowymi, mianowicie papierosów elektronicznych i pojemników zapasowych oraz wyrobów ziołowych do palenia;

w celu ułatwienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, mając na celu wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych ludzi, i wypełnienie obowiązków Unii wynikających z [konwencji antytytoniowej]”.

13 Zgodnie z art. 2 – zatytułowanym „Definicje” – pkt 24 i 25 wskazanej dyrektywy „środki aromatyzujący” oznacza „dodatek nadający zapach lub smak”, natomiast „aromat charakterystyczny” oznacza „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 [(katalog otwarty)], który jest zauważalny przed spożyciem wyrobu tytoniowego lub w trakcie spożywania”.

14 Artykuł 7 tej 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.

[...]

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 zaczynają się stosować od dnia 20 maja 2020 r.”.

15 Przepisy rozdziału II zatytułowane „Etykietowanie i opakowania” tytułu II dyrektywy 2014/40 zawierają między innymi reguły dotyczące ostrzeżeń zdrowotnych, które należy zamieszczać na etykietach i opakowaniach jednostkowych, prezentowania wyrobów tytoniowych, wyglądu i zawartości opakowań jednostkowych, identyfikowalności tych produktów oraz zabezpieczeń, które powinny być na nich umieszczone.

16 W szczególności art. 8 tej dyrektywy, zatytułowany „Przepisy ogólne”, przewiduje w ust. 3, co następuje:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby podczas wprowadzania wyrobów tytoniowych do obrotu ostrzeżenia zdrowotne na opakowaniu jednostkowym i na opakowaniu zbiorczym były nadrukowane w sposób nieusuwalny, były trwałe i w pełni widoczne, w tym by nie były one częściowo lub całkowicie ukryte lub zasłonięte przez znaki akcyzy, oznaczenia ceny, zabezpieczenia, osłony, obwoluty, pudełka lub inne elementy. Na jednostkowych opakowaniach wyrobów tytoniowych innych niż papierosy i na torebkach z tytoniem do samodzielnego skręcania papierosów ostrzeżenia zdrowotne mogą zostać umieszczone w formie nalepek, pod warunkiem że są one nieusuwalne. Ostrzeżenia zdrowotne nie mogą zostać naruszone na skutek otwarcia opakowania jednostkowego, z wyjątkiem opakowań, których wieczko otwierane jest do góry (typu »flip-top«). W tym ostatnim przypadku ostrzeżenia zdrowotne mogą zostać podzielone na skutek otwarcia opakowania, ale jedynie w sposób zapewniający spójność graficzną i widoczność tekstu, fotografii i informacji o zaprzestaniu palenia”.

17 Zgodnie z art. 9 dyrektywy 2014/40 zatytułowanym „Ogólne ostrzeżenia tekstowe i wiadomości informacyjne dotyczące wyrobów tytoniowych do palenia”:

„1. Na każdym opakowaniu jednostkowym i opakowaniu zbiorczym wyrobów tytoniowych do palenia zamieszcza się jedno z następujących ostrzeżeń ogólnych:

»Palenie zabija – rzuć teraz«

lub

»Palenie zabija«.

Państwa członkowskie ustalają, z którego z ostrzeżeń ogólnych, o których mowa w akapicie pierwszym, skorzystać.

2. Na każdym opakowaniu jednostkowym i opakowaniu zbiorczym wyrobów tytoniowych do palenia zamieszcza się następującą wiadomość informacyjną:

»Dym tytoniowy zawiera ponad 70 substancji powodujących raka«.

3. W przypadku opakowań papierosów i tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów w opakowaniach o kształcie prostopadłościanu ostrzeżenie ogólne jest umieszczone w dolnej części jednej z bocznych płaszczyzn opakowań jednostkowych, a wiadomość informacyjna jest umieszczona w dolnej części innej bocznej płaszczyzny. Te ostrzeżenia zdrowotne mają szerokość co najmniej 20 mm.

W przypadku opakowań w formie pudełka z uchylnym wieczkiem w stylu papierośnicy, w których płaszczyzna boczna dzieli się na dwie części podczas otwierania opakowania, ostrzeżenie ogólne i wiadomość informacyjną umieszcza się w całości na większej części podzielonej płaszczyzny. Ostrzeżenie ogólne jest również umieszczane wewnątrz opakowania na górnej płaszczyźnie widocznej po otwarciu opakowania.

Boczna płaszczyzna tego typu opakowania ma wysokość co najmniej 16 mm.

W przypadku torebek z tytoniem do samodzielnego skręcania papierosów ostrzeżenie ogólne i wiadomość informacyjną drukuje się na płaszczyznach zapewniających pełną widoczność tych ostrzeżeń zdrowotnych. W przypadku tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów w opakowaniach w kształcie walca ostrzeżenie ogólne umieszcza się na zewnętrznej płaszczyźnie wieczka, a wiadomość informacyjną na wewnętrznej płaszczyźnie wieczka.

Zarówno ostrzeżenie ogólne, jak i wiadomość informacyjna zajmują 50% płaszczyzny, na której są wydrukowane.

[...]”.

- 18 Artykuł 10 tej dyrektywy, zatytułowany „Mieszane ostrzeżenia tekstowe dotyczące wyrobów tytoniowych do palenia”, stanowi, co następuje:

„1. Na każdym opakowaniu jednostkowym i opakowaniu zbiorczym wyrobów tytoniowych do palenia zamieszcza się mieszane ostrzeżenia zdrowotne. Mieszane ostrzeżenia zdrowotne:

- a) zawierają jedno z ostrzeżeń tekstowych wymienionych w załączniku I oraz odpowiadającą mu kolorową fotografię z biblioteki obrazów w załączniku II;

[...]

- c) zajmują 65% zewnętrznego obszaru zarówno przedniej, jak i tylnej płaszczyzny opakowania jednostkowego i opakowania zbiorczego. Na opakowaniach w kształcie walca powinny znajdować się dwa mieszane ostrzeżenia zdrowotne znajdujące się w równej odległości od siebie, a każde ostrzeżenie zdrowotne zajmuje 65% przypadającej na nie połowy zaokrąglonej płaszczyzny;

[...]

- g) w przypadku opakowań jednostkowych papierosów przestrzega się następujących wymiarów:
(i) wysokość: nie mniejsza niż 44 mm;
(ii) szerokość: nie mniejsza niż 52 mm;

[...]”.

- 19 Artykuł 13 tej dyrektywy, zatytułowany „Prezentacja wyrobów”, stanowi:

„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;
- d) sprawiają, że wyrób przypomina produkt spożywczy lub kosmetyczny;
- e) sugerują, że dany wyrób tytoniowy ma zwiększoną biodegradowalność lub inne cechy korzystne pod względem ochrony środowiska.

2. Opakowania jednostkowe i opakowania zbiorcze nie sugerują korzyści ekonomicznych w postaci dołączonych do nich drukowanych kuponów lub ofert wyrobów po obniżonej cenie lub darmowych, ofert »dwa w cenie jednego« lub innych podobnych ofert.

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”.

20 Artykuł 14 wskazanej dyrektywy, zatytułowany „Wygląd i zawartość opakowań jednostkowych” stanowi, co następuje:

„1. Opakowanie jednostkowe papierosów ma kształt prostopadłościanu. Opakowanie jednostkowe tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów ma kształt prostopadłościanu lub walca lub ma formę torebki. Opakowanie jednostkowe papierosów zawiera co najmniej 20 papierosów. Opakowanie jednostkowe tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów zawiera co najmniej 30 g tytoniu.

2. Jednostkowe pakowanie papierosów może być wykonane z kartonu lub z miękkiego materiału, jednakże nie może posiadać zamknięcia, które można ponownie zamknąć lub zakleić po pierwszym otwarciu, innego niż wieczko otwierane do góry (typu »flip-top«) lub uchylne wieczko w pudełku w stylu papierosnicy. W przypadku opakowań z wieczkiem otwieranym do góry (typu »flip-top«) i wieczkiem uchylnym wieczko przymocowanie jest tylko do tylnej części opakowania jednostkowego”.

21 Artykuł 18 dyrektywy 2014/40, zatytułowany „Transgraniczna sprzedaż wyrobów tytoniowych na odległość”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą zakazać transgranicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych konsumentom na odległość. Państwa członkowskie współpracują w celu zapobiegania takiej sprzedaży. Punkty detaliczne zajmujące się transgraniczną sprzedażą wyrobów tytoniowych na odległość nie mogą dostarczać takich wyrobów konsumentom w państwach członkowskich, w których zakazano takiej sprzedaży. Państwa członkowskie, które nie zakazują takiej sprzedaży, wprowadzają wymóg, by punkty detaliczne, które zamierzają prowadzić transgraniczną sprzedaż na odległość konsumentom znajdującym się w Unii, podlegały rejestracji we właściwych organach w państwie członkowskim, w którym znajduje się siedziba punktu detalicznego, oraz w państwie członkowskim, w którym znajdują się rzeczywisci lub potencjalni konsumenci [...].

[...]

3. Państwa członkowskie przeznaczenia wyrobu tytoniowego sprzedanego poprzez transgraniczną sprzedaż na odległość mogą wprowadzić wymóg, by punkt detaliczny wyznaczył osobę fizyczną odpowiedzialną za sprawdzanie, zanim wyroby tytoniowe dotrą do konsumentów, czy są one zgodne z przepisami krajowymi przyjętymi na podstawie niniejszej dyrektywy w państwie członkowskim przeznaczenia, o ile taka weryfikacja jest konieczna do zapewnienia zgodności z prawem i ułatwienia jego egzekwowania.

[...]”.

22 Artykuł 24 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Swobodny obrót”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie nie mogą – z uwagi na kwestie regulowane niniejszą dyrektywą oraz z zastrzeżeniem ust. 2 i 3 niniejszego artykułu – zakazać ani ograniczać wprowadzenia do obrotu wyrobów tytoniowych lub powiązanych wyrobów, które są zgodne z niniejszą dyrektywą.

2. Niniejsza dyrektywa nie wpływa na prawo państwa członkowskiego do utrzymania lub wprowadzenia dodatkowych wymogów dotyczących standaryzacji opakowań wyrobów tytoniowych, mających zastosowanie do wszystkich wyrobów tytoniowych na jego rynku, gdy jest to uzasadnione z uwagi na zdrowie publiczne, uwzględniając wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego gwarantowany przez niniejszą dyrektywę. Środki te są jednak proporcjonalne i nie mogą stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi. Środki te zgłasza się Komisji wraz z podaniem powodów ich utrzymania lub wprowadzenia.

3. 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 w handlu między państwami członkowskimi. Jeżeli Komisja nie wyda decyzji w terminie sześciu miesięcy, uznaje się, że przepisy krajowe zostały zatwierdzone”.

- 23 W art. 28 dyrektywy 2014/40, zatytułowanym „Sprawozdanie”, sprecyzowano w ust. 2 lit. a), że Komisja wskazuje w sprawozdaniu ze stosowania owej dyrektywy „doświadczenia zebrane w zakresie wyglądu płaszczyzn opakowania nieuregulowanych w niniejszej dyrektywie, przy uwzględnieniu zmian w sytuacji krajowej, międzynarodowej, prawnej i gospodarczej oraz przy uwzględnieniu postępu naukowego”.
- 24 Zgodnie z art. 29 owej dyrektywy jej przepisy winny zostać transponowane do krajowych porządków prawnych państw członkowskich najpóźniej do dnia 20 maja 2016 r. i z tym dniem wejść w życie.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 25 PMI i BAT wniosły do sądu odsyłającego skargę w celu przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem („judicial review”) „woli lub obowiązku” rządu Zjednoczonego Królestwa dokonania transpozycji dyrektywy 2014/40 do krajowego porządku prawnego.
- 26 Podniosły one, że owa dyrektywa jest w całości lub w części nieważna ze względu na to, że narusza ona art. 114 TFUE, 290 TFUE i 291 TFUE, zasady proporcjonalności i pomocniczości oraz art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 27 Sąd odsyłający uważa, że argumenty powołane przez skarżących w postępowaniu głównym „mogą w uzasadniony sposób stanowić przedmiot dyskusji”.
- 28 W tej sytuacji High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [wysoki sąd (Anglia i Walia), wydział ławy królowej (izba administracyjna)] postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami:

- „1) Czy dyrektywa 2014/40 jest nieważna, w całości lub w części, ponieważ art. 114 TFUE nie stanowi odpowiedniej podstawy prawnej? W szczególności:
- a) W przedmiocie zastosowania art. 24 ust. 2 dyrektywy 2014/40:
- (i) zgodnie z właściwą wykładnią, w jakim zakresie zezwala on państwom członkowskim na przyjęcie bardziej rygorystycznych przepisów dotyczących kwestii związanych ze »standaryzacją« opakowań wyrobów tytoniowych; oraz,
- (ii) w świetle tej wykładni, czy art. 24 ust. 2 jest nieważny, ponieważ art. 114 TFUE nie stanowi odpowiedniej podstawy prawnej?
- b) Czy art. 24 ust. 3 dyrektywy 2014/40, który umożliwia państwom członkowskim zakazanie wprowadzania do obrotu określonej kategorii wyrobów tytoniowych w określonych okolicznościach, jest nieważny, ponieważ art. 114 TFUE nie przewiduje odpowiedniej podstawy prawnej?

- c) Czy następujące przepisy są nieważne, ponieważ art. 114 TFUE nie przewiduje odpowiedniej podstawy prawnej:
- (i) przepisy tytułu II rozdział II dyrektywy 2014/40, odnoszące się do opakowania i etykietowania;
 - (ii) artykuł 7 dyrektywy 2014/40 w zakresie, w jakim zakazuje on papierosów mentolowych i wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie;
 - (iii) artykuł 18 dyrektywy 2014/40, który umożliwia państwom członkowskim zakazanie transgranicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych na odległość; oraz
 - (iv) artykuł 3 ust. 4 i art. 4 ust. 5 dyrektywy 2014/40, które przekazują Komisji uprawnienia dotyczące poziomów wydzielanych substancji?
- 2) W odniesieniu do art. 13 dyrektywy 2014/40:
- a) zgodnie z właściwą wykładnią, czy zakazuje on umieszczania prawdziwych i niewprowadzających w błąd oświadczeń dotyczących wyrobów tytoniowych na opakowaniach wyrobów tytoniowych; oraz
 - b) jeżeli tak, czy jest on nieważny, ponieważ narusza zasadę proporcjonalności lub art. 11 karty?
- 3) Czy którekolwiek lub wszystkie z następujących przepisów nowej dyrektywy tytoniowej są nieważne, ponieważ naruszają zasadę proporcjonalności:
- a) artykuł 7 ust. 1 i 7 w zakresie, w jakim zakazuje on wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych, w których zastosowano mentol jako aromat charakterystyczny, oraz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających środki aromatyzujące w jakichkolwiek ich komponentach;
 - b) artykuły 8 ust. 3, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 lit. g) i art. 14 w zakresie, w jakim nakładają one rozmaite wymogi dotyczące standaryzacji opakowań; oraz
 - c) artykuł 10 ust. 1 lit. a) i c), w zakresie, w jakim wymaga on, aby ostrzeżenia zdrowotne zajmowały 65% zewnętrznego obszaru zarówno przedniej, jak i tylnej płaszczyzny opakowania jednostkowego i opakowania zbiorczego?
- 4) Czy którekolwiek lub wszystkie z następujących przepisów dyrektywy 2014/40 są nieważne, ponieważ naruszają art. 290 TFUE:
- a) artykuł 3 ust. 2 i 4 dotyczący maksymalnych poziomów wydzielanych substancji;
 - b) artykuł 4 ust. 5 dotyczący metod pomiaru wydzielanych substancji;
 - c) artykuł 7 ust. 5, 11 i 12 zawierający uregulowania dotyczące składników;
 - d) artykuł 9 ust. 5, art. 10 ust. 1 lit. f), art. 10 ust. 3, art. 11 ust. 6, art. 12 ust. 3 i art. 20 ust. 12 dotyczące ostrzeżeń zdrowotnych;
 - e) artykuł 20 ust. 11 dotyczący zakazu wprowadzania do obrotu papierosów elektronicznych lub pojemników zapasowych; lub
 - f) artykuł 15 ust. 12 dotyczący umów w sprawie przechowywania danych?
- 5) Czy art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 5 dyrektywy 2014/40 są nieważne, ponieważ naruszają zasadę pewności prawa lub w sposób niedopuszczalny przekazują uprawnienia organom zewnętrznym, które nie są zobowiązane do stosowania gwarancji proceduralnych wymaganych na mocy prawa Unii Europejskiej?
- 6) Czy którekolwiek lub wszystkie z następujących przepisów dyrektywy 2014/40 są nieważne, ponieważ naruszają art. 291 TFUE:
- a) artykuł 6 ust. 1 dotyczący obowiązków sprawozdawczych;
 - b) artykuł 7 ust. 2–4 i 10 dotyczący aktów wykonawczych odnośnie do zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych w pewnych okolicznościach; lub
 - c) artykuł 9 ust. 6 i art. 10 ust. 4 dotyczące ostrzeżeń zdrowotnych?
- 7) Czy dyrektywa 2014/40, w szczególności jej art. 7, art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 lit. g), art. 13 i 14 są nieważne z uwagi na niezgodność z zasadą pomocniczości?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- 29 Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Komisja oraz rząd francuski podniosły, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest w całości lub w części niedopuszczalny.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 30 Podniesiono, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny w całości z tego względu, że po pierwsze brak jest rzeczywistego sporu między stronami, a po drugie skarga dotycząca kontroli zgodności z prawem („judicial review”) „woli lub obowiązku” rządu Zjednoczonego Królestwa dokonania transpozycji dyrektywy stanowi środek służący obejściu systemu odwoławczego ustanowionego w traktacie FUE.
- 31 W tym względzie trzeba wskazać, że jedynie do sądu krajowego, który rozstrzyga spór i odpowiada za przyszłą decyzję sądową, należy ocena, czy biorąc pod uwagę szczególne okoliczności sporu, orzeczenie prejudycjalne jest konieczne dla wydania przez niego orzeczenia, oraz ocena znaczenia pytań zadanych Trybunałowi. W konsekwencji, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni lub ważności przepisu prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. podobnie wyrok Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 24).
- 32 Z powyższego wynika, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa rozstrzygnięcia przez Trybunał w przedmiocie postawionego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy oczywiste jest, że wykładnia lub ocena ważności przepisu prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na przedstawione mu pytania (zob. podobnie wyrok Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 25).
- 33 Co się tyczy po pierwsze rzeczywistego charakteru sporu w postępowaniu głównym, należy przypomnieć, że skarga dotycząca kontroli zgodności z prawem „woli lub obowiązku” rządu Zjednoczonego Królestwa dokonania transpozycji dyrektywy 2014/40 wniesiona przez skarżące w postępowaniu głównym przed sądem odsyłającym została uznana przez niego za dopuszczalną, jakkolwiek w dniu wniesienia skargi termin przewidziany dla celów transpozycji tej dyrektywy jeszcze nie upłynął i nie został przyjęty żaden krajowy środek transpozycji owej dyrektywy. Ponadto pomiędzy skarżącymi w postępowaniu głównym a sekretarzem stanu ds. zdrowia zaistniała rozbieżność stanowisk w kwestii zasadności wskazanych skarg. Do sądu odsyłającego wniesiono o rozstrzygnięcie tej rozbieżności stanowisk, w związku z czym nie można przyjąć, że spór w postępowaniu głównym ma w sposób oczywisty charakter nierzeczywisty [zob. podobnie wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 36, 38].
- 34 Co się tyczy, po drugie, argumentu, wedle którego skarga dotycząca kontroli zgodności z prawem („judicial review”) „woli lub obowiązku” rządu Zjednoczonego Królestwa dokonania transpozycji dyrektywy stanowi środek służący obejściu systemu odwoławczego ustanowionego w traktacie FUE, należy przypomnieć, że Trybunał stwierdził już dopuszczalność wielu wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczących ważności aktów prawa wtórnego sformułowanych w ramach tego rodzaju skarg, w szczególności w sprawach, w których zapadły wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), Intertanko i in. (C-308/06, EU:C:2008:312), a także Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419).

- 35 Ponadto przysługująca jednostkom możliwość zakwestionowania przed sądami krajowymi ważności aktu Unii o charakterze ogólnym nie jest uzależniona od przesłanki, wedle której wskazany akt musiałby rzeczywiście uprzednio stanowić przedmiot przepisów wykonawczych ustanowionych zgodnie z prawem krajowym. Wystarczające jest w tym kontekście, aby miał miejsce rzeczywisty spór zawisły przed sądem krajowym, w którym incydentalnie powstało pytanie o ważność tego rodzaju aktu. Warunek ten został spełniony w przypadku sporu w postępowaniu głównym, jak wynika z pkt 33 niniejszego wyroku [zob. podobnie wyroki: *British American Tobacco (Investments)* i *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 40; *Gauweiler i in.*, C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 29].
- 36 W tych okolicznościach nie można stwierdzić, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny w całości.

W przedmiocie dopuszczalności poszczególnych pytań prejudycjalnych

- 37 Należy zbadać dopuszczalność niektórych pytań prejudycjalnych w świetle, po pierwsze, argumentacji, wedle której pytanie pierwsze lit. a), b) i lit. c) ppkt (iii), dotyczące wykładni i ważności art. 18 i art. 24 ust. 2 i 3 dyrektywy 2014/40 jest hipotetyczne i pozbawione związku z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.
- 38 Należy stwierdzić, że przepisy te są skierowane do państw członkowskich i upoważniają je zasadniczo do przyjęcia lub utrzymania w ich wewnętrznych porządkach prawnych niektórych zakazów lub nowych wymogów. Prawdą jest, że wskazane przepisy przewidują w ten sposób uprawnienie państw członkowskich, a nie obowiązek działania, jednakże mogą one zostać uwzględnione przy przyjmowaniu krajowych środków transpozycji tej dyrektywy. Charakter, treść i zakres tych środków może się bowiem zmieniać w zależności od wykładni i ważności art. 18 i art. 24 ust. 2 i 3 wskazanej dyrektywy.
- 39 Okoliczność, że postanowienie odsyłające nie zawiera wskazania co do zamiaru Zjednoczonego Królestwa powołania się na te przepisy przy transpozycji dyrektywy 2014/40 do jego wewnętrznego porządku prawnego nie oznacza, jakoby kwestie związane z ich wykładnią i ważnością miały charakter czysto hipotetyczny. Decyzja w przedmiocie użycia tych przepisów może bowiem zależeć od rozstrzygnięcia postępowania głównego, które dotyczy dokładnie zamiaru lub obowiązku Zjednoczonego Królestwa transpozycji tej dyrektywy.
- 40 W związku z tym nie można stwierdzić, iż jest oczywiste, jakoby wykładnia i ocena ważności owych przepisów nie miały żadnego związku z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub by podniesione problemy miały charakter hipotetyczny.
- 41 Pytanie pierwsze lit. a), b) i lit. c) ppkt (iii) jest zatem dopuszczalne.
- 42 Co się tyczy, po drugie, dopuszczalności pytania pierwszego lit. c) ppkt (iv) oraz pytań od czwartego do szóstego należy stwierdzić, że dotyczą one ważności art. 3 ust. 2 i 4, art. 4 ust. 5, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 2–5 i 10–12, art. 9 ust. 5 i 6, art. 10 ust. 1 lit. f), ust. 3 i 4, art. 11 ust. 6, art. 12 ust. 3, art. 15 ust. 12 oraz art. 20 ust. 11 i 12 dyrektywy 2014/40. Przepisy te upoważniają Komisję do przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych.
- 43 Należy zatem stwierdzić, że żadne z tych przepisów nie są skierowane do państw członkowskich. W związku z tym nie odnoszą się one do transpozycji tej dyrektywy do ich wewnętrznego porządku prawnego.
- 44 Ponadto nie zostało podniesione, jakoby nieważność jednego lub większej liczby tych przepisów prowadziła do nieważności innych przepisów owej dyrektywy, dających podstawę do transpozycji.

- 45 W tych okolicznościach jest oczywiste, że pytanie pierwsze lit. c) ppkt (iv) oraz pytania od czwartego do szóstego nie mają żadnego związku z zamiarem lub obowiązkiem Zjednoczonego Królestwa transpozycji dyrektywy 2014/40, które stanowią przedmiot sporu w postępowaniu głównym.
- 46 Należy w związku z tym stwierdzić, że pytanie pierwsze lit. c) ppkt (iv) oraz pytania od czwartego do szóstego są niedopuszczalne.
- 47 Co się tyczy, po trzecie, dopuszczalności pytania siódmego odnoszącego się do ważności art. 7, art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 lit. g), art. 13 i 14 dyrektywy 2014/40 należy przypomnieć, że idea współpracy, która powinna stanowić podstawę funkcjonowania instytucji odesłania prejudycjalnego, implikuje, że sąd krajowy przedstawia w swoim odesłaniu prejudycjalnym powody, dla których uważa, że odpowiedź na jego pytania dotyczące wykładni lub ważności niektórych przepisów prawa Unii jest konieczna dla rozstrzygnięcia sporu (zob. podobnie w szczególności wyroki: Bertini i in., 98/85, 162/85 i 258/85, EU:C:1986:246, pkt 6; ABNA i in., C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, EU:C:2005:741, pkt 46; a także IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 31).
- 48 Jest zatem istotne, by sąd krajowy wskazał w szczególności powody, które doprowadziły do powstania wątpliwości w przedmiocie ważności danych przepisów prawa Unii i przedstawił podstawy nieważności, które w związku z tym mogą być jego zdaniem przyjęte (zob. podobnie w szczególności wyroki: Greenpeace France i in., C-6/99, EU:C:2000:148, pkt 55; postanowienie Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, pkt 22). Tego rodzaju wymóg wynika również z art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem.
- 49 Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału informacje zawarte w postanowieniach odsyłających powinny nie tylko pozwolić Trybunałowi na udzielenie użytecznych odpowiedzi, ale także dostarczyć rządów państw członkowskich oraz innym zainteresowanym stronom możliwości przedstawienia uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zadaniem Trybunału jest zapewnić tę możliwość, biorąc pod uwagę fakt, iż zgodnie z tym przepisem statutu zainteresowanym stronom doręczane jest tylko postanowienie odsyłające wraz z tłumaczeniem na język urzędowy każdego państwa członkowskiego; nie otrzymują oni natomiast akt postępowania krajowego, jakie sąd odsyłający ewentualnie przesłał do Trybunału (zob. w szczególności wyroki: Holdijk i in., od 141/81 do 143/81, EU:C:1982:122, pkt 6; Lehtonen i Castors Braine, C-176/96, EU:C:2000:201, pkt 23, a także postanowienie Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, pkt 24).
- 50 Z powyższego wynika po pierwsze, że w ramach odesłania prejudycjalnego Trybunał bada ważność aktu prawnego Unii lub określonych przepisów aktu w odniesieniu do podstaw nieważności wskazanych w postanowieniu odsyłającym. Po drugie, brak jakiegokolwiek wskazania dokładnych względów, w oparciu o które sąd krajowy powziął wątpliwość w przedmiocie ważności owego aktu lub przepisów prowadzi do niedopuszczalności pytań dotyczących ich ważności.
- 51 W niniejszej sprawie sąd odsyłający nie wskazał względów, dla których postanowił on w ramach pytania siódmego przedstawić Trybunałowi pytania w przedmiocie ważności art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 lit. g), art. 13 i 14 dyrektywy 2014/40. Wszystkie wyjaśnienia związane z tym pytaniem zawarte w postanowieniu odsyłającym odnoszą się bowiem wyłącznie do art. 7 owej dyrektywy.
- 52 W tych okolicznościach pytanie siódme jest dopuszczalne jedynie w zakresie dotyczącym art. 7 dyrektywy 2014/40.
- 53 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że pytanie pierwsze lit. c) ppkt (iv), pytania od czwartego do szóstego oraz pytanie siódme w zakresie, w jakim dotyczy art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 lit. g), art. 13 i 14 dyrektywy 2014/40 są niedopuszczalne.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 54 Poprzez pytanie pierwsze sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy dyrektywa 2014/40 jest w całości lub w części nieważna ze względu na to, że art. 114 TFUE nie stanowi dla niej właściwej podstawy prawnej. W szczególności sąd ma wątpliwość w przedmiocie ważności art. 7, 18, art. 24 ust. 2 i 3 owej dyrektywy oraz przepisów jej tytułu II rozdział II.
- 55 Należy wskazać, że wbrew brzmieniu pytania pierwszego postanowienie odsyłające nie wskazuje żadnej konkretnej podstawy nieważności dyrektywy 2014/40 w całości. Wyjaśnienia zawarte w tym postanowieniu odnoszą się bowiem wyłącznie do ważności każdego z przepisów wskazanych w punkcie poprzednim niniejszego wyroku, rozpatrywanych osobno.
- 56 W tych okolicznościach pytanie pierwsze należy rozpatrzyć, badając podstawy nieważności powołane w odniesieniu do każdego z tych przepisów. Jeżeli po dokonaniu owego badania jeden z tych przepisów miałby zostać uznany za nieważny, należy wówczas zbadać, czy ta nieważność wywiera skutki w odniesieniu do ważności dyrektywy 2014/40 w całości.
- 57 Artykuł 114 ust. 1 TFUE stanowi, że Parlament i Rada przyjmują działania dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.
- 58 W tym względzie, o ile samo stwierdzenie istnienia różnic między uregulowaniami krajowymi nie jest wystarczające do uzasadnienia zastosowania art. 114 TFUE, o tyle odmiennie jest w przypadku rozbieżności między przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi państw członkowskich mogących naruszać podstawowe swobody i wywierać w ten sposób bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego [zob. podobnie wyroki: Niemcy/Parlament i Rada, C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 84, 95; British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 59, 60; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 30; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 29; Niemcy/Parlament i Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 37; Vodafone i in., C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 32].
- 59 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika również, że jeśli możliwe jest odwołanie się do art. 114 TFUE jako podstawy prawnej w celu zapobiegania w przyszłości przeszkodom w wymianie wynikającym z niejednolitego rozwoju ustawodawstw krajowych, to pojawienie się takich przeszkód powinno być prawdopodobne, a celem danego środka powinno być zapobieganie tym przeszkodom [wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 61; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 31; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 30; Niemcy/Parlament i Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 38; oraz Vodafone i in., C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 33].
- 60 Trybunał orzekł ponadto, że w przypadku spełnienia warunków zastosowania art. 114 TFUE jako podstawy prawnej prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości powołania się na to postanowienie z tego względu, iż ochrona zdrowia publicznego jest rozstrzygająca dla podejmowanych decyzji [wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 32; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 31; a także Niemcy/Parlament i Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 39].
- 61 Należy w tym względzie podkreślić, że art. 168 ust. 1 akapit pierwszy TFUE nakazuje zapewnić w określaniu i wdrażaniu wszelkich polityk i działań Unii wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego oraz że art. 114 ust. 3 TFUE wymaga wprost zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego przy dokonywaniu harmonizacji [wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 62; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 33; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 32; Niemcy/Parlament i Rada, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 40].

- 62 Jak wynika z powyższego, w przypadku istnienia przeszkód w wymianie handlowej lub prawdopodobieństwa pojawienia się takich przeszkód w przyszłości z tego względu, że państwa członkowskie ustanowiły albo są w trakcie ustanawiania w odniesieniu do określonego produktu lub kategorii produktów rozbieżnych przepisów prowadzących do zapewnienia odmiennego poziomu ochrony i uniemożliwiających w związku z tym swobodny obieg tego produktu w Unii, art. 114 TFUE upoważnia prawodawcę Unii do podjęcia działań polegających na ustanowieniu stosownych przepisów, z poszanowaniem, po pierwsze, ust. 3 tego artykułu, a po drugie, zasad prawa wymienionych w traktacie FUE lub wypracowanych w orzecznictwie, w szczególności zasady proporcjonalności (wyroki: *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 34; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 33; a także *Niemcy/Parlament i Rada*, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 41).
- 63 Należy również zwrócić uwagę, że poprzez wyrażenie „środki dotyczące zbliżenia” w art. 114 TFUE autorzy traktatu zamierzali pozostawić prawodawcy Unii, w zależności od ogólnego kontekstu i szczególnych cech harmonizowanej dziedziny, pewien zakres swobody w odniesieniu do techniki zbliżania przepisów najbardziej odpowiedniej do osiągnięcia zamierzonego celu, zwłaszcza w dziedzinach odznaczających się szczególnie złożonymi aspektami technicznymi (zob. wyroki: *Niemcy/Parlament i Rada*, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 42; *Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada*, C-270/12, EU:C:2014:18, pkt 102). Prawodawca Unii mógłby wobec tego, w ramach wykonywania tej swobody przeprowadzić tylko harmonizację stopniową i ustanowić jedynie wymóg postępującego uchylania jednostronnych środków podjętych przez państwa członkowskie (wyrok *Rewe-Zentral*, 37/83, EU:C:1984:89, pkt 20).
- 64 Zależnie od okoliczności środki, o których mowa w art. 114 ust. 1 TFUE mogą zobowiązywać wszystkie państwa członkowskie do umożliwienia sprzedaży produktu lub produktów, których dotyczą, uzależnić to zobowiązanie od spełnienia określonych warunków, a nawet zakazać czasowo lub ostatecznie sprzedaży określonego produktu lub produktów (wyroki: *Arnold André*, C-434/02, EU:C:2004:800, pkt 35; *Swedish Match*, C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 34; a także *Niemcy/Parlament i Rada*, C-380/03, EU:C:2006:772, pkt 43).
- 65 To w świetle tych zasad należy zbadać, czy spełnione zostały warunki zastosowania art. 114 TFUE jako podstawy prawnej zaskarżonych przepisów dyrektywy 2014/40 wskazanych w pytaniu pierwszym.

W przedmiocie pytania pierwszego lit. a)

- 66 Poprzez pytanie pierwsze lit. a) sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 24 ust. 2 dyrektywy 2014/40 należy interpretować w ten sposób, że umożliwia on państwu członkowskiemu przyjęcie bardziej rygorystycznych reguł w dziedzinie standaryzacji opakowań wyrobów tytoniowych, niż reguły ustanowione w dyrektywie oraz czy w świetle tej wykładni ów przepis jest nieważny ze względu na to, że art. 114 TFUE nie stanowi w tym celu właściwej podstawy prawnej.
- 67 Zgodnie z art. 24 ust. 1 dyrektywy 2014/40 państwa członkowskie nie mogą – z uwagi na kwestie regulowane niniejszą dyrektywą oraz z zastrzeżeniem art. 24 ust. 2 i 3 – zakazać ani ograniczać wprowadzenia do obrotu wyrobów tytoniowych lub powiązanych wyrobów, które są zgodne z tą dyrektywą. Zgodnie z art. 24 ust. 2 dyrektywy 2014/40 nie narusza ona prawa państwa członkowskiego do utrzymania lub wprowadzenia pod pewnymi warunkami „dodatkowych wymogów dotyczących standaryzacji opakowań wyrobów tytoniowych, mających zastosowanie do wszystkich wyrobów tytoniowych na jego rynku”.
- 68 Skarżący w postępowaniu głównym, Irlandia, rząd Zjednoczonego Królestwa oraz rząd norweski uważają, że art. 24 ust. 2 dyrektywy 2014/40 upoważnia państwa członkowskie do utrzymania lub wprowadzenia dodatkowych wymogów dotyczących wszelkich aspektów opakowań wyrobów

tytoniowych, niezależnie od tego, czy są one uregulowane w tej dyrektywie. Rząd portugalski, Parlament, Rada i Komisja są natomiast zdania, że to uprawnienie może obejmować wyłącznie te kwestie dotyczące opakowań, które nie zostały zharmonizowane w dyrektywie.

- 69 Należy w tym względzie zwrócić uwagę na to, że art. 24 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2014/40 można poddać różnej wykładni, co powoduje, że dokładny zakres uprawnienia przyznanego w ten sposób państwom członkowskim nie jest do końca jasny. Z jednej bowiem strony owa dyrektywa nie zawiera definicji pojęć „dodatkowych wymogów” i „standaryzacji”, użytych w jej art. 24 ust. 2. Z drugiej strony przepis ów nie wskazuje, czy owo uprawnienie obejmuje aspekty związane z opakowaniem wyrobów tytoniowych, które zostały zharmonizowane tą dyrektywą.
- 70 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że wówczas, gdy tekst prawa wtórnego można poddać więcej niż jednej wykładni, należy dać raczej pierwszeństwo tej wykładni, która zapewnia zgodność przepisu z traktatem, niż wykładni prowadzącej do uznania jego niezgodności z tymże (zob. wyrok *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.*, C-305/05, EU:C:2007:383, pkt 28).
- 71 Wykładnia art. 24 ust. 2 dyrektywy 2014/40, wedle której przepis ten upoważnia państwa członkowskie do utrzymania lub wprowadzenia dodatkowych wymogów dotyczących wszelkich aspektów opakowań wyrobów tytoniowych, włącznie z tymi, które zostały zharmonizowane w dyrektywie, prowadziłaby zasadniczo do podważenia dokonanej w niej harmonizacji w dziedzinie opakowania tych produktów. Tego rodzaju wykładnia prowadziłaby do upoważnienia państw członkowskich do zastąpienia wymogów w dziedzinie opakowań, które zostały już zharmonizowane w owej dyrektywie, innymi wymogami, wprowadzonymi na szczeblu krajowym, i to z naruszeniem zasad dotyczących utrzymania lub wprowadzenia krajowych przepisów uchylających środek harmonizacji, przewidzianych w art. 114 ust. 4–10 TFUE.
- 72 Wykładnia ta prowadziłaby do niezgodności art. 24 ust. 2 dyrektywy 2014/40 z art. 114 TFUE.
- 73 Jednakże art. 24 ust. 2 dyrektywy 2014/40 może być również interpretowany w ten sposób, że przepis ten upoważnia państwa członkowskie do utrzymania lub ustanowienia dodatkowych wymogów jedynie w odniesieniu do aspektów standaryzacji opakowań wyrobów tytoniowych, które nie zostały zharmonizowane przez tę dyrektywę. Prawdą jest, że brzmienie owego art. 24 ust. 2 nie precyzuje tego, jednak taka wykładnia jest zgodna z celem i ogólną systematyką omawianej dyrektywy.
- 74 Z art. 1 lit. b) dyrektywy 2014/40 wynika bowiem, że jej celem jest zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących „wybranych” aspektów etykietowania i opakowania wyrobów tytoniowych. W związku z tym owa dyrektywa nie zmierza do dokonania harmonizacji wszystkich aspektów etykietowania i opakowania tych produktów.
- 75 Wniosek ten jest potwierdzony przez art. 28 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2014/40, wedle którego przy opracowywaniu sprawozdania, o którym mowa w art. 28 ust. 1 tej dyrektywy, Komisja zwraca szczególną uwagę na „doświadczenia zebrane w zakresie wyglądu płaszczyzn opakowania nieuregulowanych w [owej] dyrektywie”.
- 76 W motywie 53 dyrektywy 2014/40 sprecyzowano w tym względzie, że biorąc pod uwagę różny stopień harmonizacji osiągnięty przez tę dyrektywę, państwa członkowskie powinny utrzymać uprawnienia do nakładania wymogów, na przykład w odniesieniu do barw opakowań wyrobów tytoniowych lub do realizacji dalszej normalizacji tych opakowań. Żaden z przepisów wskazanej dyrektywy nie przewiduje ani nie zabrania tego rodzaju normalizacji i nie reguluje ponadto kolorów opakowań wyrobów tytoniowych, nie uchylając wymogom ustanowionym w jej art. 13.
- 77 Ponadto z ogólnej systematyki dyrektywy 2014/40 wynika, że nie dokonuje ona wyczerpującej harmonizacji w dziedzinie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów. Świadczą o tym w szczególności motywy 47 i 48 owej dyrektywy, które wskazują aspekty

nieuregulowane w niej. Podobnie w motywie 55 owej dyrektywy wskazano, że państwa członkowskie powinny zachować swobodę w zakresie utrzymywania lub wprowadzania przepisów krajowych stosowanych do wszystkich wyrobów wprowadzonych do obrotu na ich rynkach krajowych, „w odniesieniu do kwestii nieuregulowanych [tą] dyrektywą”.

- 78 Należy w związku z tym zbadać, czy wykładnia art. 24 ust. 2 dyrektywy 2014/40 wskazana w pkt 73 niniejszego wyroku prowadzi do zgodności owego przepisu z art. 114 TFUE.
- 79 Prawdą jest, że upoważniając państwa członkowskie do utrzymania lub ustanowienia dodatkowych wymogów dotyczących aspektów opakowań, które nie zostały zharmonizowane w dyrektywie 2014/40, jej art. 24 ust. 2 nie zapewnia, by produkty posiadające opakowanie zgodne z wymogami owej dyrektywy mogły być przedmiotem swobodnego obiegu na rynku wewnętrznym.
- 80 Okoliczność ta stanowi jednak nieuniknioną konsekwencję techniki harmonizacji wybranej w niniejszym wypadku przez prawodawcę Unii. Jak przypomniano w pkt 63 niniejszego wyroku, dysponuje on zakresem swobody, w szczególności w zakresie dotyczącym możliwości przeprowadzenia harmonizacji jedynie stopniowo i ustanowienia jedynie wymogu postępującego uchylania jednostronnych środków przyjętych przez państwa członkowskie.
- 81 Jak wskazała rzecznik generalna w pkt 119 opinii, częściowa harmonizacja w dziedzinie etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych, jak ta dokonana w dyrektywie 2014/40 prowadzi bezspornie do korzyści dla funkcjonowania rynku wewnętrznego, ponieważ usuwa wprawdzie nie wszystkie, ale przynajmniej niektóre przeszkody w handlu.
- 82 W odróżnieniu od dyrektywy rozpatrywanej w sprawie, w której zapadł wyrok Niemcy/Parlament i Rada (C-376/98, EU:C:2000:544), art. 24 ust. 1 dyrektywy 2014/40 w związku z art. 24 ust. 2 tej dyrektywy w interpretacji wskazanej w pkt 73 niniejszego wyroku zakazuje państwom członkowskim sprzeciwiania się przywozowi, sprzedaży i konsumpcji wyrobów tytoniowych zgodnym z wymogami ustanowionymi w tej dyrektywie ze względów związanych z aspektami opakowań harmonizowanych tą dyrektywą. W związku z tym owe przepisy przyczyniają się do realizacji celu poprawy warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego i są zatem zgodne z art. 114 TFUE [zob. podobnie wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 74].
- 83 Z powyższego wynika, że wykładnia art. 24 ust. 2 dyrektywy 2014/40, wedle której przepis ten upoważnia państwa członkowskie do utrzymania lub ustanowienia dodatkowych wymogów jedynie w odniesieniu do aspektów opakowań wyrobów tytoniowych, które nie zostały zharmonizowane przez tę dyrektywę, umożliwia doprowadzenie tego przepisu do zgodności z art. 114 TFUE. W związku z tym w zastosowaniu orzecznictwa cytowanego w pkt 70 niniejszego wyroku należy przyjąć tę wykładnię.
- 84 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze lit. a) należy odpowiedzieć w następujący sposób:
- artykuł 24 ust. 2 dyrektywy 2014/40 może być interpretowany w ten sposób, że państwa członkowskie mogą utrzymać lub ustanowić dodatkowe wymogi w odniesieniu do aspektów opakowań wyrobów tytoniowych, które nie zostały zharmonizowane przez tę dyrektywę;
 - badanie przedstawionych pytań nie wykazało, by istniał jakikolwiek czynnik mogący podważać ważność tego przepisu.

W przedmiocie pytania pierwszego lit. b)

- 85 Poprzez pytanie pierwsze lit. b) sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 24 ust. 3 dyrektywy 2014/40 jest nieważny ze względu na to, że art. 114 TFUE nie stanowi właściwej podstawy prawnej dla tego przepisu.
- 86 Artykuł 24 ust. 3 dyrektywy 2014/40 stanowi w szczególności, że państwo członkowskie może 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 tę dyrektywę.
- 87 Prawdą jest, że umożliwiając państwom członkowskim zakazanie określonej kategorii wyrobów tytoniowych lub powiązanych wyrobów, pomimo ich zgodności z wymogami ustanowionymi w dyrektywie 2014/40, art. 24 ust. 3 tej dyrektywy może stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie tymi produktami.
- 88 Należy jednak stwierdzić, że celem dyrektywy 2014/40 nie jest ingerowanie w politykę państw członkowskich w dziedzinie legalności wyrobów tytoniowych jako takich.
- 89 W motywie 48 dyrektywy 2014/40 wskazano bowiem, że dyrektywa ta „nie harmonizuje przepisów dotyczących środowisk wolnych od dymu tytoniowego”. Tego rodzaju przepisy mogą sięgać od zakazu palenia w niektórych miejscach aż po zakaz wprowadzania do obrotu całej kategorii wyrobów tytoniowych.
- 90 Z powyższego wynika, że art. 24 ust. 3 dyrektywy 2014/40 dotyczy aspektu, który nie stanowi przedmiotu ustanowionych w niej środków harmonizacji, i do którego nie należy zatem stosować zasad dotyczących wprowadzania przepisów krajowych uchylających środek harmonizacji przewidzianych w art. 114 ust. 4–10 TFUE.
- 91 Artykuł 24 ust. 3 dyrektywy 2014/40 w połączeniu z art. 24 ust. 1 tej dyrektywy zmierza w ten sposób do określenia granic zakresu stosowania tej dyrektywy, wyjaśniając, że wyroby tytoniowe i powiązane wyroby zgodne z wymogami ustanowionymi w omawianej dyrektywie mogą być przedmiotem swobodnego obiegu na rynku wewnętrznym, o ile produkty te są objęte jedną z kategorii wyrobów tytoniowych lub wyrobów powiązanych, która jest jako taka legalna w państwie członkowskim ich sprzedaży.
- 92 Należy w tym względzie podkreślić, że prawodawca Unii może zgodnie z prawem zdecydować o umieszczeniu w akcie legislacyjnym przyjętym na podstawie art. 114 TFUE przepisów wskazujących kwestie niestanowiące przedmiotu przyjętych środków harmonizacji, tym bardziej że art. 24 ust. 3 dyrektywy 2014/40 przewiduje warunki oraz mechanizm w celu zapobieżenia arbitralnej dyskryminacji lub ukrytego ograniczenia handlu między państwami członkowskimi w interesie dobrego funkcjonowania rynku wewnętrznego leżącego u podstaw owego art. 114 TFUE.
- 93 Należy również oddalić argumentację, w ramach której podniesiono niespójność pomiędzy art. 24 ust. 3 dyrektywy 2014/40 a art. 7 tej dyrektywy ze względu na to, że z jednej strony zakaz aromatów charakterystycznych przewidziany w tym drugim przepisie ma na celu usunięcie rozbieżności między regulacjami państw członkowskich, podczas gdy z drugiej strony ów art. 24 ust. 3 ułatwia powstawanie tego rodzaju rozbieżności.
- 94 Argumentacja ta opiera się bowiem na błędnym rozumieniu relacji istniejącej pomiędzy art. 7 i art. 24 ust. 3 dyrektywy 2014/40. Te dwa przepisy uzupełniają się, nie przecząc sobie wzajemnie w żaden sposób. Zakazując wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny, ów art. 7 zmierza bowiem do usunięcia rozbieżności istniejących w tym względzie między uregulowaniami państw

członkowskich w szczególności w celu zapewnienia swobodnego przepływu wyrobów tytoniowych w ogólności. Zgodnie z art. 24 ust. 1 wskazanej dyrektywy produkty te, o ile są one zgodne w szczególności ze wskazanym art. 7, korzystają ze swobodnego przepływu na rynku wewnętrznym, pod warunkiem że kategoria wyrobów tytoniowych, do której należą, nie jest jako taka zakazana w państwie członkowskim ich sprzedaży, jak wynika z art. 24 ust. 3 tej dyrektywy.

- 95 Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że badanie pytania pierwszego lit. b) nie wykazało, by istniał jakikolwiek czynnik mogący podważać ważność art. 24 ust. 3 dyrektywy 2014/40.

W przedmiocie pytania pierwszego lit. c)

- 96 Poprzez pytanie pierwsze lit. c) sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy tytuł II rozdział II dyrektywy 2014/40 oraz art. 7 i 18 tej dyrektywy są nieważne ze względu na to, że art. 114 TFUE nie stanowi właściwej podstawy prawnej dla tych przepisów.

– W przedmiocie pytania pierwszego lit. c) ppkt (i)

- 97 Podstawy nieważności powołane w postanowieniu odsyłającym w odniesieniu do przepisów rozdziału II – zatytułowanego „Etykietowanie i opakowania” – w tytule II dyrektywy 2014/40 dotyczą, po pierwsze, podniesionego braku rozbieżności lub ryzyka powstania rozbieżności między uregulowaniami krajowymi w dziedzinie opakowań i etykietowania wyrobów tytoniowych mogących stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie tymi produktami. Istniejące różnice nie wynikają bowiem, jak podniesiono, z tych rozbieżności, lecz ze strategii handlowej producentów, polegającej na dostosowaniu opakowania i etykietowania ich produktów do preferencji konsumentów, które różnią się między państwami członkowskimi.
- 98 Należy w tym względzie wskazać, że z motywów 22, 23 i 28 dyrektywy 2014/40 oraz z oceny skutków z dnia 19 grudnia 2012 r. sporządzonej przez Komisję i załączonej do projektu 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 [SWD(2012) 452 final, część pierwsza, s. 30 i nast.] wynika, że w chwili przyjęcia dyrektywy 2014/40 istniały istotne rozbieżności pomiędzy regulacjami krajowymi w przedmiocie etykietowania i opakowań wyrobów tytoniowych. Podczas gdy pewne państwa członkowskie przewidywały mieszane ostrzeżenia zdrowotne, składające się z obrazka i tekstu, inne państwa członkowskie nakładały jedynie obowiązek umieszczenia ostrzeżenia zawierającego tekst. Ponadto na szczeblu krajowym istniały rozbieżności dotyczące rozmiaru opakowań papierosów, minimalnej liczby papierosów w opakowaniu oraz elementów reklamy dopuszczonych na tych opakowaniach.
- 99 Ponadto, jak wynika z motywów 23 et 24 dyrektywy 2014/40, w braku podjęcia działań na poziomie Unii różnice te mogą się pogłębić w nadchodzących latach, mając na uwadze w szczególności potrzebę dostosowania przepisów dotyczących etykietowania do zmian międzynarodowych w tej dziedzinie, takich jak zawarte w wytycznych konwencji antytytoniowej dotyczących pakowania i etykietowania wyrobów tytoniowych.
- 100 Mając na uwadze, że rynek wyrobów tytoniowych jest rynkiem, w ramach którego stosunkowo dużą część stanowi wymiana handlowa między państwami członkowskimi, przepisy krajowe określające wymogi, które te wyroby muszą spełniać, w szczególności odnoszące się do ich nazwy, składu i etykietowania mogą w braku harmonizacji na szczeblu Unii stanowić, ze względu na swój charakter, przeszkody w swobodnym przepływie towarów [zob. podobnie wyrok *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 64].

- 101 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem cytowanym w pkt 62 niniejszego wyroku, w sytuacji gdy występują przeszkody w wymianie handlowej lub istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia takich przeszkód w przyszłości z uwagi na fakt, iż państwa członkowskie podjęły lub są w trakcie podejmowania w stosunku do produktu lub grupy produktów rozbieżnych środków, które mogą zagwarantować różny poziom ochrony oraz uniemożliwić z tego względu swobodny przepływ danego towaru lub danych towarów w Unii, art. 114 TFUE uprawnia prawodawcę Unii do podjęcia działania.
- 102 Po drugie, ważność przepisów tytułu II rozdział II dyrektywy 2014/40 została zakwestionowana z tego względu, że nie przyczyniają się one do usunięcia przeszkód w swobodnym przepływie wyrobów tytoniowych, ponieważ niektóre z tych przepisów zobowiązują producentów w każdym razie do produkowania różnych opakowań dla każdego państwa członkowskiego. Odnosi się to w szczególności do przepisów dotyczących znaków akcyzy, gdyż są one odmienne w każdym państwie członkowskim, a także ponadto do przepisów dotyczących ostrzeżeń zdrowotnych, jako że powinny one być sformułowane w języku urzędowym (językach urzędowych) państwa członkowskiego sprzedaży.
- 103 Prawdą jest, że niektóre przepisy tytułu II rozdział II dyrektywy 2014/40 wymagają, by pewne elementy etykietowania i opakowania wyrobów tytoniowych były dostosowane według języka urzędowego (języków urzędowych) lub regulacji podatkowej państwa członkowskiego sprzedaży, jednakże dyrektywa ta harmonizuje inne elementy etykietowania i opakowania tych produktów, takie jak forma opakowań jednostkowych, minimalna liczba papierosów w opakowaniu jednostkowym, rozmiar i złożony charakter ostrzeżeń zdrowotnych. Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 98 opinii, środki te przyczyniają się do usuwania przeszkód w handlu, ponieważ umożliwiają zainteresowanym przedsiębiorstwom obniżenie ich kosztów w ramach realizacji ekonomii skali.
- 104 Co się tyczy, po trzecie, argumentacji, wedle której przepisy tytułu II rozdział II dyrektywy 2014/40 mogą doprowadzić do zakłócenia konkurencji poprzez znaczne ograniczenie możliwości różnicowania produktów przez producentów, należy stwierdzić, że dotyczy ona poszanowania zasady proporcjonalności, co jest przedmiotem pytania trzeciego lit. b) i c).
- 105 Jak wynika z całości powyższych rozważań, badanie pytania pierwszego lit. c) ppkt (i) nie wykazało, by istniał jakikolwiek czynnik mogący podważać ważność przepisów tytułu II rozdział II dyrektywy 2014/40.
- W przedmiocie pytania pierwszego lit. c) ppkt (ii)
- 106 Z postanowienia odsyłającego wynika, że ważność art. 7 dyrektywy 2014/40, który zakazuje wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny, została zakwestionowana po pierwsze z tego względu, że brak jest rzeczywistych lub prawdopodobnych rozbieżności między uregulowaniami państw członkowskich w zakresie dotyczącym w szczególności użycia mentolu, mogących stanowić przeszkodę w handlu.
- 107 Argumentacja ta odnosi się konkretnie do użycia mentolu jako aromatu charakterystycznego, a nie do użycia wszystkich aromatów będących przedmiotem tego zakazu. Założenie leżące u podstaw tej argumentacji polega na przyjęciu, że art. 114 TFUE zobowiązuje prawodawcę Unii do wykazania zaistnienia rzeczywistych lub prawdopodobnych rozbieżności między uregulowaniami państw członkowskich w zakresie dotyczącym wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających w szczególności mentol.
- 108 Jednakże należy w tym zakresie wskazać, że prawodawca Unii postanowił przyjąć jednolite przepisy dla wszystkich wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny. Stwierdził on, jak wynika z motywu 16 dyrektywy 2014/40, że owe produkty mogą ułatwić rozpoczęcie konsumpcji tytoniu lub wpłynąć na przyzwyczajenia konsumpcji.

- 109 Ponadto prawodawca Unii wziął pod uwagę, jak wynika z motywu 15 wskazanej dyrektywy, częściowe wytyczne dotyczące wdrażania art. 9 i 10 konwencji antytytoniowej, w których wezwano w szczególności do usunięcia składników używanych celem poprawy właściwości smakowych produktów i stworzenia wrażenia, że mają one korzystne skutki dla zdrowia, kojarzonych z energią i witalnością lub posiadających właściwości barwiące.
- 110 Należy w tym względzie stwierdzić, że wskazane częściowe wytyczne również nie ustanawiają rozróżnienia pomiędzy odmiennymi aromatami, które mogą zostać dodane do wyrobów tytoniowych. Przeciwnie, w sekcji 3.1.2.2 owych częściowych wytycznych zawarto zalecenie, by w drodze ograniczenia lub zakazu zostało uregulowane użycie składników mogących służyć poprawie smaku wyrobów tytoniowych. Wskazano w niej w sposób wyraźny mentol jako aromat maskujący ostrość dymu tytoniowego i wspierający utrzymanie palenia.
- 111 Prawdą jest, że wytyczne konwencji antytytoniowej nie mają mocy wiążącej, ich celem, zgodnie z art. 7 i 9 owej konwencji jest jednak wspieranie umawiających się stron w zakresie stosowania wiążących przepisów konwencji.
- 112 Ponadto owe wytyczne opierają się na najlepszych z dostępnych danych naukowych oraz na doświadczeniu stron konwencji antytytoniowej, jak wynika z pkt 1.1 tych wytycznych oraz zostały przyjęte w drodze konsensusu, w tym przez Unię i jej państwa członkowskie, jak wskazano w motywie 7 dyrektywy 2014/40.
- 113 W związku z tym opracowane w ten sposób zalecenia mogą wpływać w sposób decydujący na treść unijnej regulacji w omawianej dziedzinie, co jest potwierdza fakt, że prawodawca Unii zdecydował w sposób wyraźny uwzględnić owe zalecenia przy przyjmowaniu dyrektywy, jak wynika z motywów 7 i 15 dyrektywy 2014/40.
- 114 Z powyższego wynika, że wyroby tytoniowe zawierające aromat charakterystyczny, niezależnie od tego, czy chodzi o mentol, czy inny aromat, odznaczają się analogicznymi cechami obiektywnymi oraz podobnymi skutkami w zakresie rozpoczynania konsumpcji tytoniu i utrzymywania palenia.
- 115 W tych okolicznościach prawodawca Unii mógł zgodnie z prawem poddać wszystkie aromaty charakterystyczne tej samej regulacji prawnej.
- 116 W związku z tym, aby art. 114 TFUE mógł stanowić właściwą podstawę prawną dla art. 7 dyrektywy 2014/40, wystarczy wykazać istnienie lub prawdopodobieństwo wystąpienia w przyszłości rozbieżności między regulacjami krajowymi w zakresie dotyczącym wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny rozpatrywanych łącznie, które to rozbieżności mogą stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie tych wyrobów.
- 117 Co się tyczy po drugie argumentacji, wedle której zakaz przewidziany w art. 7 dyrektywy 2014/40 nie ma na celu ułatwienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, należy stwierdzić, że z motywu 15 owej dyrektywy, jak również z oceny skutków wskazanej w pkt 98 niniejszego wyroku (część pierwsza, s. 34 i część czwarta, s. 6 i nast.) wynika, że w czasie stanowienia owej dyrektywy istniały istotne rozbieżności w przepisach państw członkowskich, jako że niektóre z nich ustanowiły różne listy dozwolonych lub zakazanych aromatów, a inne nie ustanowiły szczególnych regulacji w tym aspekcie.
- 118 Podobnie jest prawdopodobne, że w braku środków podjętych na poziomie Unii zostałyby przyjęte na szczeblu krajowym rozbieżne regulacje mające zastosowanie do wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny, włącznie z mentolem.

- 119 Jak bowiem wskazano w pkt 110 niniejszego wyroku, częściowe wytyczne dotyczące wdrażania art. 9 i 10 konwencji antytytoniowej zalecają stronom, by „w drodze ograniczenia lub zakazu uregulowane zostało użycie składników mogących służyć poprawie smaku wyrobów tytoniowych”, włącznie z mentolem.
- 120 Pozostawiając w ten sposób umawiającym się stronom znaczny zakres uznania, owe częściowe wytyczne umożliwiają przewidzenie z wystarczającym prawdopodobieństwem, że w braku środków podjętych na szczeblu Unii regulacje krajowe w tej dziedzinie mogłyby rozwinąć się w sposób niejednolity, włącznie z zastosowaniem mentolu.
- 121 Tymczasem, zakazując wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny, art. 7 dyrektywy 2014/40 właśnie zapobiega tego rodzaju niejednolitemu rozwojowi przepisów państw członkowskich.
- 122 Zgodnie z orzecnictwem cytowanym w pkt 59 niniejszego wyroku możliwe jest odwołanie się do art. 114 TFUE jako podstawy prawnej w celu zapobiegania w przyszłości przeszkodom w wymianie wynikającym z niejednolitego rozwoju ustawodawstw krajowych, jeżeli pojawienie się takich przeszkód jest prawdopodobne, a celem danego środka jest zapobieganie tym przeszkodom.
- 123 Ponadto, jak już wskazano w pkt 100 niniejszego wyroku, rynek wyrobów tytoniowych jest rynkiem, w ramach którego stosunkowo dużą część stanowi wymiana handlowa między państwami członkowskimi, w związku z czym przepisy krajowe określające wymogi, które te wyroby muszą spełniać, w szczególności odnoszące się do ich składu, mogą w braku harmonizacji na szczeblu Unii stanowić, ze względu na swój charakter, przeszkody w swobodnym przepływie towarów.
- 124 Należy również przypomnieć, że zgodnie z orzecnictwem przytoczonym w pkt 64 niniejszego wyroku przepisy, które mogą zostać przyjęte na podstawie art. 114 TFUE mogą w szczególności polegać na zakazaniu, czasowo lub ostatecznie, sprzedaży określonego produktu lub produktów.
- 125 W związku z tym usunięcie rozbieżności między przepisami krajowymi w zakresie dotyczącym składu wyrobów tytoniowych lub zapobieganie ich niejednolitemu rozwojowi, włącznie z zakazaniem na szczeblu Unii niektórych dodatków, ma na celu ułatwienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego omawianych produktów.
- 126 Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że badanie pytania pierwszego lit. c) ppkt (ii) nie wykazało, by istniał jakikolwiek czynnik mogący podważać ważność art. 7 dyrektywy 2014/40.
- W przedmiocie pytania pierwszego lit. c) ppkt (iii)
- 127 Z postanowienia odsyłającego wynika, że ważność art. 18 dyrektywy 2014/40 została zakwestionowana z tego względu, że nie przyczynia się on do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego, lecz przeciwnie ułatwia powstanie rozbieżności między uregulowaniami krajowymi, w związku z czym art. 114 TFUE nie stanowi dla owego art. 18 właściwej podstawy prawnej.
- 128 Artykuł 18 dyrektywy 2014/40 przewiduje z jednej strony, że państwa członkowskie mogą zakazać transgranicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych konsumentom na odległość i nakłada, z drugiej strony szereg wspólnych reguł na państwa członkowskie, które dopuszczają ten sposób sprzedaży.
- 129 Uzasadnienie dla owego art. 18 wynika z motywu 33 dyrektywy 2014/40, wedle którego transgraniczna sprzedaż wyrobów tytoniowych na odległość mogłaby z jednej strony ułatwiać dostęp do wyrobów tytoniowych, które nie są zgodne z tą dyrektywą, a z drugiej strony wiąże się ze zwiększonym ryzykiem dostępu młodych ludzi do wyrobów tytoniowych.

- 130 Celem tego przepisu jest zatem zapobieżenie obejściu zasad zgodności ustanowionych w dyrektywie 2014/40 przy uwzględnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych ludzi.
- 131 Trybunał podkreślił już, że akt Unii przyjęty na podstawie art. 114 TFUE może zawierać przepisy zmierzające do zapobieżenia obchodzeniu regulacji, których celem jest poprawa warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego [zob. podobnie wyroki: Niemcy/Parlament i Rada, C-376/98, EU:C:2000:544, pkt 100; British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 82].
- 132 Co się tyczy zastrzeżenia, wedle którego art. 18 dyrektywy 2014/40 prowadzi do powstania rozbieżności między uregulowaniami krajowymi w omawianej dziedzinie w związku z tym, że niektóre państwa członkowskie mogą zdecydować o zakazaniu transgranicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych na odległość, podczas gdy inne państwa członkowskie mogą je w dalszym ciągu dopuszczać, należy przypomnieć, że regulacje dotyczące transgranicznej sprzedaży na odległość wyrobów tytoniowych nie stanowiły przedmiotu środków harmonizacji na szczeblu Unii przed przyjęciem tej dyrektywy. W konsekwencji państwa członkowskie stosowały już różne regulacje w tej dziedzinie, jak wykazano w ocenie skutków wskazanej w pkt 98 i 117 niniejszego wyroku (część czwarta, s. 8). Argument, wedle którego art. 18 owej dyrektywy jest przyczyną tych rozbieżności, nie może zatem zostać uwzględniony.
- 133 Ponadto, jak wskazano w pkt 128 niniejszego wyroku, ów art. 18 ustanawia szereg wspólnych reguł na wszystkie państwa członkowskie, które nie zakazują tych sprzedaży, zbliżając w ten sposób ich przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w tej dziedzinie w rozumieniu art. 114 TFUE.
- 134 Należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem cytowanym w pkt 63 niniejszego wyroku art. 114 TFUE powierza prawodawcy Unii zakres uznania, w szczególności w zakresie dotyczącym możliwości przeprowadzenia harmonizacji jedynie stopniowo i ustanowienia jedynie wymogu postępującego uchylania jednostronnych środków przyjętych przez państwa członkowskie.
- 135 W związku z tym, pozostając w ramach owego zakresu uznania prawodawca mógł zgodnie z prawem dokonać harmonizacji niektórych aspektów transgranicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych, jednocześnie pozostawiając inne aspekty ocenie państw członkowskich.
- 136 Z powyższych rozważań wynika, że badanie pytania pierwszego lit. c) ppkt (iii) nie wykazało, by istniał jakikolwiek czynnik mogący podważać ważność art. 18 dyrektywy 2014/40.

W przedmiocie pytania drugiego

- 137 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40 należy interpretować w ten sposób, że zabrania umieszczenia na etykiecie opakowania jednostkowego, opakowania zbiorczego oraz na samych wyrobach tytoniowych pewnych informacji, jednakowoż prawdziwych oraz, w przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy przepis ten jest nieważny ze względu na to, że narusza on art. 11 karty praw podstawowych i zasadę proporcjonalności.

W przedmiocie wykładni art. 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40

- 138 Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40 zakazuje zasadniczo umieszczania na etykiecie opakowania jednostkowego opakowania zbiorczego oraz na samych wyrobach tytoniowych, wszelkich elementów mogących przyczyniać się do promowania tych produktów lub zachęcać do ich spożycia.
- 139 Należy w tym względzie wskazać, że tego rodzaju promowanie lub zachęcanie może wynikać z pewnych wskazań lub oświadczeń, nawet jeśli są one prawdziwe.

- ¹⁴⁰ Na przykład, zgodnie z art. 13 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2014/40 „etykiety nie zawierają żadnych informacji o zawartości nikotyny, substancji smolistych lub tlenku węgla wyrobów tytoniowych”. Przepis ten najwyraźniej nie nadaje żadnego znaczenia kwestii, czy tego rodzaju informacje są prawdziwe. Ta indyferentność jest związana ze stwierdzeniem zawartym w motywie 25 owej dyrektywy, wedle którego ten rodzaj wskazań może wprowadzać w błąd, gdyż na ich podstawie konsumenci sądzą, że pewne papierosy są mniej szkodliwe niż inne.
- ¹⁴¹ Podobnie zakazy wszelkich elementów, które sugerują, że dany wyrób tytoniowy jest mniej szkodliwy niż inne [art. 13 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2014/40], odnoszą się do smaku, zapachu, środków aromatyzujących lub innych dodatków [art. 13 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy] lub sugerują, że dany wyrób tytoniowy ma zwiększoną biodegradowalność lub inne cechy korzystne pod względem ochrony środowiska [art. 13 ust. 1 lit. e) tej dyrektywy], mają zastosowanie niezależnie od tego, czy omawiane wskazania są prawdziwe.
- ¹⁴² Jak bowiem wskazano w motywie 27 dyrektywy 2014/40, niektóre pojęcia lub wyrażenia, takie jak „niska zawartość substancji smolistych”, „light”, „ultralight”, „naturalne”, „organiczne”, „bez dodatków”, „bez substancji aromatyzujących” lub „slim”, a także inne elementy mogłyby wprowadzać konsumentów w błąd, w szczególności młodych ludzi, sugerując, że dane wyroby są mniej szkodliwe lub mają korzystne działanie.
- ¹⁴³ Interpretacja ta jest zgodna z celem dyrektywy 2014/40 polegającym, zgodnie z jego art. 1 na ułatwieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, przy uwzględnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych ludzi.
- ¹⁴⁴ Ów wysoki poziom ochrony wymaga bowiem, aby konsumenci wyrobów tytoniowych, którzy stanowią kategorię konsumentów szczególnie wrażliwych ze względu na skutki uzależnienia wywołane nikotyną, nie byli dodatkowo skłaniani do konsumpcji tych produktów poprzez informacje, nawet prawdziwe, które mogą oni interpretować jako relatywizujące ryzyko związane z ich przyzwyczajeniami lub jako nadające owym produktom pewne skutki korzystne.
- ¹⁴⁵ W konsekwencji art. 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40 należy interpretować w ten sposób, że zabrania on umieszczenia na etykiecie opakowania jednostkowego, opakowania zbiorczego oraz na samych wyrobach tytoniowych informacji będących przedmiotem tego przepisu, nawet wówczas, gdy są one prawdziwe.

W przedmiocie ważności art. 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40

- ¹⁴⁶ Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie oceny ważności art. 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40 w świetle art. 11 karty oraz zasady proporcjonalności.
- ¹⁴⁷ Artykuł 11 karty jest poświęcony wolności wypowiedzi i informacji. Wolność ta jest również chroniona na podstawie art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., który, jak wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ma w szczególności zastosowanie do rozpowszechniania przez przedsiębiorcę informacji o charakterze handlowym, między innymi w postaci komunikatów reklamowych. Ze względu na to, że wolność wypowiedzi i informacji przewidziana w art. 11 karty ma, jak wynika z art. 52 ust. 3 karty i z wyjaśnień odnoszących się do jej art. 11, takie samo znaczenie i taki sam zakres jak wolność zagwarantowana przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), należy stwierdzić, że wspomniana wolność obejmuje stosowanie przez przedsiębiorcę na opakowaniach, etykietach wyrobów tytoniowych wskazań tego rodzaju, jak będące przedmiotem art. 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40 (wyrok Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, pkt 64, 65).

- 148 Należy w tym względzie wskazać, że prawdą jest, iż zakaz umieszczania na etykiecie opakowania jednostkowego, opakowania zbiorczego oraz na samych wyrobach tytoniowych elementów wskazanych w art. 13 ust. 1 owej dyrektywy stanowi ingerencję w przysługującą przedsiębiorcy wolność wypowiedzi i informacji.
- 149 Zgodnie z art. 52 ust. 1 karty wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności chronionych na mocy karty muszą być przewidziane w ustawie i nie mogą naruszać istoty owych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności muszą one być konieczne i rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub wynikać z potrzeby ochrony praw i wolności innych osób.
- 150 W tym względzie należy po pierwsze stwierdzić, że ingerencję wskazaną w pkt 148 niniejszego wyroku należy postrzegać jako przewidzianą prawem, jako że wynika ona z przepisu przyjętego przez prawodawcę Unii.
- 151 Po drugie, istota wolności wypowiedzi i informacji przedsiębiorcy nie jest naruszona przez ów art. 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40, ponieważ przepis ten – nie zakazując przekazywania wszelkich informacji dotyczących produktu – ogranicza się w konkretnie określonej dziedzinie do ustanowienia ram dla etykietowania owych produktów, zakazując jedynie umieszczania pewnych elementów (zob. podobnie wyroki: *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526, pkt 57; *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, pkt 71).
- 152 Po trzecie, wskazana ingerencja odpowiada celowi interesu ogólnego uznawanego przez Unię, a mianowicie ochronie zdrowia. Należy bowiem wskazać, iż jest bezsporne, że konsumpcja wyrobów tytoniowych i narażenie na dym tytoniowy są przyczyną śmierci, chorób i niepełnosprawności, w związku z czym zakaz ustanowiony w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40 przyczynia się do realizacji wskazanego celu, zmierzając do uniemożliwienia promocji wyrobów tytoniowych i zachęcania do ich konsumpcji.
- 153 Po czwarte, co się tyczy proporcjonalności stwierdzonej ingerencji, należy podkreślić, że art. 35 zdanie drugie karty oraz art. 9 TFUE, art. 114 ust. 3 TFUE i art. 168 ust. 1 TFUE wymagają zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego w określaniu i wdrażaniu wszelkich polityk i działań Unii.
- 154 W tych okolicznościach, dokonując oceny ważności art. 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40, należy dążyć do pogodzenia wymogów związanych z ochroną poszczególnych chronionych przez porządek prawny Unii praw podstawowych i prawnie uzasadnionych względami interesu ogólnego celów oraz do zapewnienia odpowiedniej równowagi między nimi (zob. podobnie wyrok *Neptune Distribution*, C-157/14, EU:C:2015:823, pkt 75).
- 155 Należy w tym względzie wskazać, że zakres swobodnej oceny przysługujący prawodawcy Unii przy wyznaczaniu właściwej równowagi jest zmienny w zależności od celu uzasadniającego ograniczenie tego prawa oraz charakteru wchodzących w grę działań. W niniejszej sprawie skarżący w postępowaniu głównym powołują się zasadniczo w ramach art. 11 karty na wolność rozpowszechniania informacji w celu realizowania ich interesów handlowych.
- 156 Należy jednak podkreślić, że ochrona zdrowia ludzkiego, w dziedzinie odznaczającej się wykazaną, poważną szkodliwością konsumpcji wyrobów tytoniowych, ich działaniem w zakresie uzależnień i występowaniem ciężkich chorób spowodowanych związkami farmakologicznie aktywnymi, toksycznymi, mutagennymi i rakotwórczymi zawartymi w tych produktach, ma większą wagę od interesów wskazanych przez skarżących w postępowaniu głównym.

- 157 Jak bowiem wynika z art. 35 zdanie drugie karty oraz art. 9 TFUE, art. 114 ust. 3 TFUE i art. 168 ust. 1 TFUE, należy zapewnić wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego w określaniu i wdrażaniu wszelkich polityk i działań Unii.
- 158 W świetle powyższego należy stwierdzić, że zakaz przewidziany w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40 z jednej strony nadaje się do tego, by chronić konsumentów przed ryzykiem związanym z paleniem, jak wynika z pkt 152 niniejszego wyroku, i że z drugiej strony zakaz ten nie wykracza poza granice tego, co konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu.
- 159 Nie można w tym zakresie uwzględnić argumentu, wedle którego omawiany zakaz nie jest konieczny, ponieważ ochrona konsumentów jest już w wystarczającym stopniu zapewniona poprzez obowiązkowe ostrzeżenia zdrowotne wskazujące na ryzyko związane z paleniem. Uświadomienie sobie tego ryzyka może być bowiem utrudnione przez wskazania pozwalające na wniosek, że dany produkt jest mniej szkodliwy lub pod pewnymi względami korzystny.
- 160 Nie można również uwzględnić argumentu, wedle którego zamierzony cel może zostać osiągnięty poprzez inne, mniej rygorystyczne środki takie jak uregulowanie użycia elementów i cech wskazanych w art. 13 dyrektywy 2014/40 zamiast ich zakazania lub umieszczenie dodatkowych ostrzeżeń zdrowotnych. Tego rodzaju środki nie byłyby w takim samym stopniu skuteczne dla zapewnienia ochrony zdrowia konsumentów, ponieważ elementy i cechy wskazane w owym art. 13 mogą ze względu na ich charakter skłaniać do palenia [zob. podobnie wyrok *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 140]. Nie można bowiem dopuścić, by te elementy i cechy mogły być umieszczane w celu jasnego i precyzyjnego informowania konsumentów, ponieważ są one ponadto przeznaczone do wykorzystania wrażliwości konsumentów wyrobów tytoniowych, którzy ze względu na uzależnienie od nikotyny są szczególnie podatni na wszelkie wskazania sugerujące jakiegokolwiek działania korzystne palenia, by uzasadnić ryzyko związane ze swymi przyzwyczajeniami bądź też zmniejszyć jego wagę.
- 161 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że zakazując umieszczania na etykiecie opakowania jednostkowego, opakowania zbiorczego oraz na samych wyrobach tytoniowych, wszelkich elementów i cech wskazanych w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40, nawet wówczas, gdy zawierają informacje prawdziwe, prawodawca Unii nie naruszył właściwej równowagi pomiędzy wymogami związanymi z ochroną wolności wypowiedzi i informacji a wymogami związanymi z ochroną zdrowia ludzkiego.
- 162 W związku z tym art. 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40 nie narusza ani art. 11 karty, ani zasady proporcjonalności.
- 163 Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że badanie pytania drugiego nie wykazało, by istniał jakiegokolwiek czynnik mogący podważać ważność art. 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 164 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 7 ust. 1 i ust. 7, art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 lit. a), c) i g) oraz art. 14 dyrektywy 2014/40 są nieważne ze względu na to, że naruszają zasadę proporcjonalności.
- 165 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem zasada ta wymaga, aby akty prawne instytucji Unii były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co konieczne do realizacji tych celów, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów [zob.

podobnie wyroki *British American Tobacco (Investments)* i *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 122; *ERG i in.*, C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 86; a także *Gauweiler i in.*, C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 67, 91].

- 166 W ramach sądowej kontroli warunków wymienionych w powyższym punkcie niniejszego wyroku należy przyznać prawodawcy Unii szeroki zakres uznania w dziedzinie takiej jak dziedzina rozpatrywana w niniejszej sprawie, wymagającej od niego dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym, a także dokonania złożonych ocen. W konsekwencji jedynie oczywiście niewłaściwy charakter środka podjętego w tej dziedzinie w odniesieniu do celu, jaki realizują odpowiednie instytucje, może naruszyć ważność takiego środka [zob. podobnie wyrok *British American Tobacco (Investments)* i *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 123].
- 167 To w świetle tych zasad należy zbadać, czy przepisy dyrektywy 2014/40 wskazane w pytaniu trzecim naruszają zasadę proporcjonalności.

W przedmiocie pytania trzeciego lit. a)

- 168 Pytanie trzecie lit. a) dotyczy ważności art. 7 ust. 1 i ust. 7 dyrektywy 2014/40 w świetle zasady proporcjonalności. Przepisy te zakazują wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających aromaty charakterystyczne 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.
- 169 Z postanowienia odsyłającego wynika, że ważność owych przepisów została zakwestionowana ze względu na to, że zakaz stosowania mentolu nie jest ani odpowiedni, ani konieczny do osiągnięcia celu zamierzonego w dyrektywie, i że skutki tego zakazu są nieproporcjonalne.
- 170 Co się tyczy, po pierwsze, odpowiedniego charakteru zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających mentol, podniesiono zasadniczo, że nie nadaje się on do osiągnięcia celu ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych ludzi, ponieważ mentol nie jest dla nich w żadnym razie atrakcyjny, i że w związku z tym jego użycie nie może ułatwić rozpoczęcia konsumpcji tytoniu.
- 171 Należy w tym względzie przypomnieć, że dyrektywa 2014/40 zmierza wedle jej art. 1 do osiągnięcia podwójnego celu polegającego na ułatwieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów przy uwzględnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia, zwłaszcza młodych ludzi.
- 172 Należy w tym względzie stwierdzić, że z jednej strony, jak wynika z pkt 125 niniejszego wyroku, zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny nadaje się do ułatwienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów.
- 173 Z drugiej strony, ów zakaz nadaje się również do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia, w szczególności w odniesieniu do młodych ludzi. Nie zostało bowiem zakwestionowane, że niektóre aromaty są dla nich szczególnie atrakcyjne i ułatwiają rozpoczęcie konsumpcji tytoniu.
- 174 Co się tyczy twierdzenia, wedle którego mentol nie jest atrakcyjny dla osób młodych i jego zastosowanie nie ułatwia rozpoczynania konsumpcji tytoniu, w pkt 115 niniejszego wyroku wskazano już, że prawodawca Unii mógł zgodnie z prawem poddać wszystkie aromaty charakterystyczne tej samej regulacji prawnej. Z powyższego wynika, że zdatowność tego zakazu do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona zdrowia ludzkiego, nie może zostać podważona jedynie w odniesieniu do jednego, określonego aromatu.

- 175 Należy ponadto wskazać, że zgodnie z częściowymi wytycznymi dotyczącymi wdrażania art. 9 i 10 konwencji antytytoniowej, którym na podstawie stwierdzeń przedstawionych w pkt 112 niniejszego wyroku należy przyznać szczególnie wysoką wartość dowodową, mentol, pośród innych aromatów, przyczynia się do wspierania, a także utrzymywania palenia oraz prowadzi poprzez swój przyjemny charakter do wzmożenia atrakcyjności wyrobów tytoniowych względem konsumentów.
- 176 Ponadto celem dyrektywy 2014/40 jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia w odniesieniu do wszystkich konsumentów, w związku z czym jej zdatność do osiągnięcia tego celu nie może być oceniana jedynie w zakresie jednej ich kategorii.
- 177 W związku z tym zakaz przewidziany w art. 7 dyrektywy 2014/40 nie może zostać uznany za oczywiście nieodpowiedni do osiągnięcia celu polegającego na ułatwieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, przy uwzględnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych ludzi.
- 178 Co się tyczy, po drugie, koniecznego charakteru owego zakazu, należy przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 110 niniejszego wyroku – częściowe wytyczne dotyczące wdrażania art. 9 i 10 konwencji antytytoniowej zalecają stronom tej konwencji w szczególności zakazanie użycia składników tego rodzaju, jak mentol, które mogą poprawić smak wyrobów tytoniowych. Ponadto, zgodnie z sekcją 1.1 wskazanych częściowych wytycznych strony są zachęcane do stosowania środków wykraczających poza środki zalecane w tych wytycznych.
- 179 Prawodawca Unii mógł więc zgodnie z prawem, biorąc pod uwagę te zalecenia i w wykonaniu swego szerokiego zakresu uznania, ustanowić zakaz wszelkich aromatów charakterystycznych.
- 180 Jednocześnie, w zakresie dotyczącym mniej rygorystycznych środków zaproponowanych przez niektóre strony postępowania głównego należy wskazać, że nie są one w takim samym stopniu zdatne do osiągnięcia zamierzonego celu.
- 181 Podniesienie jedynie w odniesieniu do wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny ograniczeń wiekowych, po przekroczeniu których dozwolona jest konsumpcja tych produktów, nie wpływa na obniżenie ich atrakcyjności i w związku z tym zapobieganie rozpoczynaniu konsumpcji tytoniu przez osoby, które przekroczyły już przyjęty limit wieku. Ponadto zakaz sprzedaży wynikający z tego zakazu można w każdym razie w łatwy sposób obejść przy sprzedaży owych produktów.
- 182 Organizowanie kampanii informacyjnych dotyczących zagrożeń związanych z wyrobami tytoniowymi zawierającymi charakterystyczne aromaty nie jest jako takie właściwe dla celów usunięcia rozbieżności między uregulowaniami krajowymi dotyczącymi wprowadzania do obrotu tego rodzaju produktów i w związku z tym dla celów poprawy warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego.
- 183 Co się tyczy przyjęcia list aromatów zakazanych lub dozwolonych, środek ów mógłby skutkować powstaniem nieuzasadnionych rozbieżności w traktowaniu różnych rodzajów wyrobów tytoniowych zawierających charakterystyczny aromat. Ponadto tego rodzaju listy mogą szybko utracić aktualność w związku z ciągłym rozwojem strategii handlowych producentów, względnie mogą być one w łatwy sposób obchodzone.
- 184 W związku z tym należy stwierdzić, że zakaz wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny nie wykracza poza to, co konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu.
- 185 Co się tyczy, po trzecie, nieproporcjonalnych – jak zarzucono – konsekwencji zakazu stosowania mentolu jako aromatu charakterystycznego ze względu na negatywne skutki gospodarcze i społeczne wywołane przez ten zakaz, należy przypomnieć, że nawet w wypadku – jak w niniejszej sprawie – szerokich uprawnień normatywnych prawodawca Unii jest zobowiązany do oparcia swego wyboru na

kryteriach obiektywnych i do przeprowadzenia badania, czy cele zamierzone w związku z przyjętym środkiem mogą uzasadnić wystąpienie u niektórych podmiotów negatywnych, nawet znacznych, skutków gospodarczych (zob. podobnie wyrok Luksemburg/Parlament i Rada, C-176/09, EU:C:2011:290, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

186 Zgodnie bowiem z art. 5 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączonego do traktatu UE i do traktatu FUE projekty aktów ustawodawczych powinny brać pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń nakładanych na podmioty gospodarcze oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.

187 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że prawodawca Unii zadbał o to, by negatywne skutki gospodarcze i społeczne zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny były łagodne.

188 W związku z tym, po pierwsze, celem ustanowienia na rzecz zarówno przemysłu wyrobów tytoniowych, jak również na rzecz konsumentów okresu przejściowego art. 7 ust. 14 dyrektywy 2014/40 przewiduje, że w przypadku wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie, których wielkość sprzedaży w całej Unii wynosi 3% lub więcej w danej kategorii wyrobu, zakaz obejmujący te produkty zaczyna się stosować od dnia 20 maja 2020 r.

189 Po drugie, z oceny skutków wskazanej w pkt 98, 117 i 132 niniejszego wyroku (część pierwsza, s. 114 i część 6, s. 2), które nie zostały w tym zakresie zakwestionowane, wynika, że ów zakaz oznacza spadek od 0,5% do 0,8% konsumpcji papierosów w Unii w okresie pięciu lat.

190 Z okoliczności tych wynika, że prawodawca Unii wyważył pomiędzy skutkami gospodarczymi wskazanego zakazu z jednej strony a koniecznością zapewnienia, zgodnie z art. 35 zdanie drugie karty, art. 9 TFUE, art. 114 ust. 3 TFUE i art. 168 ust. 1 TFUE wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego w odniesieniu do produktu o właściwościach rakotwórczych, mutagennych lub działających toksycznie na rozrodczość z drugiej strony. Skutki zakazu przewidzianego w art. 7 dyrektywy 2014/40 nie są zatem ewidentnie nieproporcjonalne.

191 Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że badanie pytania trzeciego lit. a) nie wykazało, by istniał jakikolwiek czynnik mogący podważyć ważność art. 7 ust. 1 i 7 dyrektywy 2014/40.

W przedmiocie pytania trzeciego lit. b)

192 Przepisy będące przedmiotem pytania trzeciego lit. b) zawierają różne regulacje dotyczące etykietowania i opakowania wyrobów tytoniowych odnoszących się zasadniczo do integralności ostrzeżeń zdrowotnych po otwarciu opakowania, o których mowa w art. 8 ust. 3 dyrektywy 2014/40, umiejscowienia i rozmiarów minimalnych ogólnego ostrzeżenia zdrowotnego i wiadomości informacyjnej, o których mowa w art. 9 ust. 3 tej dyrektywy, rozmiarów minimalnych mieszanych ostrzeżeń zdrowotnych, wskazanych w art. 10 ust. 1 lit. g) owej dyrektywy oraz formy opakowania jednostkowego papierosów i minimalnej liczby papierosów w opakowaniu jednostkowym ustanowionych w art. 14 tej dyrektywy.

193 Z postanowienia odsyłającego wynika, że ważność wszystkich tych przepisów została zakwestionowana w sposób skrajnie streszczony i ogólny z tego względu, że po pierwsze nie są one ani odpowiednie, ani konieczne do osiągnięcia celu ochrony zdrowia publicznego. Podniesiono, że zamiast przewidzianych przepisów uważanych za zbyt inwazyjne istnieją mniej rygorystyczne środki, tego rodzaju jak w szczególności wymóg, by ostrzeżenia zdrowotne były w pełni widoczne i nie były zmieniane poprzez formę opakowania. Po drugie, podniesiono, że zakwestionowane wymogi stanowią przeszkodę dla odróżnienia wyrobów tytoniowych i powodują zakłócenia konkurencji. Po trzecie, wskazano, że

wymóg przewidziany w art. 14 ust. 1 dyrektywy 2014/40, wedle którego opakowanie jednostkowe papierosów zawiera co najmniej 20 papierosów, nie może być uzasadnione ochroną zdrowia publicznego.

- 194 W większości tych zarzutów podważono proporcjonalność tych wymogów wyłącznie w świetle celu polegającego na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, abstrahując od celu polegającego na ułatwieniu dobrego funkcjonowania rynku wewnętrznego i nie uwzględniając w związku z tym, że owa dyrektywa, a w szczególności przepisy rozpatrywane w ramach pytania trzeciego lit. b) zmierzają do osiągnięcia tego podwójnego celu.
- 195 Jak stwierdzono w pkt 97–105 niniejszego wyroku, przepisy tytułu II rozdział II dyrektywy 2014/40 obejmującego przepisy rozpatrywane w ramach tego pytania przyczyniają się do poprawy warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych usuwając rozbieżności w omawianej dziedzinie w przepisach państw członkowskich.
- 196 To samo dotyczy wymogu minimalnej ilości papierosów w opakowaniu nałożonego w art. 14 ust. 1 dyrektywy 2014/40, który został konkretnie wskazany w postanowieniu odsyłającym. Wymóg ten ma głównie na celu usunięcie rozbieżności między przepisami państw członkowskich, jak potwierdza motyw 28 owej dyrektywy.
- 197 Ponadto omawiane wymogi przyczyniają się do osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego. Jak bowiem wskazała rzecznik generalna w pkt 191 i 192 opinii, formy innowacyjne, nowe lub oryginalne mogą przyczyniać się do utrzymania lub zwiększenia atrakcyjności produktu i do zachęcania do jego konsumpcji. Podobnie niektóre formy opakowania mogą utrudniać widoczność ostrzeżeń zdrowotnych oraz w konsekwencji zmniejszyć ich skuteczność, jak wynika z motywów 25 i 28 dyrektywy 2014/40. Co się tyczy wymogu, wedle którego opakowanie jednostkowe powinno zawierać co najmniej 20 papierosów, wynika on z tego, że mniejsze jednostkowe ilości sprzedaży skłaniają raczej do rozpoczęcia konsumpcji tytoniu, ponieważ konsument jest skłonny uznać je za tańsze, mniej wiążące i w większym stopniu akceptowalne z psychologicznego punktu widzenia.
- 198 W zakresie dotyczącym mniej rygorystycznego środka zaproponowanego w pkt 193 niniejszego wyroku wystarczy wskazać, że nie ma on na celu usunięcia rozbieżności między regulacjami państw członkowskich w dziedzinie etykietowania i opakowania wyrobów tytoniowych i w związku z tym nie pozwala na osiągnięcie celu polegającego na poprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego.
- 199 Prawdą jest, że wymogi te mogą ze względu na swój charakter zwiększyć w pewnym stopniu podobieństwo między wyrobami tytoniowymi, jednak dotyczą one jedynie niektórych aspektów etykietowania i oznakowania tych produktów, w związku z czym pozostawiają wystarczająco wiele możliwości ich odróżnienia.
- 200 Mając na uwadze powyższe rozważania, nie można stwierdzić, jakoby wymogi przewidziane w art. 8 ust. 3, art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 1 lit. g) i art. 14 dyrektywy 2014/40 były oczywiście nieodpowiednie lub w sposób oczywisty wykraczały poza to, co konieczne do osiągnięcia celu polegającego na poprawie warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, przy uwzględnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych ludzi.
- 201 W związku z powyższym należy stwierdzić, że badanie pytania trzeciego lit. b) nie wykazało, by istniał jakikolwiek czynnik mogący podważać ważność tych przepisów.

W przedmiocie pytania trzeciego lit. c)

- 202 Artykuł 10 ust. 1 lit. a) i c) dyrektywy 2014/40 będący przedmiotem pytania trzeciego lit. c) przewiduje zasadniczo, że na każdym opakowaniu jednostkowym i opakowaniu zbiorczym należy zamieścić mieszane ostrzeżenia zdrowotne składające się z jednego z tekstów wskazanych w załączniku I do tej dyrektywy i odpowiedniej kolorowej fotografii wskazanej w załączniku II do owej dyrektywy, które powinny zajmować 65% zewnętrznego obszaru zarówno przedniej, jak i tylnej płaszczyzny opakowania.
- 203 Ważność tych przepisów została zasadniczo zakwestionowana ze względu na rozmiar przestrzeni zastrzeżonej dla wskazanych ostrzeżeń. W tym zakresie podniesiono po pierwsze, że rozmiar ów nie jest ani odpowiedni, ani konieczny do osiągnięcia celu ochrony zdrowia publicznego, po drugie, że część wynosząca 65% jest arbitralna i nie może być uzasadniona zaleceniami konwencji antytytoniowej i po trzecie, że skutki takiego określenia rozmiaru są oczywiście nieproporcjonalne.
- 204 Co się tyczy, po pierwsze, odpowiedniego charakteru mieszanych ostrzeżeń zdrowotnych o dużym rozmiarze, należy wskazać, że w wytycznych dotyczących wdrożenia art. 11 konwencji antytytoniowej wyjaśniono w pkt 7, że w odróżnieniu od małych ostrzeżeń tekstowych ostrzeżenia większe zawierające obrazki prawdopodobnie będą częściej zauważane, lepiej przekażą informacje na temat zagrożeń zdrowotnych, wywołają silniejszą reakcję emocjonalną i zwiększą motywację palaczy do ograniczenia lub zaniechania konsumpcji wyrobów tytoniowych. W przypadku tego rodzaju ostrzeżeń większe jest prawdopodobieństwo zachowania skuteczności mimo upływu czasu. Ponadto ostrzeżenia te są szczególnie skuteczne w przekazywaniu informacji na temat zdrowotnych skutków palenia osobom o niskim poziomie umiejętności czytania i pisanie, dzieciom oraz młodzieży.
- 205 Umieszczanie mieszanych ostrzeżeń zdrowotnych o dużych rozmiarach nie jest zatem oczywiście nieodpowiednie dla osiągnięcia zamierzonego celu.
- 206 Co się następnie tyczy arbitralnego – jak podniesiono – charakteru rozmiaru powierzchni przeznaczonej dla mieszanych ostrzeżeń zdrowotnych zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. a) i c) dyrektywy 2014/40 należy wskazać, że zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. b), pkt iv) konwencji antytytoniowej, ostrzeżenia te powinny pokrywać „50% lub więcej”, ale nie mniej niż 30% podstawowej powierzchni opakowania.
- 207 W tym względzie wytyczne dotyczące wdrożenia art. 11 konwencji antytytoniowej zalecają umawiającym się stronom w pkt 12 rozważenie zastosowania ostrzeżeń i informacji zdrowotnych, które zajmują „ponad 50%” głównych powierzchni ekspozycyjnych i zmierzanie do tego, by zajęły je „w możliwie najszerszym zakresie”, ponieważ zgodnie z dostępnymi dowodami „skuteczność ostrzeżeń i informacji zdrowotnych rośnie wraz z ich rozmiarem”.
- 208 W tym kontekście prawodawcy Unii nie można zarzucić działania w sposób arbitralny przy określeniu części wynoszącej 65% powierzchni dla mieszanych ostrzeżeń zdrowotnych zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. a) i c) dyrektywy 2014/40. Wybór ten opiera się bowiem na kryteriach wynikających z zaleceń konwencji antytytoniowej i został ponadto dokonany z poszanowaniem przysługującego temu prawodawcy szerokiego zakresu uznania, jak wskazano w pkt 166 niniejszego wyroku.
- 209 Co się wreszcie tyczy koniecznego charakteru omawianego środka i jego – jak podniesiono – nieproporcjonalnych skutków dla zdolności przekazywania przez producentów informacji dotyczących danego produktu, należy wskazać z jednej strony, że część zastrzeżona dla tych ostrzeżeń pozostawia wystarczające miejsce dla tego typu informacji na opakowaniach jednostkowych.
- 210 Z drugiej strony nałożone w ten sposób ograniczenia powinny zostać wyważone z wymogiem zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego w dziedzinie odznaczającej się toksycznością produktów, o których mowa i ich skutków w zakresie uzależnień.

- 211 Mając na uwadze powyższe rozważania, nie można stwierdzić, by przyjmując art. 10 ust. 1 lit. a) i c) dyrektywy 2014/40 prawodawca Unii w oczywisty sposób wykroczył poza to, co odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celu polegającego na poprawie warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, przy uwzględnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych ludzi.
- 212 W związku z powyższym należy stwierdzić, że badanie pytania trzeciego lit. c) nie wykazało, by istniał jakikolwiek czynnik mogący podważać ważność art. 10 ust. 1 lit. a) i c) dyrektywy 2014/40.

W przedmiocie pytania siódmego

- 213 Mając na uwadze stwierdzenia dokonane w pkt 52 niniejszego wyroku, na pytanie siódme należy udzielić odpowiedzi jedynie w zakresie, w jakim dotyczy ono ważności art. 7 dyrektywy 2014/40 w świetle zasady pomocniczości.
- 214 Należy w tym względzie sprecyzować, że w postanowieniu odsyłającym nie wskazano żadnej podstawy nieważności w związku z tą zasadą i odnoszącej się do owej dyrektywy w całości. Zakwestionowano bowiem jedynie ważność art. 7 dyrektywy w zakresie, w jakim przepis ten zakazuje wprowadzania na rynek Unii wyrobów tytoniowych zawierających mentol jako aromat charakterystyczny. Podniesiono, że prawodawca Unii ograniczył się do stwierdzenia w sposób stereotypowy, że zasada pomocniczości została dochowana, nie wykazując, że wynikające z tego zakazu korzyści dla rynku wewnętrznego uzasadniają działanie Unii. Cel ochrony zdrowia publicznego mógłby bowiem zostać osiągnięty w wystarczającym zakresie na poziomie państw członkowskich.
- 215 Zasada pomocniczości jest ustanowiona w art. 5 ust. 3 TUE, na podstawie którego Unia podejmuje działania w dziedzinach, które nie należą 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 Estonia/Parlament i Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 44).
- 216 Kontrola poszanowania zasady pomocniczości jest wykonywana po pierwsze na poziomie politycznym, przez parlamenty krajowe, wedle procedur ustanowionych w tym celu w owym protokole.
- 217 W dalszej kolejności kontrola ta leży w kompetencji sądów Unii, do których należy zbadanie poszanowania przesłanek materialnych ustanowionych w art. 5 ust. 3 TUE, jak również poszanowania gwarancji proceduralnych przewidzianych w owym protokole.
- 218 Co się tyczy w pierwszej kolejności sądowej kontroli poszanowania przesłanek materialnych przewidzianych w art. 5 ust. 3 TUE, Trybunał powinien zbadać, czy prawodawca Unii mógł na podstawie szczegółowych informacji stwierdzić, że cel zamierzonego działania mógł zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii.
- 219 W niniejszej sprawie, jeśli chodzi o daną dziedzinę tego rodzaju, jak poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego, niezaliczającą się do dziedzin, w których Unii przysługuje wyłączna kompetencja, należy ustalić, czy cel zamierzony w dyrektywie 2014/40 mógł zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii [zob. podobnie wyrok British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 179 i 180].

- 220 W tym względzie, a także jak wskazano w pkt 143 niniejszego wyroku, dyrektywa 2014/40 zmierza do osiągnięcia podwójnego celu polegającego na ułatwieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, przy uwzględnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych ludzi.
- 221 Nawet gdyby przyjąć, że drugi aspekt tego celu mógłby zostać lepiej osiągnięty na poziomie państw członkowskich, to jednak realizacja owego celu na tym poziomie mogłaby utrwalić, o ile nie pogłębić, sytuację, w których pewne państwa członkowskie zezwalałyby na wprowadzanie do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających określone aromaty charakterystyczne, podczas gdy inne państwa członkowskie zakazywałyby tego, co prowadziłoby do dokładnie przeciwnego skutku od zamierzonego w ramach pierwszego celu dyrektywy 2014/40, jakim jest poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów.
- 222 Ze współzależności dwóch celów określonych przez tę dyrektywę wynika, że prawodawca Unii mógł zasadnie ocenić, że jego działanie powinno obejmować ustanowienie regulacji dotyczącej wprowadzania do obrotu w Unii wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny, i że z powodu wspomnianej współzależności ten podwójny cel mógł zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii (zob. podobnie wyrok Vodafone i in., C-58/08, EU:C:2010:321, pkt 78; Estonia/Parlament i Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 48).
- 223 Ponadto, jak wskazano w pkt 115 niniejszego wyroku, prawodawca Unii mógł zgodnie z prawem poddać wszystkie aromaty charakterystyczne tej samej regulacji prawnej.
- 224 W związku z tym należy oddalić argumenty zmierzające do wykazania, że cel ochrony zdrowia ludzkiego mógłby zostać lepiej osiągnięty na poziomie krajowym w zakresie dotyczącym w szczególności zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych zawierających aromat charakterystyczny.
- 225 Co się tyczy, po drugie, poszanowania przesłanek formalnych i w szczególności uzasadnienia dyrektywy 2014/40 w świetle zasady pomocniczości, należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału poszanowanie obowiązku uzasadnienia należy ocenić z uwzględnieniem nie tylko brzmienia zaskarżonego aktu, ale także kontekstu, w jakim został on przyjęty, oraz okoliczności sprawy (zob. podobnie wyrok Estonia/Parlament i Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 61).
- 226 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że przedstawiony przez Komisję projekt dyrektywy oraz sporządzona przez nią ocena skutków zawierają wystarczające dowody ukazujące w sposób jasny i jednoznaczny korzyści związane z działaniem podjętym na poziomie Unii zamiast działania na poziomie państw członkowskich.
- 227 W tych okolicznościach wykazano w sposób wystarczający, że dowody te pozwoliły zarówno prawodawcy Unii, jak również parlamentom krajowym dokonać oceny, czy ów projekt jest zgodny z zasadą pomocniczości, umożliwiając jednocześnie jednostkom zaznajomienie się z uzasadnieniem odnoszącym się do owej zasady, a Trybunałowi przeprowadzenie kontroli.
- 228 Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że badanie pytania siódmego nie wykazało, by istniał jakikolwiek czynnik mogący podważać ważność art. 7 dyrektywy 2014/40.

W przedmiocie kosztów

- 229 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 (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 24 ust. 2 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 należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie mogą utrzymać lub ustanowić dodatkowe wymogi w odniesieniu do aspektów opakowań wyrobów tytoniowych, które nie zostały zharmonizowane przez tę dyrektywę.
- 2) Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy 2014/40 należy interpretować w ten sposób, że zabrania on umieszczenia na etykiecie opakowania jednostkowego, opakowania zbiorczego oraz na samych wyrobach tytoniowych informacji będących przedmiotem tego przepisu, nawet wówczas, gdy są one prawdziwe.
- 3) Badanie pytań prejudycjalnych przedstawionych przez High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [wysoki sąd (Anglia i Walia), wydział ławy królowej (izba administracyjna)] nie wykazało, by istniał jakikolwiek czynnik mogący podważać ważność art. 7, art. 18 oraz art. 24 ust. 2 i 3 dyrektywy 2014/40 oraz przepisów zawartych w tytule II rozdział II tej dyrektywy.

Podpisy