Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 21. travnja 2016.[1]

Predmet C-221/15

Openbaar Ministerie
protiv
Etablissements Fr. Colruyt NV

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio hof van beroep te Brussel (Žalbeni sud u Bruxellesu, Belgija))

„Direktiva 2011/64/EU – Trošarine koje se primjenjuju na prerađeni duhan – Maloprodajna cijena prerađenog duhana – Taksena naljepnica – Najniže cijene – Slobodno kretanje robe – Količinska ograničenja – Članak 101. UFEU-a“

1. Četiri desetljeća nakon donošenja prve direktive o usklađivanju trošarina na prerađeni duhan[2] može se činiti iznenađujućim da odredbe novije direktive u tom području[3] još uvijek zahtijevaju tumačenje Suda.

2. Međutim, kao što to potvrđuju pitanja suda koji je uputio zahtjev, problem usklađenosti s pravom EU-a nacionalnih mjera kojima se uređuje cijena duhanskih proizvoda na domaćem tržištu i dalje izaziva poteškoće i zahtijeva pojašnjenja. Te se poteškoće tiču ne samo odredbi gorenavedene direktive nego i primjenjivosti pravila Unije o slobodnom kretanju roba te o slobodnom tržišnom natjecanju na spomenute nacionalne mjere.

3. U ovom postupku od Suda je zatraženo pojašnjenje o tome je li nacionalni zakon poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku usklađen s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2011/64, člankom 34. i člankom 101. UFEU-a, u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a.

I – **Pravni okvir**

A – *Direktiva 2011/64*

4. Direktiva 2011/64 kodifikacija je triju prethodnih direktiva koje se tiču poreza na prerađeni duhan[4].

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Riječ je o Direktivi Vijeća 72/464/EEZ od 19. prosinca 1972. o porezima, osim poreza na promet, koji utječu na potrošnju prerađenog duhana (SL L 303, str. 1.).

3 — Direktiva Vijeća 2011/64/EU od 21. lipnja 2011. o strukturi i stopama trošarine koje se primjenjuju na prerađeni duhan (u daljnjem tekstu: Direktiva 2011/64) (SL 2011., L 176, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 63., str. 313.)

4 — Direktiva Vijeća 92/79/EEZ od 19. listopada 1992. o usklađivanju poreza na cigarete (SL 1992., L 316, str. 8.), Direktiva Vijeća 92/80/EEZ od 19. listopada 1992. o usklađivanju poreza na duhanske proizvode osim cigareta (SL 1992., L 316, str. 10.) i Direktiva Vijeća 95/59/EZ od 27. studenoga 1995. o porezima, osim poreza na promet, koji utječu na potrošnju prerađenog duhana (SL 1995., L 291., str. 40.)

5. Uvodne izjave 3., 9. i 10. Direktive 2011/64 određuju:

„(3) Jedan od ciljeva Ugovora o Europskoj uniji jest zadržati gospodarsku uniju, čija su obilježja slična obilježjima domaćega tržišta na kojemu postoji zdravo tržišno natjecanje. U pogledu prerađenog duhana, postizanje tog cilja pretpostavlja da primjena poreza koji utječu na potrošnju proizvoda u ovome sektoru u državama članicama ne narušava uvjete tržišnog natjecanja i ne sprečava njihovo slobodno kretanje unutar Unije.

[…]

(9) Što se tiče trošarina, usklađivanje struktura mora posebno imati za posljedicu tržišno natjecanje u različitim kategorijama prerađenog duhana iz iste skupine koje nije narušeno učincima naplate poreza te time dovesti do otvaranja nacionalnih tržišta država članica.

(10) Tržišno natjecanje posebno zahtijeva postojanje sustava sa slobodno oblikovanim cijenama za sve skupine prerađenog duhana."

6. Prema članku 1. Direktive 2011/64, tim se propisom utvrđuju opća načela za usklađivanje struktura i stopa trošarina koje države članice primjenjuju na prerađeni duhan.

7. Članak 15. stavak 1. Direktive 2011/64 propisuje:

„1. Proizvođači ili, ovisno o slučaju, njihovi predstavnici ili ovlašteni posrednici u Uniji te uvoznici duhana iz trećih zemalja mogu slobodno utvrditi najvišu maloprodajnu cijenu za svaki od svojih proizvoda za svaku državu članicu u kojoj se predmetni proizvodi stavljaju u potrošnju.

Međutim, prvi podstavak ne smije ometati provedbu nacionalnih zakonodavnih sustava u pogledu nadzora nad razinama cijena ili poštovanja propisanih cijena, pod uvjetom da su u skladu sa zakonodavstvom Unije."

B – *Belgijsko pravo*

8. Članak 7. stavak 2.a točka 1. Zakona od 24. siječnja 1977. o zaštiti zdravlja potrošača u vezi s prehrambenim i drugim proizvodima[5] (wet 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten; u daljnjem tekstu: sporni zakon) određuje:

„Zabranjeno je oglašavanje duhana, duhanskih ili sličnih proizvoda (u daljnjem tekstu: duhanski proizvodi) ili sponzoriranje putem takvih proizvoda.

Svaki oblik komunikacije ili djelovanja posredno ili neposredno usmjerenih na unapređenje prodaje, neovisno o mjestu, sredstvima komuniciranja ili korištenoj tehnici, smatra se oglašavanjem ili sponzoriranjem."

II – **Činjenično stanje, postupak i upućena pitanja**

9. Etablissements Fr. Colruyt NV (u daljnjem tekstu: Colruyt) upravlja s nekoliko supermarketa u Belgiji.

5 — *Moniteur belge*, 8. travnja 1977., str. 4501.

10. Prema sudu koji je uputio zahtjev, Colruyt je prodavao različite duhanske proizvode po jediničnoj cijeni nižoj od one koja je navedena na taksenoj naljepnici koju je nalijepio proizvođač ili uvoznik, primjenjivao privremeni opći popust i popust na količinu za pojedine duhanske proizvode te nudio opći popust za članove organizacija mladih. Openbaar Ministerie (državno odvjetništvo) ocijenilo je da je Colruyt takvim postupanjem povrijedio sporni zakon, s obzirom na to da, među ostalim, prodaja duhanskih proizvoda po cijeni nižoj od one na naljepnici predstavlja djelovanje posredno ili neposredno usmjereno na unapređenje prodaje tih proizvoda.

11. Nakon što je correctionele rechtbank te Brussel (Kazneni sud u Bruxellesu) utvrdio postojanje povrede, predmet se po žalbi našao pred hof van beroep te Brussel (Žalbeni sud u Bruxellesu).

12. Coyrut je pred tim sudom naveo da zabrana primjene maloprodajnih cijena nižih od onih na taksenoj naljepnici nije usklađena s pravom Unije, osobito s člankom 15. stavkom 1. Direktive 2011/64 te s člancima 34. i 101. UFEU-a, u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a.

13. S obzirom na dvojbe koje ima u pogledu tumačenja tih odredaba, sud koji je uputio zahtjev odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se članku 15. stavku 1. Direktive 2011/64/EU, po potrebi u vezi s člancima 20. i 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima od 7. prosinca 2000., nacionalna mjera koja trgovcima na malo nameće obvezu poštovanja najnižih cijena time što im zabranjuje da duhanske proizvode prodaju po cijeni koja je niža od one koju je proizvođač/uvoznik naznačio na taksenoj naljepnici?

2. Protivi li se članku 34. UFEU-a nacionalna mjera koja trgovcima na malo nameće obvezu poštovanja najnižih cijena time što im zabranjuje da duhanske proizvode prodaju po cijeni koja je niža od one koju je proizvođač/uvoznik naznačio na taksenoj naljepnici?

3. Protivi li se članku 4. stavku 3. [UEU-a] [6], u vezi s člankom 101. UFEU-a, nacionalna mjera koja trgovcima na malo nameće obvezu poštovanja najnižih cijena time što im zabranjuje da duhanske proizvode prodaju po cijeni koja je niža od one koju je proizvođač/uvoznik naznačio na taksenoj naljepnici?”

14. Colruyt, belgijska, francuska i portugalska vlada te Komisija podnijeli su pisana očitovanja. Colruyt, belgijska i francuska vlada te Komisija usmeno su se očitovali na raspravi održanoj 17. veljače 2016.

III – **Analiza**

A – *Dopuštenost*

15. Belgijska i francuska vlada osporavaju dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku zbog dva razloga: s jedne strane, zato što se pitanja odnose na odredbe prava Unije koje su nevažne za glavni postupak i, s druge strane, zato što hof van beroep te Brussel (Žalbeni sud u Bruxellesu) nije pružio dovoljno informacija o pravnom i činjeničnom kontekstu glavnog postupka.

16. Smatram da ti argumenti nisu uvjerljivi.

6 — Sud hof van beroep te Brussel (Žalbeni sud u Bruxellesu) navodi članak 4. stavak 3. UFEU-a što je, smatram, puka pogreška u pisanju, s obzirom na to da navedena odredba nije relevantna za pitanje o kojem se raspravlja.

17. Kao prvo, nisam mišljenja da se odredbe prava Unije na koje upućuje hof van beroep te Brussel (Žalbeni sud u Bruxellesu) mogu smatrati nevažnima za glavni postupak. Taj sud traži da se utvrdi je li nacionalna odredba koju je Colruyt navodno povrijedio usklađena s pravom Unije. Nedvojbeno je da se, u slučaju neusklađenosti takve odredbe s pravom Unije, Colruytu ne može izreći nikakva kaznena sankcija zbog njezine povrede. U tom kontekstu moram istaknuti da su nacionalne kaznene odredbe kojima se sankcioniraju postupanja koja pravo Unije dopušta ili zahtijeva, odnosno koje bi tom pravu oduzela koristan učinak, neusklađene s Ugovorom [7], zbog čega ih nacionalni sud treba izuzeti iz primjene [8].

18. Kao drugo, iako je točno da se zahtjev za prethodnu odluku može ocijeniti kratkim, smatram da su pruženi elementi dovoljni za davanje odgovora na upućena pitanja. Stoga je taj zahtjev sukladan članku 94. Poslovnika Suda.

19. S obzirom na navedeno, prigovor nedopuštenosti je neosnovan.

B – *Prvo pitanje*

20. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se članku 15. stavku 1. Direktive 2011/64 nacionalna mjera kojom se trgovcima na malo zabranjuje prodavanje duhanskih proizvoda po cijeni nižoj od one koju je proizvođač ili uvoznik naznačio na taksenoj naljepnici.

21. Prije svega, podsjetit ću na to da Direktiva 2011/64, kao i one koje su joj prethodile, ima za cilj osigurati funkcioniranje unutarnjeg tržišta i unaprijediti zdravo tržišno natjecanje, usklađivanjem sustava trošarina na duhanske proizvode koji postoje u državama članicama. Uvodna izjava 3. Direktive 2011/64 određuje da se ti ciljevi trebaju postići pazeći na to da porezi koji utječu na potrošnju prerađenog duhana ne narušavaju uvjete tržišnog natjecanja i ne sprečavaju njegovo slobodno kretanje unutar Unije.

22. S obzirom na navedeno, usklađenost spornog zakona ispitat ću u svjetlu odredbe članka 15. stavka 1. Direktive 2011/64.

1. Članak 15. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2011/64

23. Članak 15. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2011/64 zahtijeva od država članica da proizvođaču ili uvozniku dopuste slobodno utvrđivanje najviše maloprodajne cijene prerađenog duhana. Na taj se način proizvođačima i uvoznicima omogućuje međusobno konkuriranje u pogledu cijena, istodobno osiguravajući da se određivanje osnovice za izračun proporcionalne trošarine u svim državama članicama uredi istim pravilima [9].

24. Čini mi se da sporni zakon nije problematičan u odnosu na tu odredbu. On samo sprečava da trgovci na malo prodaju duhanske proizvode po cijeni nižoj od one koja je naznačena na taksenoj naljepnici. Važno je upozoriti na to da proizvođači ili uvoznici i dalje slobodno utvrđuju cijenu s taksene naljepnice, slobodno se koristeći bilo kakvom konkurentskom prednošću koju bi mogli imati u odnosu na svoje takmace. Prema tome, sporni zakon ne utječe na pravo proizvođača ili uvoznika da slobodno određuju svoju najvišu maloprodajnu cijenu.

7 — Vidjeti, među ostalim, presudu od 19. ožujka 2002., Komisija/Italija (C-224/00, EU:C:2002:185), i presudu od 6. ožujka 2007., Placanica i dr. (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133).

8 — Vidjeti presudu od 28. travnja 2011., El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, t. 55.), i presudu od 29. veljače 1996., Skanavi i Chryssanthakopoulos (C-193/94, EU:C:1996:70, t. 17.).

9 — Vidjeti presudu od 4. ožujka 2010., Komisija/Francuska (C-197/08, EU:C:2010:111, t. 36.) i presudu od 19. listopada 2000., Komisija/Grčka (C-216/98, EU:C:2000:571, t. 20.).

25. Što se tiče trgovaca na malo, Direktiva 2011/64 ih jednostavno ne spominje pa im, prema tome, ne priznaje istovjetno pravo slobodnog određivanja cijena. Dodajem da se to nespominjanje može objasniti ciljem Direktive koji se, kako je objašnjeno, sastoji od usklađivanja trošarina i, prema tome, od osiguravanja jednakih uvjeta pristupa tržištu uvoznicima i proizvođačima duhanskih proizvoda.

26. Čini se da takvu ocjenu potvrđuje presuda u predmetu GB-INNO-BM. U tom je predmetu nacionalna mjera bila u stvarnosti gotovo istovjetna spornom zakonu te je ispitivana u svjetlu članka 5. stavka 1. Direktive 72/464, prethodnika članka 15. stavka 1. Direktive 2011/64. U navedenoj presudi Sud je ocijenio da nacionalna odredba prema kojoj je prodajna cijena, odnosno cijena istaknuta na taksenoj naljepnici, obvezujuća prilikom prodaje domaćeg ili uvezenog prerađenog duhana, nije zabranjena, pod uvjetom da tu cijenu (drugim riječima, cijenu istaknutu na taksenoj naljepnici) proizvođači ili uvoznici slobodno određuju [10].

27. Međutim, nakon donošenja presude u predmetu GB-INNO-BM, direktiva o trošarinama na duhanske proizvode mijenjala se i kodificirala, dok su u bogatoj sudskoj praksi dana brojna pojašnjenja u pogledu njezina tumačenja. Ta se sudska praksa bavila, među ostalim, pitanjem nacionalnih mjera kojima se nameću najniže cijene, što sa svoje strane ograničava mogućnost proizvođača ili uvoznika da slobodno određuju najviše cijene. Budući da sporni zakon dovodi do toga da su najviša i najniža maloprodajna cijena *de facto* jedna te ista cijena, smatram korisnim i potrebnim taj zakon razmotriti u svjetlu spomenute novije sudske prakse u pogledu određivanja najnižih cijena.

28. U presudi Komisija/Grčka mjera kojom je najniža maloprodajna cijena duhanskih proizvoda određena odlukom ministra ocijenjena je protivnom članku 9. Direktive 95/59 (drugom prethodniku članka 15. stavka 1. Direktive 2011/64). Sud je zaključio da određivanje najniže cijene ministrovom odlukom neizbježno ograničava slobodu proizvođača i uvoznika da određuju svoje cijene jer im nije dopušteno da svoju najvišu maloprodajnu cijenu odrede u visini nižoj od propisane najniže cijene [11].

29. Nadalje, u presudi Komisija/Francuska mjera prema kojoj najniža maloprodajna cijena duhanskih proizvoda ne smije biti niža od 95 % prosječne cijene duhanskih proizvoda na tržištu također je ocijenjena protivnom članku 9. Direktive 95/59 jer dovodi do nestajanja cjenovne konkurencije među proizvođačima i uvoznicima [12].

30. U oba slučaja nacionalne mjere imale su za učinak ograničavanje slobode proizvođača i uvoznika da određuju svoje cijene u uobičajenim uvjetima tržišnog natjecanja. Naime, najniža cijena koju su jednostrano odredila nadležna nacionalna tijela ili je utvrđena u odnosu na prosječnu cijenu neizbježno onemogućava proizvođačima da slobodno određuju najvišu maloprodajnu cijenu: najviša cijena nikad ne može biti niža od obveznog minimuma.

31. Gore navedena sudska praksa navodi me na zaključak da su mjere koje uključuju određivanje najniže cijene zabranjene samo ako utječu na slobodu proizvođača ili uvoznika da određuju najviše cijene i, posljedično, oduzimaju bilo kakvu konkurentsku prednost koju bi proizvođači ili uvoznici mogli imati u odnosu na svoje takmace.

32. Sporni zakon dopušta proizvođačima i uvoznicima da slobodno određuju najviše maloprodajne cijene i ne utječe na njihovu cjenovnu konkurentnost. Iz tih razloga zaključujem da se članku 1. stavku 1. prvom podstavku Direktive 2011/64 ne protivi mjera poput spornog zakona, koja trgovcu na malo zabranjuje prodaju duhanskih proizvoda po cijeni nižoj od one koju je proizvođač ili uvoznik naznačio na taksenoj naljepnici.

10 — Vidjeti presudu od 16. studenoga 1977., GB-Inno-BM (13/77, EU:C:1977:185, t. 64.).

11 — Vidjeti presudu od 19. listopada 2000., Komisija/Grčka (C-216/98, EU:C:2000:571, t. 21.).

12 — Vidjeti presudu od 4. ožujka 2010., Komisija/Francuska (C-197/08, EU:C:2010:111, t. 41.).

2. Članak 15. stavak 1. drugi podstavak Direktive 2011/64

33. Unatoč navedenom, valja istaknuti činjenicu da članak 15. stavak 1. drugi podstavak Direktive 2011/64 određuje da načelo ustanovljeno u prvom stavku ne smije ometati provedbu „nacionalnih zakonodavnih sustava u pogledu nadzora nad razinama cijena ili poštovanja propisanih cijena, pod uvjetom da su u skladu sa zakonodavstvom Unije".

34. Iz teksta te odredbe razvidno je da drugi podstavak čini odstupanje od pravila sadržanog u prvom podstavku. U biti, na temelju drugog podstavka, države članice su ovlaštene – pod određenim uvjetima – uvesti ili održati na snazi pojedine nacionalne mjere koje mogu utjecati na sposobnost proizvođača i uvoznika da slobodno određuju najviše cijene duhanskih proizvoda.

35. Budući da sam zaključio da sporni zakon nije nespojiv s člankom 15. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 2011/64, načelno nema potrebe razmatrati ga u svjetlu drugog podstavka te odredbe. Razlog za to je očit: budući da sporni zakon ne povređuje načelo utvrđeno u prvom podstavku, nema potrebe utvrđivati može li se primjenjivati odstupanje od tog načela.

36. Međutim, s obzirom na to da su stranke opširno raspravljale o tom pitanju, samo ću cjelovitosti radi objasniti zašto smatram da sporni zakon ne ulazi u područje primjene članka 15. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2011/64.

37. Ta odredba tiče se dviju kategorija nacionalnih mjera: onih koje se tiču nadzora nad razinama cijena i onih koje se odnose na poštovanje propisanih cijena.

38. Kada je riječ o prvoj kategoriji, ustaljena je sudska praksa da se izraz „nadzor nad razinama cijena" odnosi *samo* na opće nacionalno zakonodavstvo čiji je cilj zaustaviti rast cijena [13]. Taj izraz obuhvaća ponajprije opće mjere namijenjene suzbijanju inflacije cijena [14].

39. Kada je riječ o drugoj kategoriji (poštovanje propisanih cijena), čini se da ju je Sud tumačio vrlo usko. U presudi GB-INNO-BM ocijenio je da sporna odredba dopušta državama članicama utvrđivanje prodajnih cijena samo ako je *tu cijenu slobodno odredio proizvođač ili uvoznik* [15].

40. Potom je u presudi Komisija/Francuska Sudu otvoreno pitanje o tome može li se nacionalna mjera kojom je najniža maloprodajna cijena duhanskih proizvoda utvrđena kao 95 % prosječne cijene proizvoda na tržištu smatrati „mjerom poštovanja propisanih cijena", u smislu sadašnjeg drugog podstavka članka 15. stavka 1. Direktive 2011/64. Sud je nedvosmisleno odbio tu mogućnost s obzirom na to da francuski sustav nije osiguravao to da propisana najniža cijena neće ugroziti eventualnu konkurentsku prednost koju imaju proizvođači ili uvoznici. Budući da je ugrožavao slobodu proizvođača i uvoznika da određuju svoje najviše maloprodajne cijene, zajamčenu u članku 15. stavku 1. prvom podstavku, sustav kojim se nameće najniža cijena nije mogao biti obuhvaćen odstupanjem iz podstavka 1. te odredbe [16]. U drugim presudama Sud je u bitnome slijedio navedeni pristup, isključujući mogućnost da se zakoni država članica u području određivanja cijena duhanskih proizvoda smatraju mjerom poštovanja propisanih cijena u smislu članka 15. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2011/64 [17].

13 — Vidjeti presudu od 21. lipnja 1983., Komisija/Francuska (90/82, EU:C:1983:169, t. 22.), i presudu od 19. listopada 2000., Komisija/Grčka (C-216/98, EU:C:2000:571, t. 25.).

14 — Vidjeti presudu od 4. ožujka 2010., Komisija/Francuska (C-197/08, EU:C:2010:111, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

15 — Vidjeti presudu od 16. studenoga 1977., GB-Inno-BM (13/77, EU:C:1977:185, t. 64.).

16 — Vidjeti presudu od 4. ožujka 2010., Komisija/Francuska (C-197/08, EU:C:2010:111, t. 41. do 44.).

17 — Vidjeti presude od 4. ožujka 2010., Komisija/Austrija (C-198/08, EU:C:2010:112, t. 30.) i Komisija/Irska (C-221/08, EU:C:2010:113, t. 41.).

41. Naime, izraz „poštovanje propisanih cijena” Sud je u sudskoj praksi definirao tako da „označava cijenu koja je, nakon što ju je odredio proizvođač ili uvoznik i odobrilo nadležno javno tijelo, obvezujuća kao najviša cijena te se mora poštovati kao takva u svim fazama distribucijskog lanca, sve do prodaje krajnjem potrošaču, uključujući i nju samu” [18].

42. Na osnovi te sudske prakse zaključujem da, kada je riječ o mjerama poštovanja propisanih cijena, članak 15. stavak 1. podstavak 2. više ne podrazumijeva, ako je to ikad i bio slučaj, odstupanje od prava proizvođača ili uvoznika da slobodno određuju cijene. Ako ništa drugo, ta je odredba tek podsjetnik na ono što proizlazi iz same direktive, a to je da države članice imaju pravo uvođenja mjera kojima će osigurati poštovanje, sve do prodaje krajnjem potrošaču, najviše maloprodajne cijene koju je odredio proizvođač ili uvoznik [19]. Tom se mogućnošću sprečava ugrožavanje cjelovitosti sustava trošarina prekoračivanjem propisanih cijena [20].

43. U tom kontekstu smatram da sporni zakon nije ni mjera namijenjena suzbijanju inflacije ni mjera kojoj je cilj osiguravanje cjelovitosti sustava trošarina. Stoga mi se, u svakom slučaju, čini da sporni zakon ne ulazi u područje primjene članka 15. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2011/64.

3. Članci 20. i 21. Povelje o temeljnih pravima

44. Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev također je zatražio da članak 15. stavak 1. Direktive 2011/64 Sud protumači u svjetlu članka 20. („Jednakost pred zakonom”) i članka 21. („Nediskriminacija”) Povelje o temeljnim pravima.

45. Sud koji je uputio zahtjev međutim ne objašnjava zašto smatra da bi te odredbe mogle biti relevantne u ovom postupku. Štoviše, ne vidim na koji bi se način moglo protumačiti da sporni zakon usporedive situacije tretira na različit način ili da dovodi do diskriminacije na osnovi, među ostalim, spola, rase, religije ili političkog uvjerenja.

46. Razmatranja o člancima 20. i 21. Povelje stoga ne utječu na rezultat moje ocjene.

47. Da zaključim, članku 15. stavku 1. Direktive 2011/64 ne protivi se nacionalna mjera koja trgovcima na malo nameće obvezu poštovanja najnižih cijena time što zabranjuje prodaju duhanskih proizvoda po cijeni nižoj od one naznačene na taksenoj naljepnici, uz uvjet da ta mjera dopušta proizvođaču ili uvozniku da slobodno odredi cijenu s taksene naljepnice.

C – *Drugo pitanje*

48. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži da se utvrdi protivi li se članku 34. UFEU-a nacionalna mjera koja trgovcima na malo nameće obvezu poštovanja najnižih cijena time što im zabranjuje da duhanske proizvode prodaju po cijeni koja je niža od one koju je proizvođač ili uvoznik naznačio na taksenoj naljepnici.

18 — Vidjeti presudu od 7. svibnja 1991., Komisija/Belgija (C-287/89, EU:C:1991:188, t. 13. i navedenu sudsku praksu).

19 — Vidjeti presudu od 4. ožujka 2010., Komisija/Francuska (C-197/08, EU:C:2010:111, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

20 — Vidjeti presudu od 4. ožujka 2010., Komisija/Francuska (C-197/08, EU:C:2010:111, t. 43.), i presudu od 19. listopada 2000., Komisija/Grčka (C-216/98, EU:C:2000:571, t. 26.).

49. Prije svega, skrenuo bih pozornost na činjenicu da sud koji je uputio zahtjev svoje pitanje ograničava na zabranu promocijskih cijena duhanskih proizvoda. Iako se čini da taj isti nacionalni zakon također zabranjuje oglašavanje i druge oblike promidžbe, ti aspekti zakona nisu predmet pitanja suda koji je uputio zahtjev, pa ih neću razmatrati [21].

50. Članak 34. UFEU-a zabranjuje količinska ograničenja uvoza i mjere s istovrsnim učinkom. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, sve trgovinske propise država članica koji mogu izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno spriječiti trgovinu unutar Unije treba smatrati mjerama s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja u smislu spomenute odredbe Ugovora [22].

51. Međutim, u nizu presuda, počevši od presude Keck i Mithouard, Sud je ocijenio da primjena nacionalnih odredbi koje ograničavaju ili zabranjuju određene načine prodaje proizvoda podrijetlom iz drugih država članica ne predstavlja takvo ograničenje, pod uvjetom da se one primjenjuju na sve relevantne gospodarske subjekte koji obavljaju svoju djelatnost na nacionalnom području i da na isti način utječu, pravno ili činjenično, na stavljanje na tržište nacionalnih proizvoda i proizvoda iz drugih država članica. Čim su navedeni uvjeti ispunjeni, primjena pravila takve vrste na prodaju proizvoda podrijetlom iz drugih država članica koji udovoljavaju zahtjevima koje je postavila ta država članica ne može spriječiti pristup tih proizvoda tržištu ili ga ograničiti više nego što je to slučaj s domaćim proizvodima [23].

52. U tom kontekstu, mišljenja sam da dio spornog zakona kojim se u bitnome zabranjuje prodaja duhanskih proizvoda po cijeni nižoj od one koju je slobodno odredio proizvođač ili uvoznik treba smatrati „načinom prodaje" u smislu sudske prakse u predmetu Keck i Mithouard.

53. Naime, pravila sadržana u tom zakonu ne utječu na značajke koje proizvodi moraju imati da bi bili stavljeni na tržište u Belgiji, nego isključivo na moguće načine njihove prodaje [24].

54. Prema tome, treba ispitati primjenjuje li se sporni zakon na sve relevantne gospodarske subjekte koji obavljaju svoju djelatnost na nacionalnom području i utječe li na isti način, pravno ili činjenično, na stavljanje na tržište nacionalnih proizvoda i proizvoda iz drugih država članica.

55. Kao prvo, nema dvojbe o tome da se sporni zakon bez razlike primjenjuje na sve duhanske proizvode, bilo da su podrijetlom iz Belgije ili da su u nju uvezeni. Nadalje, čini se da taj zakon ne nameće nikakav dodatni teret za uvezene proizvode ili otežava njihov pristup belgijskom tržištu, s obzirom na to da proizvođači ili uvoznici iz drugih država članica (kao i iz trećih zemalja) i dalje potpuno slobodno određuju cijene svojih proizvoda onako kako to žele, te na taj način mogu ravnopravno konkurirati domaćim proizvođačima.

56. Kao drugo, iako je sposobnost trgovaca na malo da određuju cijene duhanskih proizvoda bitno smanjena, ona nije potpuno nestala. Naime, barem teoretski, ništa ne sprečava trgovce na malo (osobito one velike) da s proizvođačima ili uvoznicima (uključujući paralelne uvoznike) pregovaraju oko određivanja cijene proizvoda koja će biti niža od uobičajene [25]. Ako proizvođač ili uvoznik prihvate nalijepiti taksenu naljepnicu s nižom cijenom, prodaja duhanskih proizvoda po toj cijeni jest, i morala bi biti, dopuštena.

21 — Samo ću napomenuti da je oglašavanje duhanskih proizvoda regulirano Unijinim propisima, osobito **Direktivom 2003/33/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o oglašavanju i sponzorstvu duhanskih proizvoda** (SL 2003., L 152, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 17., str. 79.), kojom se zabranjuje prekogranično oglašavanje duhanskih proizvoda.

22 — Vidjeti presudu od 11. srpnja 1974., Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, t. 5.).

23 — Vidjeti presudu od 24. studenoga 1993., Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905, t. 16. i 17.). Vidjeti također presudu od 10. veljače 2009., Komisija/Italija (C-110/05, EU:C:2009:66, t. 36.).

24 — Vidjeti presudu od 30. travnja 2009., Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft (C-531/07, EU:C:2009:276, t. 20.).

25 — Vidjeti u tom smislu presudu od 7. svibnja 1991., Komisija/Belgija (C-287/89, EU:C:1991:188), i presudu od 14. srpnja 1988., Komisija/Belgija (298/86, EU:C:1988:404).

57. S obzirom na gornja razmatranja, sporni zakon spada pod pojam „način prodaje” kako je definiran u predmetu Keck i Mithouard te, s obzirom na to da pravno i činjenično jednako tretira domaće i uvezene duhanske proizvode, nije obuhvaćen zabranom iz članka 34. UFEU-a.

58. Prema tome, na drugo bi pitanje trebalo odgovoriti tako da se članku 34. UFEU-a ne protivi nacionalna mjera koja trgovcima na malo nameće obvezu poštovanja najnižih cijena time što im zabranjuje da duhanske proizvode prodaju po cijeni nižoj od one koju je proizvođač ili uvoznik naznačio na taksenoj naljepnici.

D – *Treće pitanje*

59. Svojim trećim i posljednjim pitanjem nacionalni sud traži da se utvrdi protivi li se članku 101. UFEU-a, u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a, nacionalni zakon poput onog u glavnom postupku.

60. Treba naglasiti da u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, iako se članci 101. i 102. UFEU-a odnose samo na djelovanje poduzetnikâ te ne obuhvaćaju zakonske ili podzakonske mjere država članica, ti članci, u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a, ipak nameću državama članicama obvezu da ne poduzimaju ili održavaju na snazi mjere, uključujući one zakonodavne ili regulatorne prirode, koje bi mogle oduzeti koristan učinak pravilima o tržišnom natjecanju koja se primjenjuju na poduzetnike [26].

61. Sud je, među ostalim, ocijenio da postoji povreda članka 4. stavka 3. UEU-a i članka 101. UFEU-a kad država članica bilo nameće ili potiče sklapanje sporazuma protivnih članku 101. UFEU-a ili osnažuje učinke takvih sporazuma, bilo vlastitim propisima oduzima državni karakter prenošenjem ovlasti donošenja odluka o intervenciji od gospodarskog interesa na privatne subjekte [27].

62. U ovom predmetu ništa ne upućuje na to da bi situacija u glavnom postupku mogla biti obuhvaćena jednim od navedena tri primjera.

63. Kao prvo, sporni zakon ne nameće niti potiče sklapanje sporazuma protivnih članku 101. UFEU-a. Naime, u situaciji u kojoj su najnižu cijenu jednostrano odredila nadležna javna tijela ili se ona automatski primjenjuje kao dio pravnog pravila, ništa ne dopušta zaključak da zakon poput onog o kojem je riječ nameće uvoznicima, proizvođačima ili trgovcima na malo sklapanje protutržišnih sporazuma [28]. To je osobito tako kada je nacionalni propis sam sebi dovoljan i ne zahtijeva provedbene sporazume da bi se počeo primjenjivati [29].

64. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev ne navodi da su u vrijeme donošenja spornog zakona postojali bilo kakvi sporazumi protivni članku 101. UFEU-a ili da su nakon usvajanja tog zakona stupili na snagu.

65. Naposljetku, iz podataka koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev nije razvidno ništa što bi uputilo na to da su nadležna belgijska tijela prenijela svoje ovlasti na privatne subjekte.

26 — Među brojnim presudama vidjeti onu od 16. studenoga 1977., GB-Inno-BM (13/77, EU:C:1977:185, t. 31.); presudu od 5. prosinca 2006., Cipolla i dr. (C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758, t. 46.) i presudu od 4. rujna 2014., API i dr. (C-184/13 do C-187/13, C-194/13, C-195/13 i C-208/13, EU:C:2014:2147, t. 28.).

27 — Vidjeti, među ostalim, presudu od 5. listopada 1995., Centro Servizi Spediporto (C-96/94, EU:C:1995:308, t. 21.); presudu od 19. veljače 2002., Arduino (C-35/99, EU:C:2002:97, t. 35.); presudu od 5. prosinca 2006., Cipolla i dr. (C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758, t. 47.) i presudu od 4. rujna 2014., API i dr. (C-184/13 do C-187/13, C-194/13, C-195/13 i C-208/13, EU:C:2014:2147, t. 29.).

28 — Vidjeti presudu od 29. siječnja 1985., Cullet i Chambre syndicale des réparateurs automobiles et détaillants de produits pétroliers (231/83, EU:C:1985:29, t. 17.).

29 — Vidjeti presude od 17. studenoga 1993., Meng (C-2/91, EU:C:1993:885, t. 15.), i Ohra Schadeverzekeringen (C-245/91, EU:C:1993:887, t. 11.).

66. Slijedom navedenog, članku 101. UFEU-a, u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a, ne protivi se nacionalni zakon poput onog u glavnom postupku.

IV – **Zaključak**

67. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na pitanja koja je uputio hof van beroep te Brussel (Žalbeni sud u Bruxellesu) odgovori kako slijedi:

Članku 15. stavku 1. Direktive 2011/64/EU od 21. lipnja 2011. o strukturi i stopama trošarine koje se primjenjuju na prerađeni duhan te člancima 34. i 101. UFEU-a, u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a, ne protivi se nacionalna odredba koja trgovcu na malo zabranjuje prodaju duhanskih proizvoda po cijeni nižoj od one koju je proizvođač ili uvoznik naznačio na taksenoj naljepnici.