

## NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

L. A. GEELHOED

prednesené 7. septembra 2004<sup>1</sup>

### I — Úvod

Vo Švédsku sa „snus“ môže aj naďalej predávať.

1. Hlavná otázka, ktorú vyvolávajú tieto dve veci, je platnosť článku 8 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/37/ES z 5. júna 2001 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových výrobkov (ďalej len „smernica z roku 2001“)<sup>2</sup>. Konanie vo veci C-434/02 sa začalo na základe návrhu podaného Verwaltungsgericht Minden v Nemecku a vo veci C-210/03 sa začalo na základe návrhu podaného High Court of Justice of (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative court)(Spojené tválovstvo).

3. Predmetné veci možno považovať za pokračovanie veci C-491/01 British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco<sup>3</sup>, v ktorej Súdny dvor preskúmaval platnosť smernice vo všeobecnosti. Toto preskúmanie nepreukázalo žiadnu okolnosť takého druhu, ktorá by ovplyvnila platnosť smernice. Vzhľadom na znenie návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktoré v uvedenej veci podal vnútroštátny súd, sa Súdny dvor osobitne článkom 8 smernice nezaoberal.

2. Podľa článku 8 smernice sú členské štáty povinné zakázať uvádzanie tabaku určeného na vnútorné použitie na trh bez toho, aby bol dotknutý článok 151 Aktu o prístupení Rakúska, Fínska a Švédska o prispôbovaní sa zmluvať, na základe ktorých bola založená Európska únia (Ú.v. 1994 C 241, s. 21 a Ú.v. 1995, L1 s. 1, ďalej „akt o prístupení“).

4. Článok 8 smernice zakazuje uvádzanie na trh tabakového výrobku, určeného na používanie vo veľmi malom rozsahu v rámci Európskej únie, hlavne v rámci jedného členského štátu (Švédska), keďže uvádzanie všetkých ostatných bežnejších tabakových výrobkov na trh je aj naďalej povolené,

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Ú. v. ES L 194, 2001, s. 26.

3 — Rozsudok z 10. decembra 2002, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, C-491/01, Zb. s. I-11453.

pričom podlieha určitým obmedzujúcim podmienkam. Navyše, ako už uviedol Súdny dvor a podporili to mnohé vedecké správy, používanie tabaku na vnútorné použitie je menej zdraviu škodlivé ako fajčenie cigariet a cigár.

5. Ďalšou dôležitou okolnosťou v tejto veci je, že zákaz, ktorý sa vzťahuje na tabak určený na vnútorné použitie, bol zavedený roku 1992 ako súčasť súhrnného balíka opatrení, ktoré mali za cieľ bojovať proti používaniu tabaku. Zákaz bol odôvodnený tým, že sa vzťahoval na výrobky, ktoré ešte neboli na trhu Spoločenstva známe a mohli by priťahovať mladých ľudí. Hoci sa v tejto súvislosti uskutočnilo veľa podstatných zmien, smernica z roku 2001 zákaz potvrdila. V prvom rade Švédsko, kde je používanie snusu tradíciou a je veľmi rozšírené, pristúpilo k Európskej únii. V druhom rade sa politika Spoločenstva zameraná na bezdymové tabakové výrobky, ktoré sú iné ako tabak určený na vnútorné použitie, stala na rozdiel od politiky zameranej na cigarety pružnejšou.

6. V tejto súvislosti má Súdny dvor odpovedať na nasledujúce otázky:

- Môže sa úplne zakázať obchodovanie s určitými výrobkami na základe článku 95 ES?

- Je zákaz, ktorý sa vzťahuje na tabak určený na vnútorné použitie, v súlade so zásadou proporcionality?

- V akom rozsahu vyžaduje právo Spoločenstva rovné zaobchádzanie s podobnými výrobkami?

- Splnil zákonodarca Spoločenstva povinnosť uviesť dôvody, ktoré sú právnym základom zákazu?

7. V týchto prípadoch sa hlavne žalobkyne pýtali tiež na uplatniteľnosť mnohých iných právnych zásad. V prvom rade by som spomenul základné práva, chránené Európskym dohovorom o ľudských právach, najmä vlastnícke právo a slobodu výkonu povolania, po druhé, slobodu výberu pre spotrebiteľa, pokiaľ sa spotrebiteľovi bráni v práve voľby menej škodlivých tabakových výrobkov. Tieto body možno posúdiť jednoduchým odkazom na vec C-491/01 *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, už citovanú, a iné rozhodnutia Súdneho dvora o obmedzeniach voľného pohybu tovarov. V mojich návrhoch ich nebudem rozoberať.

8. Další argument, který uvedli žalobkyne, sa týka voľného pohybu tovarov ako takeého vo vzťahu k skutočnosti, že snus sa môže legálne uvádzať na trh v jednom členskom štáte. Ako tvrdia žalobkyne, skutočnosť, že snus je legálne dostupný iba vo Švédsku, je prekážkou vnútorného trhu. Keďže sa však táto prekážka ustanovila na úrovni Zmluvy, osobitne Zmluvy o pristúpení Švédska, Súdny dvor nemá posudzovať, či je táto prekážka odôvodnená na základe verejného záujmu.

vnútorné použitie“ [*neoficiálny preklad*] rozumejú „všetky výrobky určené na vnútorné použitie vyrobené úplne alebo čiastočne z tabaku, vo forme prášku alebo častíc, alebo v kombinácii týchto foriem, najmä tie, ktoré sa uvádzajú v podobe porcií vo vrecúškach alebo v poréznych vrecúškach, alebo vo forme, ktorá pripomína potravinové výrobky“ [*neoficiálny preklad*]. Táto definícia ostala aj podľa smernice z roku 2001 nezmenená a zahŕňa „snus“.<sup>5</sup>

## II — Právny rámec

9. Zákaz uvádzania tabaku určeného na vnútorné použitie na trh bol ustanovený v Smernici Rady 92/41/EHS z 15. mája 1992 (ďalej len „smernica z roku 1992“), ktorou sa mení a dopĺňa smernica 89/622/EHS o aproximácii zákonov, iných predpisov a správnych opatrení členských štátov v oblasti označovania tabakových výrobkov [*neoficiálny preklad*] (ďalej len „smernica z roku 1989“)<sup>4</sup>.

11. Podľa odôvodnenia smernice z roku 1992 sa zákaz, ktorý sa vzťahuje na tabak určený na vnútorné použitie, opiera o nasledujúce úvahy týkajúce sa zdravotných rizík dotknutých výrobkov:

10. Článok 8a smernice z roku 1989 (v znení smernice z roku 1992) stanovuje, že členské štáty sú povinné zakázať uvádzanie tabaku určeného na vnútorné použitie na trh. Podľa článku 2 bodu 4 sa „tabakom určeným na

— je dokázané, že bezdymové tabakové výrobky predstavujú veľké riziko vzniku rakoviny,

— vedci usudzujú, že závislosť vyvolaná konzumáciou tabakových výrobkov predstavuje nebezpečenstvo, ktoré odôvodňuje umiestnenie osobitnej výstrahy na všetkých tabakových výrobkoch,

4 — Ú. v. ES L 158, 1992, s. 30.

5 — Pozri článok 2 bod 4 smernice z roku 2001.

— nové tabakové výrobky určené na vnútorné použitie, ktoré sa objavili na trhoch určitých členských štátov, prítahujú predovšetkým mladých ľudí,

— existuje reálne nebezpečenstvo, že tieto nové výrobky na vnútorné použitie budú používať hlavne mladí ľudia a stanú sa tak závislými na nikotíne, ak sa v krátkom čase neprijmú obmedzujúce opatrenia,

— podľa záverov štúdií Medzinárodného centra pre výskum rakoviny (MCVR) obsahuje tabak určený na vnútorné použitie mimoriadne vysoké množstvá karcinogénnych látok a tieto nové výrobky vyvolávajú najmä rakovinu ústnej dutiny,

— jediným primeraným opatrením je úplný zákaz, ale tento zákaz by sa nemal vzťahovať na tabakové výrobky určené na vnútorné použitie, ktoré majú dlhú tradíciu.

12. Keďže článok 95 ES bol právnym základom smernice z roku 1992, jej odôvodnenie

tiež odkazuje na vnútorný trh. Osobitne sa uvádza, že „zákazy uvádzania týchto tabakov na trh zavedené v troch členských štátoch majú priamy dopad na vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu“ [*neoficiálny preklad*].

13. Smernica z roku 1989 (v znení smernice z roku 1992) bola zrušená a nahradená smernicou 2001/37. Ako bolo spomenuté v úvode týchto návrhov, článok 8 smernice zakazuje uvádzanie tabakových výrobkov určených na vnútorné použitie na trh, s výnimkou pre Švédsko. Odôvodnenie tejto smernice neuvádza dôvody tohto zákazu okrem spomenutia, že smernica 89/622 zakázala uvádzanie určitých druhov tabakových výrobkov určených na vnútorné použitie na trh (s výnimkou pre Švédsko).

14. V Spolkovej republike Nemecko je článok 8a smernice 89/622 prebratý do vnútroštátneho práva prostredníctvom § 5a nemeckého nariadenia o tabakových výrobkoch<sup>6</sup>, ktoré zakazuje uvádzanie tabakových výrobkov, ktoré sú určené na akékoľvek iné vnútorné použitie, ako je použitie fajčením alebo žuvaním, na trh.

6 — Verordnung über Tabakerzeugnisse (Tabakverordnung).

15. V Spojenom kráľovstve sa zákaz prevzal do Tobacco for Oral Use (Safety) Regulations 1992 [nariadenia o (bezpečnosti) tabaku určeného na vnútorné použitie] (ďalej len „nariadenia z roku 1992“), ktoré stanovuje, že „nikto nesmie dodávať, ponúkať na dodanie, súhlasiť s dodaním, vystavovať na účel dodania alebo držať na účel dodania žiadny tabakový výrobok určený na vnútorné použitie“. Nariadenia z roku 1992 boli prijaté podľa splnomocnenia obsiahnutého vo vnútroštátnom práve v Consumer Protection Act [Zákon o ochrane spotrebiteľa] z roku 1987.

16. Napokon by som spomenul nariadenie o označovaní bezdymových tabakových výrobkov, na ktoré sa zákaz uvádzania na trh nevzťahuje. Podľa smernice z roku 1992 mala byť na všetkých jednotlivých baleniach bezdymových tabakových výrobkov umiestnená táto výstraha: „Spôsobuje rakovinu“. Podľa smernice z roku 2001 však stačí jemnejšia výstraha. Podľa článku 5 ods. 4 tejto smernice „na tabakových výrobkoch určených na vnútorné použitie v prípadoch, keď je ich marketing povolený [pokiaľ je obchodovanie s nimi povolené — *neoficiálny preklad*] podľa článku 8 a na bezdymových tabakových výrobkoch, musí byť umiestnená táto výstraha: „Tento tabakový výrobok môže poškodiť Vaše zdravie a je návykový.“. Odôvodnenie smernice z roku 2001 neuvádza dôvody tejto zmeny.

### III — Skutkový stav a konanie

#### A — *Vec C-434/02*

17. Žalobkyňa, Arnold André GmbH & Co. KG, ktorá má sídlo v Nemecku, uvádza na trh okrem cigár a fajkového tabaku, bezdymové tabakové výrobky vrátane rôznych výrobkov, ktoré sa nazývajú snus.

18. Rozhodnutím z 12. septembra 2002 zakázal Landrat des Kreises Herford, žalovaný v konaní vo veci samej, žalobkyni uvádzať na trh tabakové výrobky dovozcu Swedish Match s označením „Röda Locket-Snus“, „Ljunglöf's Ettan-Snus“ a „General Snus“. Zároveň zaviazal žalobkyňu stiahnuť z trhu tieto výrobky, pričom pre prípad porušenia tejto povinnosti pohrozil uložením pokuty, a nariadil okamžitý výkon rozhodnutia. Žalobkyňa sa proti tomuto rozhodnutiu odvolala 27. septembra 2002.

19. Uznesením zo 14. novembra 2002, ktoré bolo doručené do kancelárie Súdneho dvora 29. novembra 2002, navrhol Verwaltungsgerecht Minden začať prejudiciálne konanie o otázke platnosti článku 8 smernice.

B — *Vec C-210/03*

20. Prvá žalobkyňa, Swedish Match AB, je švédskym výrobcom a distribútorom tabakových výrobkov určených na vnútorné použitie, známych ako snus. Druhá žalobkyňa, Swedish Match AB UK Ltd, je veľkoobchodný a maloobchodný predajca tabakových výrobkov v Spojenom kráľovstve.

21. Dňa 8. mája 2002 podali žalobkyne proti žalovanému žalobu o súdne preskúmanie, v ktorej napadli zákonnosť zákazu, ktorý sa vzťahuje na snus, a navrhli začať prejudiciálne konanie podľa článku 234 ES o mnohých otázkach týkajúcich sa dôvodov ich žaloby.

22. Po pojednávaní 15. a 16. októbra 2002 High Court of Justice (England and Wales) Queen's Bench Division, (Administrative Court) vyhlásil, že návrh žalobkýň na súdne preskúmanie je prípustný, a účastníci sa následne dohodli, že je potrebné prerušiť konanie a podať návrh na začatie prejudiciálneho konania. Uznesením z 2. apríla 2003, ktoré bolo podané do kancelárie Súdneho dvora 15. mája 2003, High Court položil viaceré prejudiciálne otázky. V krátkosti sa tieto otázky týkali výkladu

článkov 28 ES a 30 ES, platnosti zákazu, ktorý bol prijatý na základe článku 8 smernice z roku 2001, a dôsledkov možnej neplatnosti nariadení z roku 1992.

C — *Obe veci*

23. Dňa 8. júna 2004 sa pred Súdnym dvorom konalo v oboch veciach spojené pojednávanie. Na tomto pojednávaní predniesli svoje pripomienky žalobkyne v oboch veciach, žalovaný vo veci C-434/02, vlády Spojeného kráľovstva, Francúzska, Írska a Fínska, Európsky parlament, Rada a Komisia. Písomné pripomienky ďalej predložili vlády Belgicka a Švédska.

**IV — Prvá úvodná poznámka: rozsudok vo veci C-491/01 *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco* nedáva definitívnu odpoveď na otázku platnosti článku 8**

24. Súdny dvor vo svojom rozhodnutí vo veci C-491/01 uviedol — po posúdení smernice ako celku — že neboli zistené žiadne okolnosti, ktoré by mohli spochybniť platnosť smernice 2001/37.

25. Vo svojich písomných pripomienkach Komisia vysvetlila, že cieľom smernice je predchádzať rozdielnym právnym úpravám v oblasti tabaku, prijímaným na vnútroštátnej úrovni. Článok 8 zákazom snusu odráža iba jedno hľadisko vykonania tohto cieľa. Bolo by možné diskutovať, či je práve toto hlavným cieľom smernice, ktorá stanovuje súbor opatrení na boj proti používaniu tabakových výrobkov. Takéto tvrdenie však nie je podstatné pre otázku, ktorú položila Komisia: posúdil Súdny dvor pri posudzovaní smernice ako celku tiež platnosť článku 8?

26. Ak áno, nebolo by možné rozumne pochybovať o platnosti článku 8 smernice. Súdny dvor by mohol odpovedať na otázky vnútroštátnych súdov len prostredníctvom odkazu na svoj rozsudok vo veci C-491/01 British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco.

27. Takto by však Súdny dvor podľa môjho názoru nemal postupovať. Pripúšťam, že tak otázky vo veci C-491/01 British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco, ako aj odpoveď Súdneho dvora, sa týkali smernice vo všeobecnosti. Ale prikladám väčšiu dôležitosť skutočnosti, že tvrdenia, ktoré sa v tej veci uviedli, sa vzťahujú takmer výlučne na články 3, 5 a 7 smernice. To isté

sa týka posúdenia Súdny dvorom: vzťahovalo sa takmer výlučne na tieto tri články. Predmetom posúdenia boli opatrenia týkajúce sa zloženia a označovania cigariet, čo považujem za podstatu smernice z hľadiska ekonomickej dôležitosti a významu pre verejné zdravie.

28. Súdny dvor neposúdil článok 8 smernice, ktorý sa musí považovať za osobitné ustanovenie s cieľom zakázať uvádzanie určitého výrobku na trh. Podľa mňa je možné posúdiť platnosť článku 8 nezávisle od platnosti ostatných ustanovení smernice z roku 2001. Hoci si myslím, že smernica pozostáva zo súboru súvisiacich opatrení na boj proti používaniu tabaku, každé jednotlivé opatrenie môže byť účinné bez toho, aby sa to dotklo zrušenia ostatných opatrení.

29. Zhrniem to tak, že by nebolo vhodné vykladať rozsudok vo veci C-491/01 takým spôsobom, že sa vzťahuje na platnosť každého jedného aspektu smernice. Poukazujem na presné znenie rozhodnutia Súdneho dvora: „pri posúdení prvej otázky neboli zistené žiadne okolnosti, ktoré by mohli spochybníť platnosť smernice 2001/37“.

**V — Druhá úvodná poznámka: Článok 2 bod 4 smernice z roku 2001 definuje výrobky, ktoré sú predmetom zákazu**

30. V priebehu konania pred Súdny dvorom požiadala žalobkyňa vo veci C-434/02 o presnú definíciu výrobkov, ktoré sú zakázané. Jej pochybnosti sa opierali o:

— odôvodnenie smernice z roku 1992, v ktorom sa uvádza, že zákaz by sa nemal vzťahovať na výrobky, ktoré majú dlhú tradíciu a sú určené na vnútorné použitie,

— tvrdenie, že nie je rozdiel medzi žuvaním tabaku a cmúľaním tabaku,

— rozpor medzi nemeckou a anglickou jazykovou verziou.

31. Pokiaľ ide o odôvodnenie smernice z roku 1992, znenie, ktoré je uvedené vyššie, nebolo do smernice z roku 2001 prevzaté. Napriek tomu vzhľadom na nedostatok

riadneho odôvodnenia smernice z roku 2001, považujem úvahy, ktoré viedli k odôvodneniu smernice z roku 1992, za stále platné, aj keď sú irelevantné. Napokon, definícia výrobku sa neriadi odôvodnením, ale ustanovením právneho predpisu. Dotknuté ustanovenia právneho predpisu (článok 2 bod 4 smernice z roku 1992 a článok 2 bod 4 smernice z roku 2001) nerozlišujú medzi výrobkami, ktoré majú alebo nemajú dlhú tradíciu, ale rozlišujú výrobky podľa určenia, na čo majú byť použité.

32. V týchto návrhoch sa ďalej budem zaoberať pripomienkami, ktoré boli predložené Súdnemu dvoru v súvislosti so skutočným rozdielom v použití medzi žuvaním a cmúľaním tabaku. Ako bolo uvedené, nemožno vylúčiť, že tabak určený na žuvanie sa často nežuje, ale cmúľa. Toto však nie je podstatné pre určenie rozsahu zákazu. Smernica rozlišuje podľa toho, na čo majú byť výrobky použité, a nie podľa ich skutočného použitia.

33. Napokon, pokiaľ ide o údajný rozdiel medzi anglickou a nemeckou jazykovou verziou, popieram, že by taký rozdiel existoval. Nemecké znenie používa znenie „die zum... Kauen bestimmt sind“ („which are intended to be... chewed“; po slovensky: „určené na... žuvanie“ [*neoficiálny preklad*]).



34. Uzavriem to tak, že článok 2 bod 4 určuje rozsah zákazu a že jeho znenie je dostatočne jasné.

## VI — Súvislosti: čo treba vedieť o snuse

### A — Všeobecná poznámka

35. Hodnotenie právnych aspektov predmetných vecí má zmysel iba vtedy, ak má človek nejaké vedomosti o skutkovom základe. Čo je to snus? Kto ho používa? Aké sú účinky používania snusu na verejné zdravie? Na dôležitosť tohto skutkového základu poukazuje veľký počet a rozsah dokumentov predložených Súdnemu dvoru. Tieto dokumenty by mali byť základom, o ktorý sa opierajú protichodné názory prednesené v tejto veci. Majú totiž preukázať jednak to, že zákaz prispieva k zlepšeniu verejného zdravia, a jednak to, že zákaz snusu je škodlivý pre verejné zdravie.

B — Čo je snus, ako sa používa a kto ho používa?

36. Uznesenie vnútroštátneho súdu vo veci C-210/03 opisuje zloženie a vonkajší vzhľad

snusu takto: „tabak sa vyskytuje v mnohých formách. Kategórie sa bežne rozdeľujú na tabak ‚na fajčenie‘ a ‚bezdymový‘ tabak (medzi ktorý patrí snus). Medzi ‚bezdymový‘ tabak patrí šnupací tabak, tabak na cmúľanie, ‚tabak na žuvanie‘ a mnoho druhov iných výrobkov. Všetky tieto výrobky tvorí drvený alebo rezaný tabakový list s nejakou arómou. Z tohto hľadiska ide zhruba o totožné výrobky. Rozdiel medzi týmito výrobkami pochádza z druhu použitého tabaku, jeho spracovania a použitých aróm, čo má významný vplyv na obsah nitrosamínov a benzopyrénu, ktoré sú špecifické pre tabak, a obe látky sa považujú za karcinogénne. Je známe, že snus má v porovnaní s mnohými povolenými bezdymovými tabakovými výrobkami veľmi malý obsah nitrosamínov a benzopyrénu.“

37. Podľa právnej úpravy Spoločenstva je snus špecifickým druhom „tabaku určeného na vnútorné použitie“ [*neoficiálny preklad*]. „Tabak určený na vnútorné použitie“ [*neoficiálny preklad*] má v podstate to isté zloženie ako „tabak na žuvanie“ [*neoficiálny preklad*], okrem toho, že nie je lisovaný do porcií a má rozdielne veľké tabakové častice. Okrem toho, „tabak určený na vnútorné použitie“ [*neoficiálny preklad*] obsahuje viac vody.

38. Na rozdiel od uznesenia o prerušení konania a návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-210/03 bolo pred Súdny

dvorom zdôraznené — a žalobkyne to nevyvracali — že obsah nitrosamínov v snuse je relatívne vysoký. Nitrosamíny sú karcinogénna látka. Navyše bolo pred Súdny dvorom uvedené, že obsah nikotínu je tiež dosť vysoký. Rada napríklad uvádza, že 1 gram snusu obsahuje 8 — 10 miligramov nikotínu. Nikotín je toxický, najmä keď je v kontakte s pokožkou, a je návykový.

39. Druhý bod, ktorým sa budem zaoberať, je použitie snusu. Žalobkyne pred Súdny dvorom tvrdili, že snus je porovnateľný s „tabakovými výrobkami na žuvanie“, na ktoré sa zákaz podľa článku 8 smernice z roku 2001 nevzťahuje. Tieto výrobky sú často zložené z rezaného tabaku lisovaného do porcií, ktoré sa umiestňujú do úst, a bližšie do ústnej dutiny medzi ďasná a pery. Bolo povedané, že veľa starých výrobkov, ktoré sa predávali pod označením „tabak na žuvanie“ nie sú určené vôbec na žuvanie a niektoré z nich ani nie je možné žuť. Na niektorých tabakových výrobkoch „na žuvanie“ sa uvádza informácia pre užívateľa „nežuť“. Tabak sa buď umiestňuje medzi pery a ďasná alebo sa jednoducho cmúľa v ústach. Tento spôsob použitia platí tiež pre tabakové výrobky na žuvanie, ktoré sa predávajú na váhu.

40. Rozdiel v použití medzi snusom a tabakom určeným na žuvanie bol pred-

metom rozsiahlej diskusie pred Súdny dvorom. Táto diskusia sa v podstate týkala tvrdenia žalobkyň, že výrobky, ktoré sa predávajú ako tabak na žuvanie, sa v skutočnosti nežuť a dokonca ani nie sú určené na žuvanie. Podľa môjho názoru má vzhľadom na definíciu výrobku v smernici z roku 2001 táto diskusia obmedzený význam pre rozhodnutie v týchto veciach. Určujúcim hľadiskom je, či sú tabakové výrobky určené na žuvanie. Ak sa bezdymový tabakový výrobok uvádza na trh ako „tabak na žuvanie“, ale zároveň je zrejme, že tento výrobok nie je určený na žuvanie, vzťahuje sa naň zákaz uvedený v článku 8 smernice z roku 2001. Ak je určený na žuvanie, je to podľa smernice odlišný výrobok a môže sa legálne uvádzať na trh.

41. Po tretie, kto sú užívatelia? V rámci ES sa môže snus uvádzať na trh iba vo Švédsku. Približne 20 % mužskej populácie vo Švédsku používa snus pravidelne. Pôvodne ženy nepoužívali snus často, ale v posledných rokoch ženy používajú snus vo väčšom rozsahu. Kľúčom, ktorý pritiahol ženy, bolo, že sa snus balí do malých „čajových vrecúšok“, aby bolo jeho používanie čistejšie. Komisia poskytla informáciu o priemernom veku užívateľov a ich (bývalých) fajčiarskych návykov. V roku 1976 používalo tabak na cmúľanie 10 % švédskych mužov medzi 18. a 24. rokom veku, zatiaľ čo toto percento narástlo roku 1986 na 37 % u mužov vo veku 16 až 24 rokov.

42. Najdôležitejšou okolnosťou týkajúcou sa používania snusu je, že vo Švédsku je jeho používanie medzi obyvateľstvom rozšírené a výrobok priťahuje mladých ľudí. Ako uviedol Európsky parlament počas pojednávania v týchto veciach, snus je tzv. „cool“. Z tohto hľadiska je odlišný od iných šnupavých alebo žuvacích tabakových výrobkov, keďže – aby som citoval tvrdenie Komisie, ktoré nikto nenamietal – tieto výrobky nemajú „takmer žiadny podiel na trhu okrem určitých socio-profesijných skupín (náморníci, baníci a vojenský sektor) a regiónov“. Navyše, tento podiel na trhu v priebehu 20. storočia neustále klesal.

- zdravotné dôsledky ako také: otázka, či spôsobuje používanie snusu vážne ochorenia, ako je rakovina,
- porovnanie so zdravotnými rizikami iných spôsobov používania tabaku, najmä s fajčením a s používaním tabaku určeného na žuvanie, teda bezdymového tabakového výrobku, ktorý nie je zakázaný,

43. Aby som to zhrnul, snus možno porovnať s inými bezdymovými tabakovými výrobkami z hľadiska jeho zloženia a jeho vzhladu, ako aj spôsobu jeho používania. Hlavný rozdiel sa týka skupín užívateľov.

- ide o náhradu alebo o odrazový mostík k fajčeniu? Nabáda dostupnosť snusu ľudí, aby skončili s fajčením, nemá používanie snusu vzťah k fajčiarskym návykom alebo, čo je ešte horšie, priťahuje snus najmä mladých ľudí, ktorí nefajčia, a znižuje im tak prekážku, ktorá ich oddeľuje od užívania nikotínu a závislosti?

C — *Ako je snus nebezpečný?*

44. Prichádzame k bodu, kde sa tvrdenia prednesené pred Súdnyim dvorom rozchádzajú. Podľa môjho názoru by sme mali rozlišovať medzi tromi aspektmi:

45. Začnime so zdravotnými dôsledkami ako takými. V dokumentoch, predložených Súdnemu dvoru, sa vo vzťahu k používaniu snusu uvádzajú rôzne choroby. Snus sa najmä spája s rakovinou ústnej dutiny. Podľa odôvodnení, ktoré sú uvedené v právnej úprave Spoločenstva, *inter alia* práve toto

spojenie viedlo k zákazu snusu. Odôvodnenie smernice z roku 1992 odkazuje na štúdie, ktoré vykonalo Medzinárodné centrum pre výskum rakoviny (MCVR).

46. Žalobkyne popierajú presnosť týchto štúdií, keďže ako uvádzajú, štúdie prihliadali na veľa výrobkov z USA a z Ázie. Správa MCVR sa v prvom rade opiera o štúdiu týkajúcu sa „suchého“ šnupavého tabaku, ktorý nie je porovnateľný so snusom z dôvodu rozdielov v spôsobe jeho používania a vlastností výrobku, ktoré vyplývajú najmä zo spôsobu spracovania tabaku. Správa MCVR neprihliadala na účinok snusu, pretože v tom čase neexistovali podrobnejšie štúdie o možných súvislostiach medzi snusom a rakovinou ústnej dutiny. Naopak, podľa žalobkýň nedávne správy vzťah medzi používaním snusu a rakovinou ústnej dutiny popierajú.

47. Poukazujem na to, že tento názor žalobkýň nezdieľajú ostatní účastníci konania, ktorí Súdnemu dvoru predložili pripomienky, a teda nenašiel ani podporu na pojednávaní. Jednou vetou, správou, na ktoré odkazujú žalobkyne, by sa mali vykladať vyváženejším spôsobom: obsahujú totiž tvrdenia, ktoré uznávajú zvýšené riziko rakoviny ústnej dutiny po intenzívnom používaní snusu. Komisia okrem toho poukazuje na

nedávnu správu z Univerzity v Uppsale<sup>7</sup>, v ktorej sa uvádza, že rakovina ústnej dutiny, ktorá bola pozorovaná u určitých pacientov, ktorí sa z tejto choroby liečia, bola dokonca spôsobená používaním snusu. Navyše, dokumenty boli predložené Súdnemu dvoru s tým, že sa v nich uvádzalo, že používatelia bezdymového tabaku sú vystavení *inter alia* vyššiemu riziku smrti v dôsledku kardiovaskulárnych chorôb ako osoby, ktoré tabak nepoužívajú. Okrem toho nikto výslovne neuviedol, že by bol snus neškodný. Obsahuje dosť veľké množstvá nikotínu. Takéto množstvá nikotínu spôsobujú závislosť na výrobku.

48. Druhé hladisko vyžaduje porovnanie so zdravotnými rizikami iných tabakových výrobkov, ktoré nie sú zakázané. Je nepochybné, že fajčenie má škodlivé účinky na zdravie užívateľa. Žalobkyne uvádzajú, že všetky dostupné údaje jasne ukazujú, že cigarety sú oveľa škodlivejšie ako snus. Poukazujú na odhady, že cigarety sú 100-krát nebezpečnejšie ako snus a že škandinávske bezdymové tabakové výrobky sú o 90 — 99 % menej nebezpečné ako fajčenie cigariet. Uvádzajú nedávnu správu členov Tobacco Advisory Group of the Royal College of Physicians of London (z roku 2002), kde sa uvádza, že bezdymový tabak je „rádovo 10 až 1 000-krát menej nebezpečný ako fajčenie“. Hoci môže byť presnosť týchto čísiel otázna,

<sup>7</sup> — Hirsch, J.-M. a kol., *Oral Cancer in Swedish Snuff-Dippers*, Uppsala, 2002 (dokument, ktorý Súdnemu dvoru predložila Komisia).

zdá sa, že v prípade názoru, ktorý sa týka správnosti vyhlásenia ako takeého, najmä že cigarety sú oveľa škodlivejšie ako snus, nie je žiadny rozdiel. Podľa vedeckej správy, ktorú citovali žalobkyne vo veci C-210/03, „snus je len malým monštrum v porovnaní s cigaretami“.

49. Aby som zhrnul prvé dva vyššie uvedené aspekty, snus je výrobok, ktorý je ako taký pre jeho požívateľa zdraviu škodlivý, ale je oveľa menej škodlivý ako cigarety.

50. To ma privádza k tretiemu aspektu. Na určenie, či zákaz snusu vhodne prispieva k verejnému zdraviu, je veľmi dôležité pozrieť sa dôkladnejšie na vzťah medzi používaním snusu a fajčením cigariet. Ako som uviedol vyššie: je snus náhradou fajčenia alebo je preň odrazovým mostíkom?

51. Možno tvrdiť, že snus slúži hlavne ako náhrada za fajčenie. Keďže nie je ľahké prestať fajčiť, ako to pozná veľa ľudí z osobnej skúsenosti, závislých ľudí je možné motivovať, ak trh poskytuje inú príťažlivú možnosť. Z tohto hľadiska môže byť obsah nikotínu v snuse prospešný pre verejné

zdravie. K tomuto účinku sa vo svojich tvrdeniach prikláňajú žalobkyne. Súdnemu dvoru poskytli údaje, ktoré ukazujú, že vo Švédsku, kde je snus medzi mužmi veľmi rozšírený, je z medzinárodného pohľadu medzi mužmi nízky výskyt chorôb spojených s tabakom. Tiež poukazujú na to, že percento fajčiarov vo Švédsku je mimoriadne nízke v porovnaní s inými členskými štátmi, a tvrdia, že to je úzko spojené so švédskym zvykom používať snus. Platnosť tohto posledného tvrdenia je však otázna, pretože ako uvádza fínska vláda, údaje o fajčení sú vo Fínsku porovnateľne nízke, hoci používanie snusu alebo inej podobnej možnosti nie je veľmi rozšírené.

52. Opačné dôvody sa opierajú o predpoklad, že substitučný účinok nehrá významnú úlohu. Používanie snusu nebráni ľuďom, aby fajčili a – čo je ešte horšie – dostupnosť snusu na trhu priťahuje (mladých) ľudí, ktorí by sa za iných okolností požívania tabaku zdržali. Z tohto pohľadu znižuje snus prekážku, ktorá ich delí od používania tabaku. Ako uvádza Komisia vo svojich písomných pripomienkach, snus by sa mal považovať za odrazový mostík k tabakovým výrobkom určeným na fajčenie.

53. Obe hľadiská boli pred Súdnyim dvorom v týchto veciach obhajované. Žalobkyně v oboch veciach, ako aj švédská vláda obhajovali prvé hľadisko, zatiaľ čo ostatní účastníci konania, ktorých vlády vstúpili do konania ako vedľajší účastníci a inštitúcie Spoločenstva obhajovali druhé hľadisko. Podľa môjho názoru je možné obhajovať obe hľadiská zároveň. Vzájomne sa nevyklučujú. Snus možno považovať za náhradu za fajčenie, pokiaľ pomáha ľuďom prestať fajčiť, ale zároveň priťahuje mladých ľudí, ktorí (ešte) nefajčia a nemajú v úmysle začať fajčiť. Navyše obe hľadiská podporuje skutočnosť, že snus sa na rozdiel od tradičného tabaku na žuvanie uvádza na trh ako výrobok príťažlivý pre mladých spotrebiteľov.

## VII — Tabaková politika Európskej únie (a členských štátov)

55. Politika kontroly používania tabaku sa, ako to opakovane zdôraznila Rada<sup>8</sup>, opiera o všeobecnú politiku, ktorej cieľom je boj proti skutočne všetkým druhom užívania tabaku prostredníctvom prijímania niektorých súhrnných opatrení. Konanie Európskeho spoločenstva a členských štátov sa má vzájomne dopĺňať.

56. Dôraz tabakovej politiky sa kladie samozrejme na fajčenie, nie na bezdymový tabak. Tabaková politika je hlavne protifajčiarska politika. Opatrenia, ktoré sa prijímajú proti fajčeniu sú postupne čoraz prísnejšie. Táto tendencia súvisí nielen s rastom poznatkov o škodlivých účinkoch fajčenia, ale tiež so zmenenými postojmi spoločnosti k fajčeniu a fajčiarom.

54. Nie je ľahké určiť, ktorý účinok je významnejší. Najmä skutočnosť, že snus priťahuje mladých ľudí, ktorí nefajčia cigarety, neznamená, že za iných okolností – teda keby snus nebol na trhu dostupný — by začali fajčiť. Zo švédskej skúsenosti je možné vyvodiť nejaké závery, ale nie sú jednoznačné, ako to preukazujú údaje o fajčení cigariet vo Švédsku a vo Fínsku.

57. V mojich návrhoch vo veci C-491/01, British American Tobacco (Investments) a

8 — Odporúčanie Rady z 2. decembra 2002 o predchádzaní fajčeniu a iniciatívach na zlepšenie kontroly tabaku [neoficiálny preklad] (Ú. v. EÚ L 22, 2003, s. 31) a skoršie dokumenty Rady, na ktoré sa odkazuje.

Imperial Tobacco<sup>9</sup>, som poukázal na to, že vládna politika sa v súčasnosti opiera o dva piliere. Prvý pilier obsahuje opatrenia, ktorých cieľom je čo možno najviac odradiť od fajčenia s osobitným dôrazom na mladých ľudí, zatiaľ čo druhý pilier sa týka opatrení s cieľom čo možno najviac obmedziť škodlivé účinky fajčenia.

59. Dosah politiky Spoločenstva v oblasti tabakových výrobkov má svoje hranice, keďže podlieha zásade subsidiarity a proporcionality, ako aj podmienkam, ktoré formuloval Súdny dvor v rozsudku vo veci reklamy tabakových výrobkov.<sup>11</sup> Okrem politiky Spoločenstva vyvinuli členské štáty svoje vlastné politiky a *inter alia* ustanovili aj obmedzenia na predaj tabakových výrobkov a obmedzili priestory, kde je fajčenie stále povolené.

58. Pokiaľ ide o prvý pilier, cieľ odradiť od fajčenia bol najprv stanovený v článku 5 smernice z roku 2001, ktorá obsahuje ustanovenia o označovaní tabakových výrobkov určených na fajčenie. Ako vieme, na baleniach tabakových výrobkov musí byť uvedené vážne varovanie. Navyše smernica 2003/33<sup>10</sup> obmedzuje reklamu tabakových výrobkov a ich propagáciu. Článok 3 smernice z roku 2001 je príkladom druhého piliera politiky Spoločenstva: stanovuje maximálny obsah dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého.

60. Je dôležité uviesť, že Spoločenstvo, ako aj členské štáty stále posilňujú opatrenia týkajúce sa používania tabakových výrobkov. Napriek tomu sa o najprísnejšom možnom opatrení – úplnom zákaze tabakových výrobkov – neuvažuje. Ako uviedla Komisia, toto opatrenie by mohlo byť odôvodnené nebezpečenstvom, ktoré predstavuje fajčenie, ale by nebolo možné ho dosiahnuť, a to z praktických, daňových a politických dôvodov. Toto tvrdenie by som preformuloval takto: úplný zákaz tabakových výrobkov by zatiaľ nebolo možné dosiahnuť. Vzhľadom na meniace sa postoje spoločnosti voči fajčeniu a fajčiarom by sa to však v nasledujúcich rokoch mohlo zmeniť.

9 – Vec citovaná v poznámke pod čiarou 3, bod 60 návrhov.

10 – Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/33/ES z 26. mája 2003 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa reklamy a sponzorstva tabakových výrobkov (Ú. v. EÚ L 152, 2003, s. 16). Táto smernica nahradila smernicu Európskeho parlamentu a Rady 98/43/ES zo 6. júla 1998 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa reklamy a sponzorstva tabakových výrobkov [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES L 213, 1998, s. 9), ktorú zrušil Súdny dvor rozsudkom vo veci Nemecko/Parlament a Rada, „reklama tabakových výrobkov“, C-376/98, Zb. s. I-8419.

11 – Vec už citovaná v poznámke pod čiarou 10.

61. Jednou vetou, Komisia uvádza dve skupiny dôvodov, prečo zákonodarca Spoločenstva nerobí to, čo by mal, keby sa prihliadalo iba na ochranu zdravia používateľov tabaku (a zdravia „pasívnych fajčiarov“).

zamýšľaného opatrenia na zdravie, samozrejme v rámci dodržania zásady proporcionality.

62. Údajné praktické dôvody sú jasné. Úplný zákaz tabakových výrobkov by viedol k neprimeraným nákladom v súvislosti s kontrolou jeho dodržiavania a tiež by nemal za účinok, že by ľudia prestali fajčiť. Vznikol by čierny trh.

**VIII — Posúdenie: môže sa úplný zákaz určitých výrobkov zakladať na článku 95 ES?**

*A — Rozsah právomoci Spoločenstva podľa článku 95 ES*

63. V súvislosti s prejednávateľnými vecami považujem druhú skupinu argumentov (daňové a politické dôvody) za zaujímavejšiu. Ako vieme, vládna politika v oblasti tabaku bola vždy do určitej miery nejednoznačná. Spotrebné dane na tabakové výrobky sú zdrojom verejných príjmov; výroba a distribúcia tabakových výrobkov je zdrojom zamestnanosti. Samozrejme tieto argumenty hrajú oveľa menšiu rolu, keď ide o výrobky malého hospodárskeho významu. Za takýchto okolností nemusí zákonodarca prihliadať na vysoké hospodárske náklady takej ďalekosiahlej politickej voľby, akou je úplný zákaz vzťahujúci sa na tieto výrobky. Môže sa vyhnúť zložitej analýze nákladov a výnosov a môže sa obmedziť na posúdenie účinkov

64. Článok 95 ES je všeobecným právnym základom pre opatrenia, ktoré smerujú k vytvoreniu a fungovaniu vnútorného trhu. Ako uviedol Súdny dvor, článok 95 ES nepriznáva zákonodarcovi Spoločenstva všeobecnú právomoc riadiť vnútorný trh. Navyše opatrenia prijaté na základe článku 95 ES musia mať skutočne za cieľ zlepšenie podmienok vytvárania a fungovania vnútorného trhu. Podľa rozsudku Súdneho dvora vo veci C-491/01 musí opatrenie skutočne prispieť „k odstráneniu prekážok voľného pohybu tovarov alebo slobody poskytovania služieb alebo k odstráneniu narušení hospodárskej súťaže. Aj keď je odkaz na článok 95 ES ako právny základ možný, ak je cieľom



predchádzanie nebezpečenstvu budúcich prekážok obchodu vyplývajúcich z rôzneho vývoja vnútroštátnych zákonov, nebezpečenstvo takých prekážok musí byť pravdepodobné a dotknuté opatrenie musí byť určené na to, aby mu predchádzalo“<sup>12</sup>.

65. Z tejto judikatúry v podstate vyplývajú dve požiadavky. Na jednej strane musia existovať prekážky (alebo aspoň vážne hroziace prekážky) voľného pohybu a na druhej strane musí opatrenie Spoločenstva prispieť k odstráneniu týchto prekážok. Ak sa pozrieme na tieto dve požiadavky dôkladnejšie, vidíme paralelu s kritériami, ktoré Súdny dvor používa pri posudzovaní právomoci členských štátov zakázať alebo obmedziť voľný pohyb tovarov podľa článku 28 ES a 30 ES (alebo služieb podľa článku 52 ES a 59 ES). Opatrenia musia byť odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu a musia byť primerané na dosiahnutie cieľa, ktorý sledujú.<sup>13</sup> Právomoc podľa článku 95 však musí byť odôvodnená nedostatkami vnútorného trhu ako takého.

66. V prejednávanych veciach je nepochybné, že prvá požiadavka je splnená, keďže je zrejmé, že existuje vážne riziko rôzneho vývoja vnútroštátnych právnych predpisov.

Ako bolo uvedené v odôvodnení smernice z roku 1992, tri členské štáty<sup>14</sup> už prijali zákaz, ktorý sa týkal uvádzania na trh takýchto tabakových výrobkov. Keby bol zákaz na úrovni Spoločenstva zrušený v čase prijatia smernice z roku 2001, členské štáty by mohli sami a nezávisle zakázať snus, ale bez akejkoľvek záruky, že použijú svoju nezávislú právomoc koordinovaným spôsobom.

67. V tejto časti svojich návrhov budem skúmať druhú požiadavku týkajúcu sa zákazu uvádzania určitých výrobkov na trh podľa článku 95 ES. Rozoberiem:

- zákonodarnú prax,
  
- obmedzenia po rozsudku vo veci reklamy tabakových výrobkov,
  
- zákaz výrobkov,

<sup>12</sup> — Body 60 a 61 rozsudku vo veci C-491/01.

<sup>13</sup> — Pozri kritériá uplatnené vo veci Gebhard, 2 30. novembra 1995, C-55/94, Zb. s. I-4165.

<sup>14</sup> — Ide o Belgicko, Írsko, Spojené kráľovstvo a Severné Írsko.

— zákonnosť článku 8 smernice z roku 2001.

69. Tretí príklad, ktorý uviedla francúzska vláda, je smernica 2001/83 o humánných liekoch.<sup>17</sup> Táto smernica upravuje najmä podmienky, ktoré musia byť splnené predtým, ako sa môžu uviesť humánne lieky na trh: žiadne humánne lieky nemožno uviesť na trh bez toho, aby bolo udelené povolenie na uvedenie na trh. Toto povolenie na uvedenie na trh možno vydať iba po posúdení výrobku, ktoré sa týka rôznych aspektov výrobkov.

## B — Zákonodarná prax Spoločenstva

68. Pre právnu úpravu Spoločenstva bolo zriedkavé stanoviť úplný zákaz uvádzania niektorých výrobkov na trh. Vo svojich písomných a ústnych pripomienkach uviedla francúzska vláda tri príklady. Najprv uviedla smernicu 76/768 o kozmetických výrobkoch.<sup>15</sup> Táto smernica zakazuje uvádzanie kozmetických výrobkov obsahujúcich určité látky alebo farbivá na trh. Nezakazuje všeobecne uvádzanie určitých typov kozmetických výrobkov na trh, napríklad tých, ktoré sú určené na to, aby sa používali určitým spôsobom. Napriek tomu však smernica stanovuje, že sa jej požiadavky budú prispôbovať technickému pokroku. Dôsledkom tohto prispôsobenia môže byť aj povinnosť stiahnuť určité výrobky z trhu. Systém, ktorý má podobný účinok na uvádzanie výrobkov na trh, bol zavedený smernicou 76/769 o niektorých nebezpečných látkach a prípravkoch.<sup>16</sup>

70. Smernice citované francúzskou vládou sa *inter alia* týkajú zloženia výrobkov. To vedie alebo môže viesť k zakazu uvádzania určitých výrobkov na trh, ak obsahujú nedovolené látky. Hoci žiadne z uvedených ustanovení výslovne nezakazuje nejakú osobitnú kategóriu výrobkov, všetky sú, pokiaľ ide o ich výsledok, porovnateľné s článkom 8 smernice z roku 2001. Bránia legálnemu uvádzaniu určitých kategórií výrobkov na trh, ak sú splnené určité podmienky.

15 — Smernica Rady z 27. júla 1976 o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa kozmetických výrobkov (76/768/EHS) (Ú. v. ES L 262, 1976, s. 169).

16 — Smernica Rady z 27. júla 1976 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov vzťahujúcich sa na obmedzenia uvádzania na trh a používania niektorých nebezpečných látok a prípravkov (76/769/EHS) (Ú. v. ES L 262, 1976, s. 201).

17 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2001/83/ES zo 6. novembra 2001, ktorým [ktorou — *neoficiálny preklad*] sa ustanovuje zákonník spoločenstva o humánných liekoch (Ú. v. ES L 311, 2001, s. 67).

71. Je pozoruhodné, že výslovný zákaz uvádzania určitých výrobkov na trh nie je možné nájsť dokonca ani v osobitných opatreniach prijatých podľa článku 95 ES, ktoré sa týkajú nebezpečných tovarov ako omamných látok a psychotropných látok<sup>18</sup> alebo výbušnín určených na civilné použitie<sup>19</sup>. V prípade zbraní však majú členské štáty podľa smernice, ktorej právnym základom je výlučne článok 95 ES<sup>20</sup>, prijať príslušné opatrenia, aby zakázali nadobúdanie a držbu strelných zbraní a streliva, zaradených do určitej kategórie. Právna úprava Spoločenstva vysvetľuje použitie článku 95 ES ako právneho základu odkazom na zrušenie všetkých kontrol a formalít na vnútorných hraniciach Spoločenstva ako základnú podmienku na vytvorenie vnútorného trhu.<sup>21</sup>

ok 95 ES nepriznáva zákonodarcovi Spoločenstva všeobecnú právomoc riadiť vnútorný trh. Všeobecná právomoc by bola v rozpore s výslovným znením článku 95 a ďalej nezlučiteľná so zásadou uvedenou v článku 5 prvom pododseku ES. Podľa bodu 95 uvedeného rozsudku treba overiť, či smernica skutočne prispieva k odstráneniu prekážok voľného pohybu tovarov a slobody poskytovania služieb a k odstráneniu narušení hospodárskej súťaže. Súdny dvor ďalej uviedol, že zákaz reklamy na plagátoch, slnečníkoch, populníkoch a iných tovaroch používaných v hoteloch, reštauráciách a kaviarňach a zákaz reklamných upútaviek v kinách nemohol nijakým spôsobom uľahčiť obchodovanie s dotknutými výrobkami.<sup>23</sup>

### C — Obmedzenia vyplývajúce z rozsudku vo veci reklamy tabakových výrobkov

72. V rozsudku vo veci reklamy tabakových výrobkov<sup>22</sup> Súdny dvor uviedol, že člán-

73. Treba mať na pamäti, že podľa Súdneho dvora článok 95 ES priznáva – toto je moja terminológia – funkčnú právomoc. Nie je dôležité, či je konečným cieľom opatrenia uľahčenie obchodovania; dôležité je len, či je opatrenie vhodné na uľahčenie obchodovania. Prvoradý cieľ politiky môže spočívať v ochrane verejného zdravia.

18 — Smernica Rady 92/109/EHS zo 14. decembra 1992 o výrobe a uvádzaní na trh určitých látok používaných pri nedovolenej výrobe omamných látok a psychotropných látok (Ú. v. ES L 370, 1992 s. 76).

19 — Smernica Rady 93/15/EHS z 5. apríla 1993 o zosúladiení ustanovení, týkajúcich sa uvádzaní výbušnín na trh a ich kontrole pre civilné použitie (Ú. v. ES L 121, 1993 s. 20).

20 — Smernica Rady z 18. júna 1991 o kontrole získavania a vlastníctva zbraní (91/477/EHS) (Ú. v. ES L 256, 1991, s. 51).

21 — Pozri odôvodnenie smernice Rady 91/477.

22 — Vec C-376/98, už citovaná v poznámke pod čiarou 10, bod 83.

74. Súdny dvor nám tak podáva určité kľúčové prvky tejto funkčnej právomoci: 1) cieľom opatrenia musí byť zlepšenie podmienok na vytvorenie a fungovanie vnú-

23 — Bod 99 rozsudku.

torného trhu; 2) ustanovenia musia prispieť k odstráneniu prekážok; 3) narušenia hospodárskej súťaže musia byť odstránené a 4) ustanovenia musia uľahčiť obchodovanie.

stredia a spotrebiteľa. Táto zodpovednosť zákonodarcu Spoločenstva bola v článku 95 ods. 3 ES vyjadrená výslovnne, pričom sa vyžaduje vysoká úroveň ochrany.

#### D — *Zákaz určitých výrobkov*

75. Podľa článku 14 ods. 2 ES zahŕňa vnútorný trh priestor bez vnútorných hraníc. Podstatné pre fungovanie tohto trhu je, že podmienky na uvedenie výrobkov na trh sú rovnaké v rôznych členských štátoch. Iba po dosiahnutí tejto rovnováhy sa môžu odstrániť vnútorné hranice.

76. To je základným dôvodom pre právomoc zákonodarcu Spoločenstva zosúladiť rozdielne právne úpravy členských štátov. Zodpovednosť zákonodarcu Spoločenstva však ide dokonca ešte ďalej. Nielen že musí vytvoriť podmienky pre vnútorný trh výrobkov, ale musí tiež zaručiť, že výrobky, s ktorými sa obchoduje na tomto trhu, nie sú škodlivé pre verejné záujmy, ako je zdravie, bezpečnosť, ochrana životného pro-

77. Keby jeden alebo viac členských štátov zakázal uvádzanie určitých výrobkov na trh z dôvodu verejného zdravia, zatiaľ čo iné členské štáty by povolili predaj týchto výrobkov, došlo by k vytvoreniu vnútorných hraníc, čo by zasiahlo do fungovania vnútorného trhu. Zásah zákonodarcu Spoločenstva, ktorý má za cieľ zosúladiť rozdielne vnútroštátne právne úpravy, môže viesť k odstráneniu prekážok na vnútorných hraniciach Spoločenstva. Vzhľadom na rozdielnosť vnútroštátnych právnych úprav patrí do právomoci Spoločenstva rozhodnúť, či stanoví obmedzenia týkajúce sa zloženia určitých výrobkov alebo obmedzenia legislatívny tak, že úplne zakáže uvedenie takých výrobkov na trh. Keby sa vysoká úroveň ochrany verejného zdravia, ako to tiež požaduje článok 152 ods. 1 ES, mohla zabezpečiť iba úplným zákazom, zákonodarcu Spoločenstva by bol definitívne povinný vybrať si túto voľbu.

78. Samozrejme je možné namietat, že zákaz predaja výrobku nemôže ako taký zlepšiť podmienky uvádzania tohto výrobku na trh. Výrobok je totiž vylúčený z trhu. Ako uviedli žalobkyne vo svojich písomných pripomienkach, je otázne, či úplný zákaz tohto druhu vôbec môže prispieť k vytvoreniu a fungovaniu vnútorného trhu. Takýto zákaz

možno ťažko považovať za odstránenie prekážok uvádzania týchto výrobkov na trh, keďže znemožňuje existenciu trhu takéhoto výrobku. Inými slovami, bráni vzniku legálneho trhu a tým vytvára prekážku obchodu. Žalobkyne dokonca vykladajú rozsudok Súdneho dvora vo veci reklamy tabakových výrobkov<sup>24</sup> v tomto zmysle, keď tvrdia, že absolútny zákaz reklamy určitých výrobkov nemožno považovať žiadnym spôsobom za uľahčenie obchodovania s týmito výrobkami.

iných bezdymových tabakových výrobkov na trh môže byť znížené. V tejto súvislosti možno povedať, že článok 8 smernice z roku 2001 prispieva k odstráneniu prekážok obchodovania s inými výrobkami.

80. Zhrniem to tak, že prvoradým cieľom ustanovení Zmluvy ES o vnútornom trhu je vytvorenie jednotného trhu, ktorý nerozdeľujú rozdielne vnútroštátne pravidlá. Dôsledkom tohto cieľa nie je skutočnosť, že všetky možné výrobky sa môžu na tomto trhu predávať, hoci škodia zdraviu ich užívateľov. Ustanovenie, ktoré výslovne zakazuje uvádzanie určitých výrobkov na trh, nemôže prispieť k odstráneniu prekážok týkajúcich sa tohto osobitného výrobku, ale môže napriek tomu prispieť k vytvoreniu a fungovaniu vnútorného trhu na účely článku 95 ES.

79. Táto námietka však neodráža vlastné znenie článku 95 ES. Hoci musia opatrenia Spoločenstva zlepšiť podmienky na vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu a musia uľahčiť obchod, to neznamená, že to musia robiť voči každému jednotlivému výrobku. Zákonodarca Spoločenstva môže zakázať uvádzanie nejakého výrobku na trh, ak som uviedol vyššie. Za týchto okolností sa takéto výrobky nemôžu legálne objaviť na trhu v rámci územia Európskeho Spoločenstva. To znižuje náklady na vynutiteľnosť a dokonca môže znížiť náklady na vynutiteľnosť nariadení o výrobkoch, ktorých sa to týka. Ak by totiž snus nebol na trhu Európskej Únie, úsilie kontrolovať uvádzanie

*E — Posúdenie zákonnosti článku 8 smernice z roku 2001*

81. Sú pochybnosti o tom, či sa článok 8 smernice z roku 2001 musí skutočne považovať za úplný zákaz určitých kategórií výrobkov, ako to bolo v prípade zbrání podľa smernice o zbraniach, alebo či je zákaz podľa

24 — Vec C-376/98, už citovaná v poznámke pod čiarou 10, body 95 až 100.

článku 8 porovnateľný s obmedzením zloženia výrobkov ako článok 3 smernice z roku 2001.

**IX — Ako sa používa právomoc Spoločenstva: požiadavka podľa článku 95 ods. 3 ES a zásada proporcionality**

*A — Úvodné poznámky*

82. Článok 8 nezakazuje vo všeobecnosti uvádzanie tabakových výrobkov na trh. Zákaz sa vzťahuje iba na tabakové výrobky, ktoré sú určené na používanie určitým spôsobom. Jeho rozsah sa v podstate nelíši od zákazu výrobkov určitého zloženia. Na druhej strane sa táto myšlienka môže obhajovať tak, že toto ustanovenie zakazuje uvádzanie na trh určitej kategórie tabakových výrobkov, pre ktoré existuje trh odlišiteľný od trhu iných tabakových výrobkov (ponechajúc bokom „substitučný účinok“, ktorým som sa zaoberal na inom mieste týchto návrhov).

84. Ako bolo uvedené vyššie, zákonodarca Spoločenstva môže použiť svoju právomoc podľa článku 95 ES, ak existujú prekážky (alebo aspoň vážna hrozba prekážok) voľného pohybu a opatrenie Spoločenstva prispieva k odstráneniu týchto prekážok. Zákonodarca Spoločenstva má rozsiahlu právomoc voľnej úvahy. Táto voľná úvaha však nie je neobmedzená. V tejto časti posúdim obmedzenia zákonodarcu Spoločenstva pri výkone tejto právomoci.

83. Nie je treba rozvíjať tvrdenia, ktoré boli uvedené v predchádzajúcom bode. Ako je uvedené vyššie, zákonodarca Spoločenstva je oprávnený zakázať určité kategórie výrobkov podľa článku 95 ES. Keďže smernica z roku 2001 zakazuje iba určitú obmedzenú kategóriu výrobkov – ktoré sa odlišujú od iných dovolených výrobkov nielen zložením, ale aj spôsobom ich použitia — je nepochybné, že článok 95 ES môže slúžiť ako právny základ.

85. Po prvé, článok 152 ods. 1 ES vyžaduje v definícii všetkých politík Spoločenstva vysokú úroveň ochrany ľudského zdravia. Článok 95 ods. 3 ES je ešte špecifickejší, keď ide o použitie zákonodarnej právomoci podľa článku 95 ES a odkazuje na vývoj vychádzajúci z nových vedeckých poznatkov. Zatiaľ čo konanie vnútroštátnej vlády, ktoré obmedzuje uvádzanie výrobkov na trh podľa článku 28 ES a 30 ES, musí byť odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, konanie zákonodarcu Spoločenstva musí

zabezpečiť vysokú úroveň ochrany. Ako som uviedol v mojich návrhoch k veci C-491/01<sup>25</sup>, ak existuje prekážka voľného pohybu, ochranou verejného zdravia sa zaoberá zákonodarca Spoločenstva. Z hľadiska ochrany zdravia sa jeho konanie nelíši od konania vnútroštátnej vlády, ktorá obmedzuje uvádzanie výrobkov na trh v súlade s článkom 28 ES a 30 ES.

87. Po tretie, zákonodarca Spoločenstva musí dodržiavať právne zásady, ktoré sa vyvinuli z judikatúry Súdneho dvora alebo sú uvedené v Zmluve, akými sú zásada starostlivosti a zásada ochrany legitímnej dôvery, na ktoré sa má prihliadnuť, ako aj povinnosť odôvodnenia. Ako som uviedol v úvode týchto návrhov, nebudem sa zaoberať týmito právnymi zásadami s výnimkou povinnosti odôvodnenia (pozri nižšie).

## B — Vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia

### 1) Osobitná povaha vecí

86. Po druhé, musí sa dodržiavať zásada proporcionality. Podľa článku 5 ES činnosť Spoločenstva neprekročí rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov tejto Zmluvy. Ak je hlavným cieľom opatrení Spoločenstva ochrana verejného zdravia – ako je uvedené v článku 8 smernice z roku 2001 – posúdenie zásady proporcionality sa nelíši od posúdenia opatrenia, ktoré prijal členský štát s cieľom chrániť verejné zdravie v súlade s článkom 28 ES a 30 ES. Musí sa určiť, či je opatrenie primerané na ochranu verejného zdravia a či by sa nemohol dosiahnuť rovnaký výsledok použitím menej obmedzujúceho opatrenia.

88. Tieto veci majú osobitnú povahu. Je nepochybné, že zákonodarca Spoločenstva sleduje zákazom snusu vysokú úroveň ochrany zdravia. Nie je však isté, či je toto opatrenie primerané na dosiahnutie tohto cieľa politiky, a je dokonca možné, že by sa cieľ politiky dosiahol lepšie, keby zákonodarca Spoločenstva povolil uvádzanie snusu na trh.

89. Hlavný problém v týchto veciach spočíva v tom, že článok 8 smernice z roku 2001 zakazuje nové výrobky, ktoré ešte neboli uvádzané na trh členských štátov, okrem Švédska. Dokumenty predložené Súdnemu

25 — Osobitne bod 106 návrhov.

dvoru odôvodňujú tvrdenie, že používanie snusu môže spôsobiť rakovinu ústnej dutiny. Napriek tomu však toto tvrdenie ako také neodôvodňuje zákaz snusu. Mojm druhým tvrdením je, že škodlivé účinky používania snusu sú oveľa menej nebezpečné ako tie, ktoré sú spôsobené fajčením. A napokon, nie je isté, či hlavným účinkom uvádzania snusu na trh bude podnet ľudí k tomu, aby prestali fajčiť („substitučný účinok“), alebo uľahčenie im začatia používať tabak („odrazový mostík“).<sup>26</sup>

90. Teraz postupne rozoberiem odkaz v článku 95 ods. 3 ES na vývoj vychádzajúci z nových vedeckých poznatkov, zásadu ochrany v prípade nedostatku dohody o účinnosti opatrení, ktoré majú prospievať verejnému zdraviu, a zásadu prevencie.

## 2. Poznámky k dôkazom

91. V priebehu týchto konaní pred Súdny dvorom sa veľká pozornosť venovala (vedeckým) dôkazom na podporu zákazu snusu.

92. Po prvé, zaujímavé právne argumenty k relevantnosti nových vedeckých dôkazov predložili žalobkyne (a švédka vláda). Tvrdia, že zákonodarca Spoločenstva je povinný prihliadať na vedecký vývoj. Zásada proporcionality v sebe zahŕňa aj povinnosť za určitý čas preskúmať, či sa opatrenie nestalo neprimeraným.<sup>27</sup> Žalobkyne poukazujú na článok 95 ods. 3 ES a tiež na judikatúru Súdneho dvora.

93. Osobitne spomínajú opatrenia Spoločenstva vo veterinárnej a zootecnickej oblasti, napríklad opatrenia prijaté na boj s BSE vo veci Spojené kráľovstvo/Komisia, C-180/96<sup>28</sup>. V uvedenom prípade bolo uznané, že opatrenia, ktoré sa majú prijať, sa musia podrobiť dôkladnej vedeckej štúdiu a že sa má prihliadať na nové informácie. Na jednej strane súhlasím so žalobkyňami, pokiaľ ide o ich tvrdenie, že právna úprava musí byť podrobená preskúmaniu, keď nové vedecké údaje spochybnia prínos takejto právnej úpravy. Pravidelné preskúmavanie je povinnosťou každého zákonodarcu. Táto povinnosť sa stáva ešte dôležitejšou, keď je určité opatrenie súčasťou nariadenia alebo

27 — V tejto súvislosti žalobkyne prirovnávajú judikatúru týkajúcu sa sociálnej politiky, v ktorej Súdny dvor uznal povinnosť pravidelne posudzovať dotknuté činnosti, aby sa dalo určiť, či z hľadiska sociálneho vývoja možno aj naďalej zachovať výnimku (rozsudok z 11. januára 2000, Kreil, C-285/98, Zb. s. I-69).

28 — Rozsudok z 5. mája 1998, Zb. s. I-2265, bod 101.

26 — Pozri body 44 až 54 týchto návrhov.



smernice Spoločenstva, ktoré sú menené a doplnené z dôvodu nového vývoja v dotknutej oblasti. Jednou vetou, v prípade takejto podstatnej zmeny právnej úpravy o používaní tabakových výrobkov sa musia opätovne zvážiť všetky opatrenia týkajúce sa rôznych tabakových výrobkov.

verejného zdravia, ak sa opierajú o vhodné a aktuálne vedecké štúdie. Ako výsledok týchto štúdií sa nevyžaduje jednoznačný vedecký dôkaz o zdravotných rizikách. Postačujú vážne nepriame dôkazy.

94. Na druhej strane nesúhlasím s tým, že v tejto veci by preskúmanie nevyhnutne viedlo k novelizácii právnej úpravy Spoločenstva týkajúcej sa snusu. Vedecké správy predložené Súdnemu dvoru dokazujú – ako som uviedol v bode 47 týchto návrhov – škodlivé účinky používania snusu a v rozpore s tým, čo, ako sa zdá, navrhujú žalobkyne, nevyjadrujú žiadne nové aspekty zdravotných rizík. Zdôraznil by som, že z judikatúry Súdného dvora k článku 30 ES vyplýva, že opatrenia, ktoré z dôvodu verejného zdravia obmedzujú voľný pohyb tovarov, možno prijať aj vtedy, ak nedôjde k vedeckej zhode. Uviedol by som rozsudok Súdného dvora vo veci *De Peijper a National Farmers Union a i.*<sup>29</sup> Právo Spoločenstva uznáva obmedzujúce opatrenia, ktorých cieľom je ochrana

95. Po druhé, pokiaľ ide o dôkaz účinnosti článku 8 ako takého, nie je vedecky dokázané, že snus je skôr odrazovým mostíkom k používaniu tabaku ako náhradou za fajčenie. Nedostatok dôkazov a vedecká neistota sa totiž netýkajú zákazu látky ako takej, ale očakávaného ľudského správania. Otázkou je, či za týchto okolností možno považovať zákaz snusu za účinné opatrenie na ochranu verejného zdravia. A práve z tohto dôvodu prihliadnem na zásadu ochrany a zásadu prevencie.

### 3) Zásada ochrany

96. Ako som zdôraznil vyššie, účinnosť zákazu snusu ako opatrenia na ochranu verejného zdravia je neistá. Rozoberiem, či za takýchto okolností je zákonodarca Spoločenstva povinný zdržať sa činnosti, alebo môže oprieť svoju činnosť o zásadu ochrany.

<sup>29</sup> – Rozsudok z 20. mája 1976, *De Peijper*, 104/75, Zb. s. 613, a rozsudok z 5. mája 1998, *National Farmers Union a i.*, C-157/96, Zb. s. I-2211.

97. Zásada ochrany nie je v Zmluve definovaná, odkazuje sa na ňu iba raz, vo vzťahu k politike Spoločenstva v prípade ochrany životného prostredia v článku 174 ES. Ale táto zásada sa uplatňuje na viac než len na ochranu životného prostredia. Komisia uverejnila 2. februára 2000 oznámenie o zásade ochrany [*neoficiálny preklad*].<sup>30</sup> V tomto oznámení Komisia uvádza, že zásada ochrany je všeobecnou zásadou, na ktorú sa má prihliadať najmä v oblasti ochrany životného prostredia a zdravia ľudí, zvierat a rastlín. Podľa Komisie sa zásada ochrany použije iba vtedy, ak sa potenciálne riziko zistí, bolo vedecky preskúmané a výsledky vedeckých skúmaní si odporujú alebo nevedú k žiadnemu záveru.

98. Zásada ochrany zákonodarcovi Spoločenstva okrem iného priznáva širšiu, ale nie neobmedzenú právomoc voľnej úvahy. Keď má zákonodarcu v úmysle použiť túto širšiu právomoc voľnej úvahy, nesie náročné dôkazné bremeno pri preukazovaní, že údajné riziko nie je len hypotetické.

30 — Oznámenie Komisie o zásade ochrany [*neoficiálny preklad*], KOM/2000/0001, konečné znenie. Cieľom oznámenia je načrtnúť prístup Komisie k používaniu zásady ochrany, vytvoriť pokyny na jej uplatňovanie, vytvoriť spoločnú dohodu o tom, ako posudzovať, hodnotiť, riadiť a oznamovať riziká, ktoré veda ešte nie je schopná úplne zhodnotiť, a zabrániť neodôvodnenému použitiu zásady ochrany ako rozlišiteľnej formy ochranárstva.

99. Súdny dvor mal niekoľko príležitostí, aby preskúmal uplatňovanie zásady ochrany vo veciach týkajúcich sa ochrany zdravia a voľného pohybu tovarov. Vo veci Monsanto Agricoltura Italia, C-236/01<sup>31</sup>, sa spor týkal nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 258/97 z 27. januára 1997 o nových potravinách a nových prídavných látkach<sup>32</sup>, najmä jeho článku 12. Vo veciach Komisia/Dánsko, C-192/01, Komisia/Francúzsko, C-24/00, a Greenham a Abel, C-95/01<sup>33</sup>, musel Súdny dvor preskúmať viaceré vnútroštátne zákony obmedzujúce prídavné látky v potravinách, akými sú vitamíny a minerály.

100. Správne uplatňovanie zásady ochrany predpokladá v prvom rade zistenie potenciálnych negatívnych dôsledkov určitej situácie na zdravie a v druhom rade, dôkladné posúdenie zdravotných rizík založené na najspoľahlivejších dostupných vedeckých údajoch a na najnovších výsledkoch medzinárodného výskumu.<sup>34</sup> Inými slovami, existencia zdravotného rizika musí byť vierohodná.<sup>35</sup> Podľa Súdneho dvora „v prípadoch, keď sa preukáže, že nemožno s istotou určiť existenciu alebo rozsah údajného rizika

31 — Rozsudok z 9. septembra 2003 C-236/01, Zb. s. I-8105, bod 113.

32 — Ú. v. ES L 43, 1997, s. 1.

33 — Rozsudky z 23. septembra 2003 Zb. s. I-9693, 192/01, a z 5. februára 2004, C-24/00 Zb. s. I-1277, a z 5. februára 2004, C-95/01 Zb. s. I-1333.

34 — Podľa odôvodnenia Súdneho dvora vo veci Komisia/Dánsko, C-192/01, už citovanej v poznámke pod čiarou 33, body 51 až 55.

35 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mischo vo veci Komisia/Dánsko, C-192/01, už citovanej v poznámke pod čiarou 33, bod 102.

z dôvodu nedostatku, nejednoznačnosti alebo nepresnosti výsledkov vykonaných štúdií, ale naďalej pretrvávajú pravdepodobnosť skutočného poškodenia verejného zdravia, keby sa riziko realizovalo, zásada ochrany odôvodňuje prijatie obmedzujúcich opatrení“<sup>36</sup>. Podľa tohto rozsudku je kľúčovou okolnosťou zásady ochrany vedecká neistota. Opatrenia je možné prijať, keď je želaná úroveň ochrany životného prostredia alebo zdravia ohrozená.

101. Vo všeobecnosti hrá zásada ochrany úlohu, keď chce vláda regulovať riziko. V Deklarácii z Rio de Janeiro v rámci Svetového summitu o trvalo udržateľnom rozvoji sa uvádza, že táto zásada sa uplatňuje tam, kde je hrozba vážnej alebo nenapraviteľnej škody, pokiaľ v súvislosti s týmito hrozbami panuje vedecká neistota. Skutočnosť, že neexistuje dôkaz škody, by nemala znamenať, že neexistuje žiadna škoda.<sup>37</sup>

102. Je otázne, či právomoc znížiť riziko, ktorá vyplýva zo zásady ochrany, možno použiť na to, aby sa zakázali všetky riziká. Súd prvého stupňa vo veci Pfizer Animal

Health/Rada, T-13/99<sup>38</sup>, uviedol, že opatrenie Spoločenstva prijaté na základe zásady ochrany sa na jednej strane nemusí opierať o prístup „nulového rizika“. Na druhej strane inštitúcie Spoločenstva musia prihliadnuť na svoje povinnosti podľa prvého pododseku článku 152 ods. 1 ES, aby sa zabezpečila vysoká úroveň ochrany zdravia ľudí.

103. Podľa môjho názoru je nepochybné, že zákonodarca Spoločenstva môže zakladať svoje konanie na zásade ochrany, ak sú splnené tri kumulatívne podmienky. Musí existovať vedecká neistota v súvislosti s rizikom, riziko musí byť analyzované a musí byť preukázané, že je reálne, a riziko musí mať významné dôsledky na verejný záujem. Pokiaľ ide o podstatu opatrenia, opatrenie, ktoré sa opiera o zásadu ochrany, nesmie ísť tak ďaleko, že zakáže všetky riziká.

104. To ma privádza k prejednávanej veci. Žalobkyne uvádzajú, že zásada ochrany sa neuplatňuje. Odkazujú na určité zásady, ktoré uviedol Súd prvého stupňa vo veci Pfizer Animal Health/Rada<sup>39</sup>, ktoré majú zabezpečiť, aby sa zásada ochrany nepoužívala svojvoľne. Navyše by mala byť zásada ochrany relevantná iba v prípadoch

36 — Rozsudok Komisia Dánsko, už citovaný v poznámke 33, bod 52 rozsudku.

37 — Pre podrobnejšie informácie pozri: „Is the precautionary principle justiciable“, E. Fischer, *Journal of Environmental Law*, zväzok 13, č. 3, s. 315.

38 — Rozsudok z 11. septembra 2002, T-13/99, Zb. s. II-3305, bod 152.

39 — Vec už citovaná v poznámke pod čiarou 38.

vedeckej neistoty týkajúcej sa účinkov určitých látok alebo správania. Je možné sa jej dovoliť iba vtedy, keď neistota stále pretrváva aj po vykonaní analýzy všetkých dostupných vedeckých údajov.

zákaz uvádzania snusu na trh zabráni tomu, aby fajčiari prestali fajčiť, alebo odradí mladých nefajčiarov od toho, aby začali používať tabak.

107. Podľa môjho názoru nie je možné použiť zásadu ochrany za týchto okolností:

105. Žalobkyne popierajú existenciu neistoty o zdravotných rizikách snusu. Zdôrazňujú, že snus nie je nový výrobok, ale je to výrobok, ktorý sa tradične uvádzal na trh v niektorých severských krajinách. Takže zdravotné riziká sú známe. Súhlasím s týmito poznámkami žalobkýň: zásada ochrany nie je podstatná vo vzťahu k účinkom snusu ako takého ako výrobku, ktorý má dlhú tradíciu v niektorých severských krajinách. Hoci vedecké správy predložené Súdnemu dvoru nie sú jednoznačné, pokiaľ ide o zhodnotenie rizík používania snusu, ako môže byť jasné z mojich skorších poznámok, neexistuje vedecká neistota vo vyššie uvedenom zmysle. Súdny dvor môže na základe toho oprieť svoje posúdenie o tvrdenie, že používanie snusu spôsobuje rakovinu ústnej dutiny.

— neistota týkajúca sa rizika, ktoré odôvodňuje zákaz, závisí na očakávaníach, ktoré sa týkajú používania snusu. Toto nie je riziko vedeckej povahy, ktoré odôvodňuje uplatnenie zásady ochrany. Zdroj neistoty nemá nič spoločné so zásadou ochrany.

— Pokiaľ ide o dôkazné bremeno, poškodenie verejného zdravia v prípade, ak sa snus objaví na trhu, nie je vierohodné. Spomenul by som substitučný účinok.<sup>40</sup> Zákonodarca Spoločenstva nebol v situácii, v ktorej mohol oprieť svoje opatrenia o pravdepodobnosť skutočného poškodenia verejného zdravia<sup>41</sup> bez toho, aby mal k dispozícii jednoznačné vedecké dôkazy.

106. Účinok obchodovania so snusom v rámci celého Spoločenstva na správanie — hlavne mladých — ľudí je veľmi neistý. Prichádzame k dosahu vyššie uvedených pripomienok: neistota o účinnosti zákazu, či

40 — Pozri body 50 až 53.

41 — Kritérium, ktoré vyslovil Súdny dvor a uvádza sa v bode 100 vyššie.

- Tretia podmienka uvedená vyššie v bode 103 je však splnená: riziko, ak sa objaví, má významné dôsledky na verejné zdravie.
- na trh nemusí čakať, kým sa preukáže, že teória „odrazového mostíka“ je pravdivá. Môže konať preventívne. Navyše, pozrime sa, aká by bola situácia, keby Komisia nemohla konať preventívne. Snus by sa objavil na trhu a ľudia by ho začali používať. O niekoľko rokov by mohlo byť jasné, že snus používali často mladí ľudia, ktorí predtým nefajčili (a pre ktorých sa prekážka, ktorá ich oddeľovala od fajčenia, zmizla alebo sa zmenšila). Zákonodarca Spoločenstva by bol zodpovedný za odstránenie výrobku, ktorý sa stal príťažlivým pre spotrebiteľov a vyvoláva ich závislosť. Je otázne, či by bolo také opatrenie také účinné ako zákaz výrobku, ktorý si ešte nenašiel svoju cestu k spotrebiteľom. Uviedol by som riziko vzniku čierneho trhu. Okrem toho zákaz výrobku, ktorý už je na trhu, môže poškodiť legitímnu dôveru výrobcu a môže viesť k náhrade škody a/alebo k prechodným opatreniam.

#### 4) Zásada prevencie

108. Hlava XIX Zmluvy ES o životnom prostredí tiež uvádza zásadu prevencie. Táto zásada uvedená v článku 174 ods. 2 ES bola tiež uznaná vo vzťahu k ochrane zdravia ľudí, osobitne v judikatúre o BSE<sup>42</sup>. Táto zásada sa obyčajne spomína v súvislosti so zásadou ochrany. V judikatúre o BSE napríklad Súdny dvor zásade prevencie samostatnú úlohu nepriznal.

109. Podľa môjho názoru hrá zásada prevencie v prejednávanych veciach určitú rolu. Zákonodarca Spoločenstva vystavený potenciálnym zdravotným rizikám uvedenia snusu

110. Jednou vetou, preventívne opatrenie je potrebné, pretože povolenie uvádzať snus na trh by mohlo mať nezvratné účinky. Keby vlády povolili uvádzanie na trh a propagáciu snusu na určité obdobie, účinnosť zákazu snusu by už viac nebolo možné dosiahnuť.

<sup>42</sup> — Rozsudok z 5. mája 1998, Spojené kráľovstvo/Komisia, C-180/96, Zb. s. I-2265 bod 28, a National Farmers' Union a i., C-157/96, už citovaný v poznámke pod čiarou 29.

C — *Zásada proporcionality*

1) Vo všeobecnosti

111. Vo svojom rozsudku vo veci C-491/01 sa Súdny dvor zaoberal zásadou proporcionality vo vzťahu k smernici z roku 2001, pričom prihliadal na dôležitosť primeranej ochrany verejného zdravia zákonodarcom Spoločenstva. Poukazujem na rozsiahle úvahy Súdneho dvora. Uvediem tu podstatné okolnosti, najmä vo vzťahu k tomuto prípadu:

— opatrenia by mali byť spôsobilé dosiahnuť sledovaný cieľ, ktorým je ochrana verejného zdravia tým, že sa používanie tabakových výrobkov stane menej príťažlivým,

— zákonodarca Spoločenstva má rozsiahlu právomoc voľnej úvahy, ktorá zahŕňa politické, hospodárske a sociálne rozhodnutia. Zákonnosť prijatého opatrenia môže byť teda spochybnená iba vtedy, ak je toto opatrenie zjavne neprimerané vo vzťahu k sledovanému cieľu (pozri bod 123 rozsudku),

— dokonca aj niektoré ďalekosiahle opatrenia, akými sú zákaz výroby cigariet obsahujúcich určité látky a zákaz existujúceho, ale pravdepodobne zavádzajúceho označovania, sa považujú za zlučiteľné so zásadou proporcionality.

112. Z týchto úvah Súdneho dvora vyplýva, že ustanovenie Spoločenstva o používaní tabaku, ktorého cieľom je ochrana verejného zdravia, nebude možné zrušiť iba z dôvodu, že nie je zlučiteľné so zásadou proporcionality. Ako vieme, zásada proporcionality sa nesmie zamieňať s porovnávacím posúdením ochrany verejného zdravia a obchodných záujmov súkromných spoločností. Zákaz snusu je v súlade so zásadou proporcionality, ak:

— je opatrenie, ktoré zakazuje uvádzanie tohto výrobku na trh, spôsobilé odstrániť alebo aspoň znížiť hrozbu pre verejné zdravie,

— by menej obmedzujúce opatrenie nezařučilo rovnakú úroveň ochrany zdravia.

113. Na záver tejto časti sa budem zaoberať otázkou, ktorú položili žalobkyne, a teda, či opatrenia spôsobujú určitým podnikom neprímerané finančné zaťaženie.

— po druhé, zákonodarca Spoločenstva „vykonal celkové posúdenie výhod a nevýhod systému, ktorý sa má zaviesť a... táto politika... nebola zo žiadneho hľadiska zjavne nevhodná vzhľadom na cieľ kontroly slintavky a krívačky“,

2) Vhodnosť: právomoc prijať právnu úpravu v prípade jej neistého prínosu

114. Neistotu prínosu zákazu pre verejné zdravie možno porovnať s neistotou, ktorou sa zaoberal zákonodarca Spoločenstva, keď rozhodoval o zákaze preventívneho očkovania v boji proti slintavke a krívačke. Vo veci Jippes a i., C-189/01<sup>43</sup>, Súdny dvor uviedol:

— po tretie, „v dôsledku toho s prihliadnutím na rozsiahlu právomoc voľnej úvahy, ktorá je priznaná Rade..., treba dospieť k záveru, že zákaz preventívneho očkovania... nepresahuje medze toho, čo je vhodné a potrebné na dosiahnutie cieľa sledovaného pravidlami Spoločenstva“.

— po prvé, „keď je zákonodarca Spoločenstva povinný posúdiť budúce účinky pravidiel, ktoré sa majú prijať, a tieto účinky nemožno presne predvídať, jeho posúdenie je otvorené kritike iba vtedy, ak je zjavne nesprávne vzhľadom na informácie dostupné v čase prijímania dotknutých pravidiel“,

115. Súdny dvor teda rozlišuje tri kritériá. Zákonodarca má rozsiahlu právomoc voľnej úvahy; musí vykonať celkové posúdenie výhod a nevýhod plánovaného systému, ale iba v prípade, ak je posúdenie zjavne nesprávne, môže byť opatrenie Spoločenstva zrušené. Keď prenesieme tieto kritériá na tieto prípady, je zrejmé, že zákaz snusu treba považovať za vhodný. Odkázal by som na moje poznámky k zásade prevencie, aby som ukázal, že posúdenie zákonodarcom Spoločenstva nebolo zjavne nesprávne. Povolenie

43 — C-189/01, Zb. s. I-5689, najmä body 84, 85, 95 a 100.

uvádzania snusu na trh Spoločenstva by malo nezvratné účinky. Zásada ochrany nie je relevantná.

úplne, pokiaľ nemajú byť z výrobku odstránené všetky nebezpečné látky vrátane nikotínu, ktorý robí výrobok pre používateľa príťažlivým. Neexistuje žiadna indícia na to, že takáto ďalekosiahla technická norma — ktorú ani žalobkyne v týchto veciach nenavrhlí — by bola voči obchodovaniu menej obmedzujúca ako zákaz aktuálne stanovený v práve Spoločenstva.

### 3) Účinnosť menej obmedzujúcich opatrení

116. Žalobkyne uviedli súbor opatrení menej obmedzujúcej povahy. Odkazujú na ustanovenia technických noriem, aké sú v Kanade, alebo tých, ktoré sa zakladajú na zásadách používaných samotnou spoločnosťou Swedish Match. Ďalej spomenuli možnosť stanovenia požiadaviek na označovanie či zavedenia obmedzenia veku pri maloobchodnom predaji.

119. Iné vyššie spomenuté možnosti nemajú ten istý účinok ako zákaz. Keďže sa snus považuje za výrobok príťažlivý pre mladých ľudí, už len samotná jeho dostupnosť na trhu môže byť podnetom k tomu, aby ho použili. Možno to vidieť aj tak, že právne obmedzenia, akými sú ustanovenia o označovaní a vekové obmedzenia, môžu spôsobiť ešte väčšiu príťažlivosť snusu.

117. Vzhľadom na cieľ zákazu politiky Spoločenstva — ako je vysvetlený v odôvodnení smernice z roku 1992 — nemôžu byť náhradné opatrenia také účinné ako úplný zákaz. Keďže cieľom zákonodarcu Spoločenstva je predchádzať uvádzaniu nových výrobkov na trh, je zrejmé, že tento cieľ nie je možné dosiahnuť menej obmedzujúcimi opatreniami, ako je úplný zákaz.

### 4) Neprimerané finančné zaťaženie určitých podnikov

118. Zdôraznil by som, že technické normy môžu obmedziť škodlivé účinky určitých výrobkov, ale neodstraňujú tieto účinky

120. Mój posledný bod sa týka neprimeraného finančného zaťaženia výrobcov a predajcov snusu. Túto otázku vzniesli žalobkyne v predmetných veciach. Ako som už predtým uviedol, zákaz snusu je opatrenie, ktoré možno prijať podľa článku 95 ES,



a samé osobe je v súlade so zásadou proporcionality. Napriek tomu to však nevyučuje povinnosť, aby Európske spoločenstvo napravilo škodu spôsobenú týmto opatrením podľa ustanovenia o mimozmluvnej zodpovednosti v druhom pododseku článku 288 ES.

121. Táto povinnosť však vzniká iba vtedy, ak vznikla relevantná škoda a/alebo ak bola poškodená legitímna dôvera. Môžem sa v krátkosti zaoberať týmito bodmi. Snus ešte nebol uvedený na trh Spoločenstva (okrem Švédska) a výrobcovia snusu nemohli mať legitímnu dôveru, že im bude povolená výroba a predaj snusu na trhu Spoločenstva. Zákaz snusu bol zavedený už smernicou z roku 1992 (pred prístupom Švédska k Európskej únii).

## X — Zásada rovnosti zaobchádzania

122. Zásada rovnosti zaobchádzania sa v predmetných veciach predstavuje ako zásada, ktorá by sa nemala zamieňať so zásadou proporcionality, hoci za daných okolností je účinok ich uplatnenia dosť podobný. Zákaz snusu sa považuje za nepri-

meraný práve preto, že iné rovnako alebo dokonca viac škodlivé výrobky sa na trhu tolerujú.

123. Napriek tomu je vzhľadom na mnohé pripomienky predložené Súdnemu dvoru potrebné túto zásadu posúdiť oddelene. Zásada rovnosti zaobchádzania vyžaduje najmä to, aby sa porovnateľné prípady neposudzovali odlišne a aby sa odlišné prípady neposudzovali rovnako, ak takéto posúdenie nie je objektívne odôvodnené.<sup>44</sup>

124. Dalo by sa tvrdiť, že táto zásada je podstatným obmedzením právomoci voľnej úvahy zákonodarcu Spoločenstva, najmä vo vzťahu k opatreniam, ktoré majú za cieľ obmedziť alebo dokonca zakázať uvedenie určitých výrobkov na trh. Ak sledujeme tento argument ďalej, je posúdenie rizík uvedenia všetkých porovnateľných výrobkov na trh nevyhnutné ešte pred prijatím opatrenia Spoločenstva.

125. Nesúhlasím s myšlienkou, že zásada rovnosti zaobchádzania má také ďalekosiahle dôsledky. Keby bolo napríklad na určitom trhu — obmedzme sa na dobre definovaný

<sup>44</sup> — Pozri napríklad rozsudok z 13. apríla 2000, Kjell Karlsson a i., C-292/97, Zb. s. I-2737, bod 39.

trh, akým je trh s tabakovými výrobkami — päť rôznych výrobkov predstavujúcich vážne riziko pre zdravie, je na voľnej úvahe zákonodarcu, aby rozhodol, pre ktoré z týchto výrobkov — a v akom poradí — by sa malo zakázať ich uvádzanie na trh alebo by mali podliehať iným obmedzujúcim opatreniam. Jediné obmedzenie, ktoré uložil zákonodarca v tomto smere je to, že nemôže ísť o svojvoľný výber. Musí uviesť dôvody, prečo určitý výrobok podlieha prísny m pravidlám. Súčasťou tohto odôvodnenia by mohlo byť porovnanie s inými výrobkami na trhu.

účinky spôsobu jeho použitia sú porovnateľné: pokiaľ ide o škodlivé účinky používania bezdymových tabakových výrobkov, nie je zásadný rozdiel v tom, či sa cmúľajú, alebo žujú. Ale aj napriek tomu, čo bolo povedané, podobnosť týchto výrobkov nevedie k porušeniu zásady rovnosti zaobchádzania. Napokon, rozdiel v zaobchádzaní sa nekladá na účinkoch na jednotlivého používateľa, ale na (potenciálnom) rozdiel medzi skupinami používateľov. Zatiaľ čo tabak na žuvanie priťahuje hlavne dobre definované sociálno-profesijné skupiny, snus je určený na to, aby priťahoval široký okruh používateľov, ako je to vo Švédsku. V krátkosti uvediem, že rozdiel v zaobchádzaní nie je odôvodnený vlastnými vlastnosťami výrobkov ako takých, ale osobami, ktoré ich (potenciálne) používajú.

126. Tým sa dostávam k dvom hlavným námietkam, ktoré predložili žalobkyne k zásade rovnosti zaobchádzania. Prvá námietka je, že rovnaké výrobky nie sú zakázané. Podľa nich tabak určený na žuvanie nie je zakázaný, hoci sa v skutočnosti používa rovnako ako snus: aj keď sa bežne nazýva „tabak na žuvanie“ tabak sa často nežuje, ale cmúľa.

127. V tomto bode môžu mať žalobkyne pravdu. Rozdiel medzi týmito dvomi výrobkami nie je zrejмый, hoci môže existovať jemný rozdiel v zložení, pokiaľ ide o obsah nitrosamínov a nikotínu.<sup>45</sup> Aj keby vyhlásenie žalobkýň o používaní tabaku určeného na žuvanie neodrážalo skutočnosť, zdravotné

128. Druhá námietka sa týka skutočnosti, že v rozpore s vysvetlením zákonodarcu Spoločenstva nie je výrobok nový, ale je to výrobok, ktorý má dlhú tradíciu aspoň v niektorých severských krajinách. Žalobkyne používajú pojem „nový“ inak ako zákonodarca Spoločenstva a iní účastníci konania pred Súdny m dvorom. Žalobkyne používajú pojem vo vzťahu k výrobku ako takému, zatiaľ čo iní používajú tento pojem vo vzťahu k relevantnému trhu.

45 — Pozri bod 38 vyššie.

129. Pripúšťam, že keď zákonodarca Spoločenstva odkázal na nové výrobky v odôvodnení smernice z roku 1992, neurobil žiaden odkaz na vnútorný trh. Je však zrejmé, že odkazoval na výrobky, ktoré ešte neboli dostupné na trhu Spoločenstva, a nie na nové výrobky ako také, keďže sa smernica z roku 1992 — tak ako aj súčasná smernica — zaoberá iba vnútorným trhom tabakových výrobkov a nevzťahuje sa na výrobky vyrobené a dostupné v tretích krajinách. Konkrétne pojem „nový“ sa použil v súvislosti s cieľmi politiky zabrániť mladým obyvateľom Európskej únie v tom, aby začali používať tabakové výrobky, alebo — čo je ešte horšie — aby začali používať tabakové výrobky, ktoré im dovtedy neboli dostupné. Snus mladým ľuďom v rámci Európskej únie nebol dostupný. Bol porovnateľný s tabakovými výrobkami, ktoré sa často používali na iných kontinentoch, ale nie v Európe.

130. Keďže Švédске kráľovstvo v čase prijatia smernice z roku 1992 ešte nebolo členským štátom, zákonodarca Spoločenstva mohol použiť pojem „nový“ nepodmieneným spôsobom, pretože s týmito výrobkami sa v rámci územia Európskeho spoločenstva neobchodovalo. Iba neskôr, po pristúpení Švédскеho kráľovstva k Spoločenstvu, sa tieto súvislosti zmenili. Aj tak však rozdiel pretrval, keďže snus nie je zakázaný len v tom členskom štáte, kde sa tradične používa.

131. Uzavriem to tak, že ani jedna z námietok nepreukazuje porušenie zásady rovnosti zaobchádzania. Ako je uvedené vyššie, zásada rovnosti zaobchádzania je dôležitá z toho hľadiska, že ukladá zákonodarcovi Spoločenstva povinnosť odôvodniť rozdielne zaobchádzanie s porovnateľnými výrobkami.

132. Je nepochybné, že zákonodarca Spoločenstva v odôvodnení smernice z roku 1992 riadne uviedol dôvody, ktoré sú citované v bode 5 týchto návrhov. Vo svojich pripomienkach predložili Komisia, Rada a Európsky parlament niektoré ďalšie vysvetlenia pre zákaz snusu. Po prvé, uvádzajú úvahy založené na fungovaní vnútorného trhu, keďže tri členské štáty uvažovali o zákaze snusu, alebo ho už zaviedli. Po druhé, uvádzajú rýchlo sa zvyšujúce trendy spotreby. Po tretie, predkladajú dôkazy o ich zdravotných rizikách a po štvrté, uvádzajú relatívne nízke hospodárske náklady spojené so zákazom.

133. Vzhľadom na moje vyššie uvedené úvahy sa domnievam, že článok 8 smernice z roku 2001 je v súlade so zásadou rovnosti zaobchádzania.

## XI — Povinnosť odôvodnenia podľa článku 253 ES

všetky súvisiace skutkové a právne okolnosti, keďže sa otázka, či odôvodnenie spĺňa požiadavky článku 253 ES, musí hodnotiť nielen vo svetle znenia daného aktu, ale aj s prihliadnutím na jeho súvislosti a na všetky právne predpisy upravujúce danú oblasť.<sup>46</sup>

### A — Zmena okolností

134. Zákaz tabaku určeného na vnútorné použitie bol zavedený smernicou z roku 1992 a bol založený na úvahách, že sa vzťahuje na výrobky, ktoré ešte neboli známe na trhu Spoločenstva a mohli by priťahovať mladých ľudí. S prihliadnutím na moje názory uvedené v týchto návrhoch sa domnievam, že toto odôvodnenie bolo spôsobilé na odôvodnenie zákazu. Keď bol však zákaz potvrdený smernicou z roku 2001, žiadne podstatné odôvodnenie nebolo uvedené. Odôvodnenie jednoducho odkazuje na zákaz, ktorý existoval podľa smernice z roku 1992.

136. Zdôraznil by som, že povinnosť je viac než iba formalitou, ako to v predmetných veciach tvrdila vláda Spojeného kráľovstva. Súdny dvor musí mať možnosť preskúmať, či je možné odôvodniť rozhodnutie uvedenými dôvodmi. Navyše sa vyžadujú podrobnejšie dôvody, keď sa rozhodnutie odchyľuje od obvyklej praxe alebo keď iné okolnosti vyžadujú podrobnejšie odôvodnenie, aby sa zaistilo, že Súdny dvor bude môcť dané rozhodnutie preskúmať.

135. Podľa judikatúry Súdneho dvora je povinnosť uviesť odôvodnenie podstatnou formálnou náležitosťou, ktorú treba odlíšiť od otázky správnosti odôvodnenia, ktorá sa týka materiálnej zákonnosti sporného aktu. Odôvodnenie musí byť primerané k tomuto aktu a musí jasne a jednoznačne uvádzať dôvody, ktoré inštitúcia, ktorá prijala predmetné opatrenie, sledovala, a to spôsobom umožňujúcim oprávneným subjektom rozpoznať dôvody, pre ktoré bolo toto opatrenie prijaté, a Súdnemu dvoru vykonať preskúmanie. Nie je však potrebné, aby uvádzalo

137. Podľa judikatúry Súdneho dvora k článku 253 ES sa musia požiadavky tohto článku hodnotiť nielen vo svetle znenia daného aktu, ale aj s prihliadnutím na jeho súvislosti. Podľa mňa je zrejmé, že na odôvodnenie by sa nemalo hľadieť iba vo svetle znenia daného aktu v čase, keď bol prijatý, ale aj s prihliadnutím na podstatné zmeny okolností. Táto požiadavka je ešte dôležitejšia, keď je predmetom preskúmania

46 — Pozri moje návrhy vo veci Grécko/Komisia, C-278/00, Zb. s. I-3997, rozsudok z 29. apríla 2004, bod 182, a judikatúru Súdneho dvora citovanú v poznámke pod čiarou 42 týchto návrhov.

celá politika v určitej oblasti. V prejednávanych veciach však zákonodarca Spoločenstva neprihliadol na zmenu okolností.

138. V predmetných veciach by som poukázal na dve podstatné zmeny okolností:

- pristúpenie Švédskeho kráľovstva k Európskej únii,
- podstatná zmena politiky Spoločenstva v oblasti tabakových výrobkov.

#### B — *Pristúpenie Švédska*

139. Pristúpenie Švédska v prvom rade znamenalo pristúpenie krajiny, kde má používanie snusu dlhú tradíciu a je veľmi rozšíreným. Z tohto dôvodu odôvodnenie, ktoré bolo uvedené v odôvodnení smernice z roku 1992, najmä to, že zákaz by nemal mať vplyv na tabakové výrobky, ktoré majú dlhú tradíciu a sú určené na vnútorné používanie, vyžaduje ďalšie úvahy. Napokon, predpokladom tohto odôvodnenia bolo, že snus je výrobok, ktorý by sa mal považovať za výrobok, ktorý nemá žiadnu tradíciu na vnútornom trhu Spoločenstva.

140. Ešte väčšiu dôležitosť však prikladám vplyvu, ktorý malo pristúpenie Švédska na vnútorný trh tabakových výrobkov určených na vnútorné použitie. Spoločenstvo reagovalo na dôsledky pristúpenia Švédska rozdelením tohto trhu. Švédsky trh je oddelený od vnútorného trhu týchto výrobkov. Navyše sú švédske orgány povinné prijať opatrenia na zabránenie tomu, aby sa výrobky, ktoré sú na švédskom trhu legálne, ale na trhoch ostatného Európskeho spoločenstva sú zakázané, vyvážali na trh Spoločenstva.

141. Toto rozhodnutie zákonodarcu je v rozpore s predstavou vnútorného trhu tým, že umožňuje rozdelenie tohto trhu. Z tohto hľadiska treba zdôrazniť význam vytvorenia a fungovania vnútorného trhu ako nástroja európskej integrácie. V prejednávanych veciach je takéto rozdelenie ešte významnejšie, keďže:

- smernica z roku 2001 ako svoj cieľ presne uviedla vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu tým, že sa odstráni prekážky voľného pohybu tabakových výrobkov. Výnimka pre Švédsko však vytvára novú prekážku,
- toto rozdelenie trhu sa neobmedzuje na prechodné obdobie. Výnimka pre Švéd-

sko v čase jeho prístúpenia mala zmysel, keďže mohlo byť pre švédsku vládu zložité zastaviť používanie snusu naraz. Dočasné obmedzenie tohto účinku na vnútorný trh by viac zodpovedalo významu vnútorného trhu. Jedným z normálnych dôsledkov prístúpenia k Európskej únii je prispôsobenie právnej úpravy normám Európskej únie.

táto politika je hlavne protifajčiarskou politikou.

142. V krátkosti uvediem, že chýbajúce odôvodnenie vo vzťahu k prístúpeniu Švédska vytvára dve medzery. V prvom rade mal zákonodarca Spoločenstva venovať pozornosť účinku zákazu tabakových výrobkov, ktoré majú dlhú tradíciu v jednom členskom štáte. V druhom rade by mal venovať pozornosť dôsledkom prístúpenia na vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu v oblasti tabakových výrobkov.

144. Napriek tomu sa však v rozpore so všeobecným trendom politiky v oblasti cigariet zdá, že politika v oblasti bezdymových tabakových výrobkov (iných ako snus) mala tendenciu stať sa flexibilnejšou. Pripomenul by som pravidlá označovania iných bezdymových tabakových výrobkov ako snus. Balenia už nemusia mať uvedenú výstrahu „Spôsobuje rakovinu“; je dostatočné, ak sa na baleniach uvedie, že „Tento tabakový výrobok môže poškodiť Vaše zdravie a je návykový.“ Zároveň sa výstraha, ktorá sa uvádza na baleniach cigariet, stala oveľa prísnejšou, a to aj pokiaľ ide o jej veľkosť, ako aj jej obsah. Uvádza sa na nich výstraha v zmysle „fajčenie zabíja“.

### *C — Zmena politiky Spoločenstva v oblasti tabakových výrobkov*

143. Týmto sa dostávam k zásadnej zmene politiky Spoločenstva v oblasti tabakových výrobkov. Vo všeobecnosti je smernica z roku 2001 výrazom tabakovej politiky, ktorá sa postupom rokov stávala stále obmedzujúcejšou. Ako je uvedené vyššie,

145. Aby som to zhrnul, všeobecnou tendenciou je sprísnenie právnych predpisov o tabakových výrobkoch. Zákonodarca ustanovuje výnimku na určité kategórie tabakových výrobkov (bezdymový tabak). Bolo by logické, keby sa táto výnimka uplatňovala na všetky výrobky, ktoré patria do tejto kategórie. Zákonodarca však urobil opak a potvrdil najprísnejšie opatrenie vo vzťahu k určitej podskupine výrobkov, ktoré patria do tejto kategórie.

146. Zdôraznil by som, že za týchto okolností nemožno na zachovávanie zákazu snusu hľadieť ako na obvyčajné pokračovanie existujúcej politiky. Mali by sme pripomenúť judikatúru Súdneho dvora, v ktorej sa uvádza, že rozhodnutie, ktoré sa odchyľuje od obvyklej praxe si vyžaduje podrobnejšie odôvodnenie, aby sa zabezpečilo, že Súdny dvor môže preskúmať toto rozhodnutie. Navyše, zúčastnené strany majú právo poznať dôvody, na základe ktorých sa zákonodarca rozhodol obmedziť ich slobodu.

#### D — Dôsledky

147. Čím viac sa rozhodnutie odchyľuje od bežnej praxe, tým výslovnejšie ho musí zákonodarca Spoločenstva odôvodniť. Vzhľadom na podstatné zmeny okolností vyžaduje rozhodnutie zákonodarcu zachovať zákaz snusu, ktoré samo osebe nie je prekročením jeho právomoci voľnej úvahy, dôkladné odôvodnenie. Nedostatok odôvodnenia znamená jasné a zjavné porušenie povinnosti Spoločenstva podľa článku 253 ES.

148. Ďalej som dospel k záveru, že tento nedostatok odôvodnenia sa vzhľadom na zmenu okolností musí považovať za porušenie podstatných procesných podmienok a vedie k neplatnosti článku 8 smernice

z roku 2001. Preto navrhujem, aby Súdny dvor článok 8 z roku 2001 zrušil.

149. Napriek tomu treba mať na pamäti, že posúdenie predmetných vecí preukázalo, že zákonodarca Spoločenstva mal roku 1992 platné dôvody na zákaz snusu. Ďalej treba uviesť, že priame zrušenie sporného ustanovenia by pravdepodobne oslabilo hlavný účinok zákazu a spôsobilo by vážnu prekážku cieľa politiky, ktorý spočíva v zabránení uvádzania nových a potenciálne príťažlivých tabakových výrobkov na trh. Je tiež potrebné vziať do úvahy skutočnosť, že — ako je zrejmé z mojich vyššie uvedených úvah — podstatný právny obsah smernice je platný.

150. Vzhľadom na tieto úvahy je z naliehavých dôvodov právnej istoty, porovnateľných s dôvodmi, ktoré sa používajú v prípadoch rozhodovania o neplatnosti určitých nariadení podľa druhého pododseku článku 231 ES, odôvodnené, aby Súdny dvor obmedzil účinky takéhoto zrušenia.<sup>47</sup> Preto navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol, aby za osobitných okolností predmetných vecí ostali účinky článku 8 smernice z roku 2001 zachované až do doby, keď ho Rada a Európsky parlament nahradia novým ustanovením, ktoré sa bude opierať o riadne odôvodnenie.

47 — Odôvodnenie obmedzenia účinkov môže byť veľmi podobné odôvodneniu, ktoré uviedol Súdny dvor vo svojom rozsudku zo 7. júla 1992, Parlament/Rada (C-295/90, Zb. s. I-4193).

## XII — Návrh

151. S prihliadnutím na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré mu položil Verwaltungsgericht Minden vo veci C-434/02 a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), vo veci C-210/03 takto:

- „— Článok 8 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/37/ES z 5. júna 2001 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových výrobkov, ktorý obsahuje úplný zákaz uvádzania tabakových výrobkov určených na vnútorné použitie na trh, sa môže zakladať na článku 95 ES.
- Zákaz tabakových výrobkov určených na vnútorné použitie uvedený v článku 8 smernice 2001/37/ES je v súlade so zásadou proporcionality.
- Zákaz tabakových výrobkov určených na vnútorné použitie uvedený v článku 8 smernice 2001/37/ES je v súlade so zásadou rovnosti zaobchádzania s podobnými výrobkami.
- Zákonodarca Spoločenstva nesplnil svoju povinnosť uviesť dôvody, na ktorých sa zákaz zakladá, a preto by mal byť článok 8 zrušený.
- Účinky článku 8 smernice 2001/37/ES zostanú zachované dovtedy, kým ho Rada a Európsky parlament nenahradia novým ustanovením, ktoré sa bude opierať o riadne odôvodnenie.“