Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NICHOLASA EMILIOUA
od 30. siječnja 2025.[1]

Predmet C-759/23

PJ Carroll & Company Ltd,
Nicoventures Trading Ltd
protiv
The Minister for Health,
Irska
Attorney General
uz sudjelovanje:
Philip Morris Ltd,
Philip Morris Products SA,
Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court (Visoki sud, Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Unutarnje tržište – Javno zdravlje – Direktiva 2014/40/EU – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih i srodnih proizvoda – Članci 7. i 12. – Valjanost Delegirane direktive (EU) 2022/2100 – Članak 290. stavak 1. UFEU-a – Delegirane ovlasti Europske komisije – Ključni elementi – Novi duhanski proizvodi – Grijani duhanski proizvodi – Sastojci – Označivanje”

I. Uvod

1. Ovaj predmet odnosi se na tumačenje određenih odredbi Direktive 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ[2].

2. Cilj je Direktive 2014/40 poboljšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta za te proizvode, uz osiguravanje visoke razine zaštite javnog zdravlja, osobito za mlade osobe. U tu se svrhu njome predviđa među ostalim da: (i.) države članice trebaju zabraniti stavljanje na tržište duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom (u daljnjem tekstu: zabrana aroma); i (ii.) svako jedinično

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] SL 2014., L 127, str. 1. te ispravci SL 2015., L 150, str. 24. i SL 2017., L 123, str. 135.

pakiranje i sva vanjska pakiranja duhanskih proizvoda moraju sadržavati određena zdravstvena upozorenja i informativne poruke (u daljnjem tekstu: obveza označivanja) (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: obveze o kojima je riječ).

3. Istodobno, njome se predviđaju određena *izuzeća* od obveza o kojima je riječ, konkretno za duhanske proizvode koje većinom konzumiraju stariji potrošači i manje populacijske skupine. Međutim, Direktivom se također Europska komisija ovlašćuje da donosi *delegirane akte* kojima se povlače predmetna izuzeća za određenu kategoriju proizvoda (u daljnjem tekstu: povlačenje izuzeća) ako dođe do značajne promjene okolnosti, koja podrazumijeva znatan porast opsega prodaje te kategorije proizvoda ili razine raširenosti njihova korištenja među mladim potrošačima.

4. U ovom se predmetu postavlja pitanje može li Komisija Delegiranom direktivom (EU) 2022/2100 [3] valjano povući izuzeća za novostvorenu kategoriju proizvoda, odnosno grijane duhanske proizvode. Kako bi se odgovorilo na to pitanje, valja utvrditi je li Komisija time prekoračila ovlasti koje joj je zakonodavac Unije delegirao Direktivom 2014/40.

5. To je, naravno, pitanje ustavnog značaja jer načelo institucionalne ravnoteže, koje je ključno obilježje institucionalne strukture Europske unije, zahtijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih institucija [4]. Stoga je važno da, kada se pojave dvojbe kao što su one koje ima sud koji je uputio zahtjev, Sud može provjeriti je li Komisija prilikom izvršavanja ovlasti koje su joj delegirane na temelju članka 290. UFEU-a poštovala granice delegiranja ovlasti, koje se „izričito razgraničuju" osnovnim aktom [5].

II. Pravni okvir

A. Pravo Europske unije

1. Direktiva 2014/40

6. Uvodne izjave 8., 15., 19., 22. do 24., 26., 34., 35., 51. i 52. Direktive 2014/40 glase:

„(8) U skladu s člankom 114. stavkom 3. [UFEU-a], visoku razinu zdravstvene zaštite trebalo bi uzeti kao osnovu za zakonodavne prijedloge […]. Duhanski proizvodi nisu uobičajena roba te bi s obzirom na posebno štetne posljedice duhana za zdravlje ljudi, zaštiti zdravlja trebalo dati veliku važnost, osobito kako bi se smanjio broj pušača među mladim osobama.

[…]

(15) Izostanak ujednačenog pristupa regulaciji sastojaka duhanskih proizvoda utječe na neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta i ima negativni učinak na slobodno kretanje dobara diljem Unije. […] Bez ujednačivanja, očekuje se povećanje prepreka neometanom funkcioniranju unutarnjeg tržišta, imajući u vidu provedbu [Okvirne konvencije Svjetske trgovinske organizacije o nadzoru nad duhanom (u daljnjem tekstu: FCTC)] i relevantnih

[3] Delegirana direktiva od 29. lipnja 2022. o izmjeni Direktive 2014/40 u pogledu povlačenja određenih izuzeća za grijane duhanske proizvode (SL 2022., L 283, str. 4. i ispravak SL 2023./90183, L)

[4] Vidjeti primjerice presudu od 22. studenoga 2022., Komisija/Vijeće (Pristupanje Ženevskom aktu) (C-24/20, EU:C:2022:911, t. 83.).

[5] Vidjeti primjerice presudu od 26. srpnja 2017., Češka Republika/Komisija (C-696/15 P, EU:C:2017:595, t. 49. i 51.).

smjernica FCTC-a[6] diljem Unije te u svjetlu iskustva stečenog u drugim područjima izvan Unije. Smjernice FCTC-a u vezi s uređenjem sastojaka duhanskih proizvoda i uređenjem otkrivanja podataka o duhanskom proizvodu pozivaju osobito na uklanjanje sastojaka koji poboljšavaju okus, stvaraju dojam da duhanski proizvodi pozitivno utječu na zdravlje pojedinca, da su povezani s energijom ili vitalnošću ili da imaju bojiva svojstva.

[…]

(19) Budući da se ova Direktiva usredotočuje na mlade osobe, duhanski proizvodi, s iznimkom cigareta i duhana za samostalno motanje, trebali bi biti izuzeti iz određenih zahtjeva povezanih sa sastojcima sve dok ne postoji značajna promjena okolnosti u smislu obujma prodaje ili obrazaca konzumacije u odnosu na mlade osobe.

[…]

(22) Još uvijek postoje neujednačenosti između nacionalnih odredbi o označivanju duhanskih proizvoda […].

(23) Takve neujednačenosti mogu predstavljati prepreku za trgovinu i priječiti neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta duhanskih proizvoda i stoga bi ih trebalo ukloniti. […]

(24) Također je potrebna prilagodba odredbi o označivanju kako bi se pravila na razini Unije uskladila s međunarodnim kretanjima. Primjerice u smjernicama FCTC-a o pakiranju i označivanju duhanskih proizvoda, traže se velika slikovna upozorenja na oba glavna područja za prikaz, obvezne informacije o prestanku pušenja i stroga pravila o obmanjujućim informacijama. […]

[…]

(26) Za duhanske proizvode za pušenje, s iznimkom cigareta i duhana za samostalno motanje koje većinom konzumiraju stariji potrošači i manje populacijske skupine, trebalo bi i dalje biti moguće izuzeti od određenih zahtjeva o označivanju sve dok nema značajne promjene okolnosti u pogledu obujma prodaje ili obrazaca potrošnje u vezi s mladim osobama. […]

[…]

(34) Svi duhanskih proizvodi imaju potencijala da uzrokuju smrtnost, obolijevanje i invalidnost. […] Stoga je važno pratiti razvoj događaja u vezi s novim duhanskim proizvodima. […]

(35) Kako bi se osigurali ravnopravni uvjeti, novi duhanski proizvodi, koji su duhanski proizvodi kako su definirani u ovoj Direktivi, trebali bi ispunjavati zahtjeve ove Direktive.

[…]

[6] Konvencija WTO-a o nadzoru nad duhanom, Smjernice za provedbu, članci 5.3., 8., 9., 10., 11., 12., 13. 14.

(51) Kako bi se osiguralo da ova Direktiva bude u potpunosti operativna i kako bi je se prilagodilo tehničkim, znanstvenim i međunarodnim kretanjima na području proizvodnje, konzumacije i regulacije duhana, ovlast za donošenje akata sukladno članku 290. UFEU-a treba se dodijeliti Komisiji u pogledu […] povlačenja određenih izuzeća odobrenih duhanskim proizvodima koji nisu cigarete ili duhan za samostalno motanje […]

(52) Komisija bi trebala pratiti razvoj događaja u vezi s provedbom i utjecajem ove Direktive i podnijeti izvješće do 21. svibnja 2021. te bi potom trebala podnositi izvješće prema potrebi, kako bi se procijenilo jesu li ovoj Direktivi potrebne izmjene. Izvješće bi trebalo uključivati i podatke o […] razvoju tržišta u vezi s novim duhanskih proizvodima, razvoju tržišta koji dovodi do značajne promjene u okolnostima […]"

7. Članak 2. Direktive 2014/40 uključuje sljedeće definicije:

„4. ‚duhanski proizvodi' znači proizvodi koji se mogu konzumirati, a koji se sastoje, čak i samo djelomično, od duhana koji jest ili nije genetički modificiran;

5. ‚bezdimni duhanski proizvod' znači duhanski proizvod potrošnja kojeg ne uključuje postupak izgaranja, uključujući duhan za žvakanje, duhan za šmrkanje i duhan za oralnu potrošnju;

[…]

9. ‚duhanski proizvodi za pušenje' znači duhanski proizvodi, osim bezdimnog duhanskog proizvoda;

[…]

14. ‚novi duhanski proizvod' znači duhanski proizvod koji:

(a) ne pripada ni jednoj od sljedećih kategorija: cigarete, duhan za samostalno motanje, duhan za lule, duhan za vodene lule, cigare, cigarilosi, duhan za žvakanje, duhan za šmrkanje ili duhan za oralnu potrošnju; i

(b) stavljen je na tržište nakon 19. svibnja 2014.;

[…]

28. ‚značajna promjena okolnosti' znači povećanje opsega prodaje prema kategoriji proizvoda za najmanje 10 % u najmanje pet država članica, na temelju podataka o prodaji poslanih u skladu s člankom 5. stavkom 6., ili povećanje razine raširenosti pušenja u skupini potrošača mlađih od 25 godina za najmanje pet postotnih bodova u najmanje pet država članica po predmetnoj kategoriji proizvoda na temelju Posebnog Eurobarometerova izvješća 385 iz svibnja 2012. ili jednakovrijedne studije o raširenosti pušenja; u svakom slučaju, smatra se da se značajna promjena okolnosti nije dogodila ako je obujam prodaje kategorije proizvoda na maloprodajnoj razini ne premašuje 2,5 % ukupne prodaje duhanskih proizvoda na razini Unije".

8. Člankom 5. stavkom 6. Direktive 2014/40, koji se odnosi na izvješćivanje o sastojcima i emisijama, predviđa se:

„6. Države članice od proizvođača i uvoznika traže da podnesu dostupne unutarnje i vanjske studije o istraživanju tržišta i sklonostima različitih skupina potrošača, uključujući mlade osobe i pušače, u vezi sa sastojcima i emisijama, te radnih sažetaka svakog istraživanja tržišta kojeg provode prilikom stavljanja novog proizvoda na tržište. Države članice od proizvođača i uvoznika također zahtijevaju izvješćivanje o opsegu njihove prodaje po robnoj marki i vrsti, navedeno po komadu cigarete ili kilogramu, i po državi članici za svaku godinu počevši od 1. siječnja 2015. Države članice osiguravaju sve druge o obujmu prodaje koji su im dostupni.”

9. Člankom 7. Direktive 2014/40, naslovljenim „Propisi o sastojcima”, prije nego što je izmijenjen Delegiranom direktivom 2022/2100 predviđalo se:

„1. Države članice zabranjuju stavljanje na tržište duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom.

[…]

7. Države članice zabranjuju stavljanje na tržište duhanskih proizvoda koji sadrže arome u bilo kojem od svojih sastavnih dijelova kao što su filtri, papiri, pakiranja, kapsule ili bilo kakva tehnička obilježja koja omogućuju izmjenu mirisa ili okusa dotičnog duhanskog proizvoda ili jačine njihova dima. […]

[…]

12. Duhanski proizvodi osim cigareta i duhana za samostalno motanje izuzimaju se iz zabrana utvrđenih u stavcima 1. i 7. Komisija u skladu s člankom 27. donosi delegirane akte radi povlačenja tog izuzeća za pojedinu kategoriju proizvoda ako je izvješćem Komisije utvrđeno da je došlo do značajne promjene okolnosti.

[…]”

10. Člancima 9. i 10. Direktive 2014/40 propisuju se „opća upozorenja i informativne poruke na duhanskim proizvodima za pušenje” odnosno „kombinirana zdravstvena upozorenja na duhanskim proizvodima za pušenje” koja trebaju sadržavati jedinična pakiranja i vanjska pakiranja duhanskih proizvoda.

11. Članak 11. Direktive 2014/40, naslovljen „Označivanje duhanskih proizvoda za pušenje, osim cigareta, duhana za samostalno motanje i duhana za vodenu lulu”, prije nego što je izmijenjen Delegiranom direktivom 2022/2100 glasio je:

„1. Države članice mogu izuzeti duhanske proizvode za pušenje, osim cigareta, duhana za samostalno motanje i duhana za vodenu lulu iz obveze navođenja informativne poruke iz članka 9. stavka 2. i kombiniranih zdravstvenih upozorenja utvrđenih u članku 10. […]

[…]

6. Komisija u skladu s člankom 27. donosi delegirane akte radi povlačenja mogućnosti za odobravanje izuzeća za bilo koju od pojedinih kategorija proizvoda iz stavka 1., ako je u izvješću

Komisije utvrđeno da je došlo do značajne promjene okolnosti u pogledu predmetne kategorije proizvoda.”

12. Članak 19. Direktive 2014/40, naslovljen „Obavješćivanje o novim duhanskim proizvodima”, glasi:

„1. Države članice od proizvođača i uvoznika novih duhanskih proizvoda zahtijevaju da podnesu obavijest nadležnim tijelima država članica o svim takvim proizvodima koje namjeravaju staviti na dotično nacionalno tržište. […]

[…]

2. […] Države članice sve podatke dobivene temeljem ovog članka moraju učiniti dostupnima Komisiji.

3. Države članice mogu uvesti sustav za odobravanje novih duhanskih proizvoda. […]

4. Novi duhanski proizvodi stavljeni na tržite moraju poštovati zahtjeve iz ove Direktive. Koje se odredbe ove Direktive primjenjuju na nove duhanske proizvode ovisi o tome potpadaju li ti proizvodi pod definiciju, bezdimnih duhanskih proizvoda ili definiciju duhanskih proizvoda za pušenje.”

13. Člankom 28. Direktive 2014/40, naslovljenim „Izvješćivanje”, predviđa se:

„1. Najkasnije pet godina od 20. svibnja 2016., a nakon toga prema potrebi, Komisija Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija predaje izvješće o primjeni ove Direktive.

[…]

2. Komisija u izvješću posebice naznačuje elemente Direktive koje bi trebalo preispitati ili prilagoditi s obzirom na znanstveni i tehnički napredak, uključujući i razvoj međunarodno dogovorenih pravila i standarda za duhanske i srodne proizvode. Komisija posebnu pažnju posvećuje:

[…]

(c) tržišnom razvoju koji predstavlja značajnu promjenu okolnosti;

[…]

3. Izvješću se naknadno prilažu prijedlozi za izmjene ove Direktive, koje Komisija drži potrebnima radi njezine prilagodbe razvojima na području duhanskih i srodnih proizvoda, u onolikoj mjeri u kojoj je to potrebno za neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta, i da bi se uzelo u obzir sve nove razvoje utemeljene na znanstvenim činjenicama i razvoju u uvezi s međunarodno dogovorenim normama za duhanske i srodne proizvode.”

2. Delegirana direktiva 2022/2100

14. Člankom 1. Delegirane direktive 2022/2100 izmjenjuju se članak 7. stavak 12. i članak 11. Direktive 2014/40 kako slijedi.

15. Kad je riječ o članku 7. stavku 12. Direktive 2014/40, „grijani duhanski proizvodi" uvršteni su na popis kategorija (odnosno, cigarete i duhan za samostalno motanje) koje, na temelju prvog podstavka te odredbe, nisu izuzete od zabrana utvrđenih u članku 7. stavcima 1. i 7. Osim toga, odredbi je dodan drugi podstavak, koji glasi:

„Za potrebe prvog podstavka ‚grijani duhanski proizvod' znači novi duhanski proizvod koji se zagrijava kako bi se proizveli plinovi koji sadržavaju nikotin i druge kemikalije koje korisnik zatim udiše i koji je, ovisno o njegovim svojstvima, bezdimni duhanski proizvod ili duhanski proizvod za pušenje".

16. Članak 11. izmijenjen je pak u dvama aspektima. Kao prvo, naslov odredbe zamijenjen je sljedećim: „Označivanje duhanskih proizvoda za pušenje, osim cigareta, duhana za samostalno motanje, duhana za vodenu lulu i grijanih duhanskih proizvoda". Kao drugo, u njegovu stavku 1. prvom podstavku „grijan[i] duhansk[i] proizvod[i] kako su definirani u članku 7. stavku 12. drugom podstavku" (odnosno, cigarete, duhan za samostalno motanje i duhan za vodenu lulu) uvršteni su na popis kategorija koje se ne smiju izuzeti od obveze navođenja informativne poruke i upozorenja predviđenih člankom 9. stavkom 2. i člankom 10. Direktive.

B. Irsko pravo

17. Irska je prenijela Delegiranu direktivu 2022/2100 European Union (Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) (Amendment) Regulationsom 2023 (Uredba iz 2023. o usklađivanju s propisima Europske unije koji se odnose na proizvodnju, predstavljanje i prodaju duhanskih i srodnih proizvoda (izmjena)) (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2023.).

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

18. U siječnju 2023. društva PJ Carroll & Company Limited i Nicoventures Trading Limited te društva Philip Morris Limited, Philip Morris Products SA i Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA (u daljnjem tekstu zajedno: žalitelji iz glavnog postupka) pokrenuli su postupak pred High Courtom (Visoki sud, Irska) u kojem su među ostalim tražili da se Uredba iz 2023. kojom se u irsko pravo prenosi Delegirana direktiva 2022/2100 proglasi nevaljanom. Žalitelji su zauzeli stajalište da je Delegirana direktiva 2022/2100 nevaljana jer je Komisija prekoračila ovlasti koje su joj delegirane Direktivom 2014/40. Konkretno, tvrde da Komisija nije imala ovlasti stvoriti novu kategoriju proizvoda od onih koji su obuhvaćeni definicijom „novi duhanskih proizvodi" te da nije mogla povući izuzeća za tu novu kategoriju proizvoda. Prema njihovu mišljenju, odredbe Direktive 2014/40 kojima se Komisiji dopušta da to učini ne primjenjuju se na nove duhanske proizvode.

19. Budući da je High Court (Visoki sud) imao dvojbe o pravilnom tumačenju mjerodavnih odredbi prava Unije, odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li [Delegirana direktiva 2022/2100] nevaljana zato što prekoračuje ovlasti predviđene član[kom] 7. stavkom 12. i [člankom] 11. stavkom 6. Direktive [2014/40] u vezi s člankom 290. UFEU-a te uzimajući u obzir članak 2. točku 14. te [članke] 19. i 28. Direktive [2014/40]?

2. Je li [Delegirana direktiva 2022/2100] nevaljana zato što je Komisija neosnovano zaključila da je došlo do značajne promjene okolnosti u smislu članka 7. stavka 12. i/ili [članka] 11. stavka 6. i/ili [članka] 2. točke 28. Direktive [2014/40]?”

20. Žalitelji iz glavnog postupka, Irska, francuska i talijanska vlada te Komisija podnijeli su pisana očitovanja u ovom postupku. Te su stranke iznijele i usmena očitovanja na raspravi održanoj 28. studenoga 2024.

IV. Analiza

21. Sud koji je uputio zahtjev svojim dvama pitanjima traži od Suda da ocijeni valjanost Delegirane direktive 2022/2100 kojom se povlače izuzeća od zabrane aroma i obveze označivanja (u daljnjem tekstu: izuzeća) za grijane duhanske proizvode, što je nova kategorija proizvoda koju je stvorila Komisija.

22. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu postavlja dva pitanja. Prvo je pitanje institucionalne i materijalnopravne prirode: je li Komisija Delegiranom direktivom prekoračila ovlasti koje su joj delegirane osnovnim aktom? Drugo pitanje više je postupovne i kontekstualne prirode: je li ispunjen uvjet koji se odnosi na „značajnu promjenu okolnosti”?

23. Radi jasnoće najprije naglašavam da nije sporno da grijani duhanski proizvodi predstavljaju „nove duhanske proizvode” u smislu Direktive 2014/40. Naime, oni nisu obuhvaćeni nijednom od posebnih kategorija definiranih u članku 2. te direktive i prvi su put stavljeni na tržište nakon 19. svibnja 2014.

24. Također, prilično je očito da se u načelu odredbe te direktive, koje se odnose na *obveze o kojima je riječ*, primjenjuju na nove duhanske proizvode. Naime, u skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive 2014/40, zabrana aroma primjenjuje se na „duhanske proizvode”, što očito obuhvaća i nove duhanske proizvode. Slično tomu, u skladu s člankom 9. stavkom 2. i člankom 10. Direktive 2014/40, obveze označivanja primjenjuju se na „duhanske proizvode za pušenje”, što uključuje i nove duhanske proizvode ako su oni proizvodi za pušenje.

25. Isto tako, novi duhanski proizvodi su bili (ili mogu biti) *izuzeti* od obveza o kojima je riječ jer oni spadaju u „duhanske proizvode osim cigareta i duhana za samostalno motanje” (na temelju članka 7. stavka 12. Direktive 2014/40) te, ako su namijenjeni za pušenje, također u „duhanske proizvode za pušenje, osim cigareta, duhana za samostalno motanje i duhana za vodenu lulu” (na temelju članka 11. stavka 1. Direktive 2014/40).

26. U osnovi je sporno ima li Komisija ovlast da delegiranim aktom povuče izuzeća za nove duhanske proizvode.

A. Prvo pitanje

27. Prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita je li Komisija stvaranjem nove kategorije proizvoda (grijani duhanski proizvodi) i povlačenjem izuzeća za tu kategoriju prekoračila ovlasti koje joj je delegirao zakonodavac Unije u članku 7. stavku 12. i članku 11. stavku 6. Direktive 2014/40.

28. Žalitelji iz glavnog postupka i talijanska vlada tvrde da je Delegiranom direktivom/2022/2100 Komisija prekoračila ovlasti koje su joj delegirane Direktivom 2014/40 i izmijenila neke njezine ključne elemente. Suprotno tomu, Irska, francuska vlada i Komisija zauzele su suprotno stajalište prema kojem se odredbe o povlačenju izuzeća primjenjuju i na nove duhanske proizvode.

29. U sljedećim odjeljcima ću objasniti zašto, unatoč tomu što argumenti koje su iznijeli žalitelji iz glavnog postupka i talijanska vlada imaju određenu snagu, ipak moram zaključiti da Komisija donošenjem Delegirane direktive 2022/2100 nije prekoračila ovlasti koje joj je delegirao zakonodavac Unije.

1. Članak 290. stavak 1. UFEU-a i „ključni elementi” osnovnog akta

30. Prije svega moram istaknuti da su u ovom postupku stranke koje su podnijele očitovanja opširno raspravljale o tome jesu li Delegiranom direktivom 2022/2100 izmijenjeni neki „ključni elementi” osnovnog akta (Direktiva 2014/40) u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a. U toj se odredbi navodi:

„Zakonodavnim aktom […] može se Komisiji delegirati ovlast za donošenje nezakonodavnih akata opće primjene radi dopune ili izmjene određenih elemenata zakonodavnog akta koji nisu ključni.

Ciljevi, sadržaj, opseg i trajanje delegiranja ovlasti izričito su utvrđeni u zakonodavnim aktima. Ključni elementi nekog područja rezervirani su za zakonodavni akt i u skladu s time ne mogu biti predmet delegiranja ovlasti.”

31. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, „ključni elementi” zakonodavnog akta, u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a, jesu oni čije donošenje „zahtijeva *politički izbor* za koji je odgovoran zakonodavac Unije”[7]. Taj se pojam ne smije tumačiti preširoko jer se tako mogu tumačiti samo „odredbe kojima se provodi temeljni smjer [relevantnih] politika Unije”[8]. To je posebno slučaj ako element o kojem je riječ „podrazumijeva vaganje različitih predmetnih interesa na temelju višestrukih ocjena ili [ako] omogućuje zadiranje u temeljna prava predmetnih osoba u takvoj mjeri da je potrebno djelovanje zakonodavca Unije”[9].

32. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da se Delegiranom direktivom 2022/2100 *ne* mijenjaju ključni elementi Direktive 2014/40.

[7] Vidjeti primjerice presudu od 11. svibnja 2017., Dyson/Komisija (C-44/16 P, EU:C:2017:357, t. 61. i navedena sudska praksa). Moje isticanje.

[8] Vidjeti presudu od 27. listopada 1992., Njemačka/Komisija (C-240/90, EU:C:1992:408, t. 37.).

[9] Vidjeti među ostalim presudu od 26. srpnja 2017., Češka Republika/Komisija (C-696/15 P, EU:C:2017:595, t. 78.).

33. Kad je riječ o odredbama relevantnima za ovaj postupak, prema mojem mišljenju u osnovi postoje tri ključne političke odluke zakonodavca Unije [10]. Kao prvo, aromatizirajuće sastojke u načelu treba ukloniti iz proizvodâ [11], a na jediničnim pakiranjima i vanjskim pakiranjima proizvodâ treba navesti zdravstvena upozorenja i informativne poruke [12]. Kao drugo, neka izuzeća za te obveze treba (ili se može) odobriti za proizvode „koje većinom konzumiraju stariji potrošači i manje populacijske skupine" [13]. Kao treće, te bi iznimke trebalo povući kada postoji „značajna promjena okolnosti" u smislu opsega prodaje ili potrošačkih obrazaca kod mlađih osoba [14].

34. Čini mi se da ni na jednu od tih ključnih odluka ne utječe Delegirana direktiva 2022/2100, koja predstavlja samo provedbu tih odluka za nove vrste proizvoda. Odluka o povlačenju iznimki zapravo je tehnička zadaća u kojoj Komisija ima ograničene tehničke diskrecijske ovlasti da provjeri jesu li ispunjeni uvjeti za povlačenje (utvrđeni člankom 2. stavkom 28. Direktive 2014/40), a ne političke diskrecijske ovlasti (na temelju članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. Direktive 2014/40 [15]) kad je riječ o tome treba li povući izuzeća [16].

35. Također, nije ništa uvjerljiviji ni argument prema kojem način reguliranja novih duhanskih proizvoda na temelju Direktive 2014/40 zahtijeva donošenje velikih političkih odabira [17]. Naime, zakonodavac Unije već je i. zauzeo stajalište prema kojem „[s]vi duhanski proizvodi imaju potencijala da uzrokuju smrtnost, obolijevanje i invalidnost [te bi s] tim u skladu, njihovu […] proizvodnju, distribuciju i konzumaciju trebalo urediti" (uvodna izjava 34. Direktive 2014/40); ii. pojasnio da „novi duhanski proizvodi […] su duhanski proizvodi kako su definirani u [Direktivi 2014/40]" (uvodna izjava 35. te direktive); i iii. odlučio da bi novi duhanski proizvodi „trebali […] ispunjavati zahtjeve […] Direktive [2014/40]" (i uvodna izjava 35. te direktive).

36. Stoga je jasno da Komisija nije prekoračila svoju delegiranu ovlast zadiranjem u ključni element osnovnog akta, protivno članku 290. stavku 1. UFEU-a. Sada ću razmotriti pitanje je li Komisija prilikom donošenja Delegirane direktive 2022/2100, poštovala „ciljeve, sadržaj, opseg i trajanje delegiranja ovlasti" iz članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. Direktive 2014/40. Naime, osim pitanja poštuju li se Delegiranom direktivom granice utvrđene u članku 290. stavku 1. UFEU-a (koje se primjenjuju na sve delegirane akte), javlja se i pitanje poštuju li se njome granice koje je zakonodavac Unije utvrdio u relevantnim odredbama Direktive 2014/40.

37. U tu ću svrhu sada razmotriti smisao i doseg članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. Direktive 2014/40. Moram priznati da to nije lagan zadatak. Naime, tekst nekih odredbi Direktive 2014/40 u određenoj je mjeri dvosmislen i, neovisno o tome koji se pristup tumačenju tih odredbi odabere, njihov odnos nije uvijek jasan.

[10] U tom pogledu vidjeti po analogiji mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Philip Morris Brands i dr. (C-547/14, EU:C:2015:853, t. 253. i 254.).

[11] Vidjeti osobito uvodnu izjavu 15. Direktive 2014/40.

[12] Uvodne izjave 22. do 25. Direktive 2014/40

[13] Uvodne izjave 19. i 26. Direktive 2014/40

[14] *Ibidem*. Vidjeti i uvodne izjave 51. i 52. Direktive 2014/40.

[15] Konkretno, u objema se odredbama navodi da Komisija „*donosi* delegirane akte […] ako je […] došlo do značajne promjene okolnosti" (moje isticanje).

[16] Za razlikovanje tehničkih diskrecijskih ovlasti i političkih diskrecijskih ovlasti vidjeti moje mišljenje u predmetu ESB/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, t. 47. do 53.).

[17] U tom kontekstu, ističem da sam prethodno koristio izraz „ključni" ili „veliki" politički odabiri jer iz sudske prakse navedene u točki 31. ovog mišljenja proizlazi da se članku 290. stavku 1. UFEU-a ne protivi to da zakonodavac Unije delegira ovlasti za čije se izvršenje od Komisije zahtijevaju određeni (strogo ograničeni) diskrecijski odabiri. Vidjeti u tom smislu presudu od 26. srpnja 2017., Češka Republika/Komisija (C-696/15 P, EU:C:2017:595, t. 52.).

38. U sljedećim odjeljcima objasnit ću zašto smatram da su u konačnici argumenti kojima se potvrđuje ovlast Komisije da povuče izuzeća o kojima je riječ za nove duhanske proizvode uvjerljiviji od onih kojima se ona osporava.

2. Doslovno tumačenje članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6.

39. Čini mi se logičnim započeti analizu ispitivanjem teksta članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. Direktive 2014/40.

40. Podsjećam na to da se člankom 7. stavkom 12. Direktive 2014/40 predviđa da se „duhanski proizvodi osim cigareta i duhana za samostalno motanje izuzimaju […] iz zabrana utvrđenih u stavcima 1. i 7." i da „Komisija […] donosi delegirane akte radi povlačenja tog izuzeća za pojedinu kategoriju proizvoda ako je […] došlo do značajne promjene okolnosti". Slično tomu, člankom 11. stavkom 6. Direktive 2014/40 predviđa se da „Komisija […] donosi delegirane akte radi povlačenja mogućnosti za odobravanje izuzeća za bilo koju od pojedinih kategorija proizvoda iz stavka 1., ako je […] došlo do značajne promjene okolnosti […]".

41. Čini mi se da su dva tekstualna elementa od posebne važnosti u ovom kontekstu.

42. Kao prvo, objema odredbama uspostavlja se jasna veza između kategorija proizvoda na koja se *primjenjuju* (ili mogu primijeniti) izuzeća i onih za koje se izuzeća mogu *povući*. Veza u članku 7. stavku 12. Direktive 2014/40 je strukturna: istim se stavkom te odredbe: (i.) utvrđuje izuzeće i (ii.) uvodi mogućnost povlačenja tog izuzeća. Veza u članku 11. stavku 6. Direktive 2014/40 još je izričitija jer je uspostavljena *upućivanjem* na kategorije proizvoda o kojima je riječ (iste kategorije za izuzeće i povlačenje izuzeća). Prema mojem mišljenju, postojanje te veze je element koji očito ide u prilog tumačenju tih odredbi koje su iznijele Irska, francuska vlada i Komisija.

43. Kao drugo, obje odredbe referiraju se na „*pojedine* kategorije proizvoda"[18]. Žalitelji iz glavnog postupka i talijanska vlada tvrde da bi taj izraz trebalo shvatiti kao da upućuje na duhanske proizvode obuhvaćene različitim kategorijama definiranima u članku 2. Direktive 2014/40. Oni tvrde da Komisija stoga nije ovlaštena stvarati nove kategorije duhanskih proizvoda izdvajanjem skupine proizvoda (kao što su u ovom slučaju grijani duhanski proizvodi) iz onih obuhvaćenih definicijom „novih duhanskih proizvoda".

44. Ti argumenti nisu mi uvjerljivi.

45. Izraz „pojedini" nije definiran u Direktivi 2014/40. Međutim, s obzirom na cijelu strukturu Direktive, čini mi se razumnim shvatiti ga kao sinonim za izraze „konkretan", „specifični" ili „određeni"[19]. U biti, te dvije odredbe, prema mojem mišljenju, podrazumijevaju da se povlačenje izuzeća treba odnositi samo na kategoriju proizvodâ u odnosu na koju je došlo do značajne promjene okolnosti. Povlačenje se ne može proširiti na druge slične ili povezane proizvode. Kao što je to prethodno objašnjeno, povlačenje izuzećâ prilično je mehanička zadaća u kojoj Komisija ima ograničenu slobodu odlučivanja.

[18] Moje isticanje

[19] Naime, izraz „određena kategorija" pojavljuje se u članku 24. stavku 3. Direktive 2014/40. Na temelju te odredbe države članice mogu „zabraniti određenu kategoriju duhanskog ili srodnog proizvoda [koji je u skladu s direktivama], na temelju određene situacije u toj državi članici i pod uvjetom da su odredbe opravdane potrebom da se zaštiti javno zdravlje". Kada je na raspravi postavljeno pitanje primjenjuje li se ta odredba na nove duhanske proizvode, žalitelji iz glavnog postupka nisu zauzeli čvrsto stajalište (prvo su odgovorili niječno, a zatim su priznali da bi se možda mogla primjenjivati), dok je talijanska vlada smatrala da se primjenjuje. Što se mene tiče, ne vidim razlog zbog kojeg bi se moglo smatrati da se članak 24. stavak 3. Direktive 2014/40 ne primjenjuje na nove duhanske proizvode.

46. Ne vidim nijedan tekstualni ili kontekstualni element u Direktivi 2014/40 koji bi upućivao na to da izraz „pojedini" treba tumačiti kao „prethodno postojeći" ili „već definirani". To ne proizlazi ni iz uobičajenog značenja tog izraza.

47. Isto tako, nigdje u direktivi ne nalazim nikakvu naznaku da izraz „kategorije proizvoda" iz članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. Direktive 2014/40 upućuje na kategorije definirane u njezinu članku 2.

48. U tom pogledu, ne treba zanemariti to da se u Direktivi 2014/40 upotrebljavaju različite definicije za kategoriziranje relevantnih proizvoda u skupine kako bi se najprije utvrdili proizvodi obuhvaćeni njezinim područjem primjene, ali i kako bi se utvrdilo koji se skupovi pravila primjenjuju na koje proizvode. Predmetni su proizvodi, naime, podijeljeni u razne skupine, podskupine i kategorije. Uz određeno pojednostavljenje, riječ je o sljedećima: (i.) Direktiva se primjenjuje na „duhanske proizvode" i određene proizvode srodne duhanskim proizvodima (odnosno neduhanske proizvode)[20]; (ii.) duhanski proizvodi mogu se podijeliti u „bezdimne duhanske proizvode" i „duhanske proizvode za pušenje"; (iii.) duhanski proizvodi koji pripadaju tim dvjema skupinama zatim se dijele u posebne kategorije; i iv. proizvodi koji ne pripadaju postojećim posebnim kategorijama i koji su stavljeni na tržište nakon datuma prijenosa Direktive smatraju se „novim duhanskim proizvodima"[21].

49. Ta je struktura još složenija zbog dva dodatna elementa. Kao prvo, Direktivom 2014/40 priznaje se da postoje proizvodi koji mogu, zbog svojih značajki ili namjene, pripadati dvjema posebnim kategorijama ili više njih[22]. Kao drugo, u Direktivi se navodi da „novi duhanski proizvodi" mogu potpadati pod definiciju bezdimnih duhanskih proizvoda ili definiciju duhanskih proizvoda za pušenje[23].

50. U tom kontekstu, slažem se sa žaliteljima iz glavnog postupka da Komisija nije ovlaštena mijenjati skupine i kategorije utvrđene u Direktivi 2014/40, niti mijenjati materijalne odredbe koje se na njih primjenjuju. Međutim, iz prethodno navedenog ne proizlazi da je popis „pojedinih" kategorija zatvoren i taksativan. Da je to slučaj, članak 2. stavak 14. točka (a) Direktive 2014/40, u skladu s kojim su novi duhanski proizvodi oni koji, među ostalim, „ne pripada[ju] ni jednoj od sljedećih kategorija: cigarete, duhan za samostalno motanje, duhan za lule, duhan za vodene lule, cigare, cigarilosi, duhan za žvakanje, duhan za šmrkanje ili duhan za oralnu potrošnju"[24], bio bi neobično formuliran jer su te kategorije u biti taksativne u odnosu na kategorije utvrđene člankom 2. Naime, tekst podrazumijeva, barem potencijalno, da mogu postojati *druge* kategorije duhanskih proizvoda. Nadalje, ako navedene kategorije odgovaraju onima koje, prema mišljenju žaliteljâ iz glavnog postupka i talijanske vlade, čine „pojedine kategorije" iz članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. Direktive 2014/40, zašto taj izraz nije korišten i u njezinu članku 2. stavku 14. točki (a)?

51. To se ne dovodi u pitanje presudom Suda Planta Tabak[25], na koju su se pozvali žalitelji iz glavnog postupka. U toj je presudi Sud samo potvrdio da i. određene kategorije proizvoda definirane člankom 2. Direktive 2014/40 doista jesu „kategorije proizvoda" u smislu članka 7. te

[20] Proizvodi kao što su „biljni proizvodi za pušenje", „elektroničke cigarete" i „spremnici za ponovno punjenje".

[21] Članak 2. točka 14. Direktive 2014/40

[22] Vidjeti uvodnu izjavu 9. i članak 2. točku 13. Direktive 2014/40

[23] Članak 19. stavak 4. Direktive 2014/40

[24] Moje isticanje

[25] Presuda od 30. siječnja 2019. (C-220/17, EU:C:2019:76, t. 60. do 67.)

direktive; i da ii. pojam „kategorije proizvoda” treba tumačiti dosljedno u cijeloj Direktivi. Smatram da nijedan dio te presude ne potkrepljuje stajalište prema kojem kategorije proizvoda mogu biti samo one definirane člankom 2. Direktive.

52. Naime, točno je, kao što su to naglasili žalitelji iz glavnog postupka, da se nijednom odredbom Komisiji izričito ne dopušta stvaranje novih kategorija proizvoda. Međutim, točno je isto tako da se nijednom odredbom to izričito ne zabranjuje. Prema tome, smatram da odgovor na pitanje može li Komisija to valjano učiniti ovisi o tome smatra li se to *nužnim* kako bi se osigurala pravilno izvršavanje ovlasti koje su joj delegirane člankom 7. stavkom 12. i člankom 11. stavkom 6. Direktive 2014/40.

53. Ako se te odredbe primjenjuju i na nove duhanske proizvode, Komisija *mora* imati mogućnost stvoriti novu kategoriju proizvoda. Naime, kao što je to objašnjeno, tim se odredbama Komisija ovlašćuje da poduzme mjere samo kad je riječ o pojedinim kategorijama proizvoda te bi bilo besmisleno „nove duhanske proizvode” smatrati jednom od tih kategorija. U suprotnom, to bi značilo da bi značajan porast prodaje novog proizvoda zahtijevao od Komisije da povuče izuzeća za *sve* nove duhanske proizvode, uključujući one koji (u smislu sastava, načina konzumacije, organoleptičkih svojstava itd.) imaju malo sličnosti s prethodnima i koji, osim toga, mogu ostvarivati vrlo ograničenu prodaju. To bi tumačenje Direktive bilo besmisleno.

54. S obzirom na prethodno navedeno, ključno je pitanje, prema mojem mišljenju, postoje li drugi elementi u Direktivi 2014/40 koji, osim onoga što sam naveo u točki 42. ovog mišljenja, upućuju na to da delegiranje Komisiji ovlasti za povlačenje izuzeća obuhvaća i nove duhanske proizvode.

55. Mislim da postoje takvi elementi.

3. Kontekstualno tumačenje članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. – prvi dio

56. Kao prvo, smatram da kontekstualno tumačenje članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. Direktive 2014/40 u cjelini upućuje na to da Komisija može povući izuzeća i u odnosu na neke nove duhanske proizvode. Naime, iako postoje elementi koji mogu upućivati na drukčije tumačenje tih odredbi, elementi koji upućuju na to da Komisija ima širi manevarski prostor u provedbi obveza o kojima je riječ uvjerljiviji su od onih koji upućuju na suprotno.

57. Prije svega, nesporno je da se pravila utvrđena u Direktivi 2014/40 *općenito* primjenjuju na nove duhanske proizvode. U tom pogledu, člankom 19. stavkom 4. Direktive predviđa se da „[n]ovi duhanski proizvodi stavljeni na tržište moraju poštovati zahtjeve iz ove Direktive” i da primjena posebnih odredbi Direktive koje se primjenjuju na nove duhanske proizvode „ovisi o tome potpadaju li ti proizvodi pod definiciju, bezdimnih duhanskih proizvoda ili definiciju duhanskih proizvoda za pušenje”. To je pravilo ponovljeno u uvodnoj izjavi 35. Direktive, u skladu s kojom bi, „[k]ako bi se osigurali ravnopravni uvjeti, novi duhanski proizvodi, koji su duhanski proizvodi kako su definirani u ovoj Direktivi, trebali […] ispunjavati zahtjeve ove Direktive”.

58. S obzirom na navedeno i uzimajući u obzir da se (i.) pravila o obvezama o kojima je riječ i izuzećima o kojima je riječ jasno primjenjuju na nove duhanske proizvode [26]; i da (ii.) pravila o povlačenju izuzeća ne isključuju izričito „nove duhanske proizvode” [27], čini se razumnim pretpostaviti da su i novi duhanski proizvodi obuhvaćeni područjem pravila o *povlačenju* izuzeća.

59. Uostalom, da je zakonodavac Unije želio da se dotične obveze ne primjenjuju na nove duhanske proizvode, on bi bio jasniji i izravno isključio te proizvode iz područja primjene mjerodavnih odredbi, umjesto da utvrdi načelnu obvezu u kombinaciji s izuzećem od te obveze koje se ne može povući.

60. Čini se da to stajalište potvrđuje činjenica da Direktiva 2014/40 za obveze o kojima je riječ sadržava posebna pravila za određene skupine ili kategorije proizvoda, kao što su, primjerice, „proizvodi sa svojstvenim aromama koji se prodaju u većem obujmu” [28] ili „elektroničke cigarete i spremnici za ponovno punjenje” [29]. Općenito, kad se na određene proizvode primjenjuju posebna pravila, koja odstupaju od općeg ili sektorskog sustava, odredbe direktive to čine izričito [30].

61. Nadalje, moji zaključci čine se i usklađenijima s pravnim okvirom utvrđenim u FCTC-u i Smjernicama. Kao što se to navodi u uvodnoj izjavi 7. Direktive 2014/40, Okvirna konvencija obvezujuća je za Uniju i njezine države članice te bi se stoga trebala primjenjivati prilikom utvrđivanja pravila o pitanjima kao što su ona koja se uređuju Direktivom 2014/40. Kad je riječ o smjernicama FCTC-a, iako one nemaju obvezujući učinak, njihov je cilj, u skladu s člancima 7. i 9. FCTC-a, ipak pomoći ugovornim strankama u primjeni obvezujućih odredaba te konvencije [31]. Zbog toga ih je zakonodavac Unije odlučio na odgovarajući način uzeti u obzir u Direktivi 2014/40 [32].

62. Iako se smjernice FCTC-a u različitim točkama odnose na nove duhanske proizvode [33], one ne podrazumijevaju manje strogo postupanje u pogledu tih proizvoda u usporedbi s postojećim proizvodima, osobito kad je riječ o mjerama koje se odnose na sastojke i označivanja [34]. Isto vrijedi i za FCTC: nijedna odredba u toj konvenciji ne podrazumijeva da se ti proizvodi mogu privremeno izuzeti iz općih pravila dok se procjenjuje njihov utjecaj na tržište i javno zdravlje [35].

63. Stoga, u relevantnim kontekstualnim elementima ne nalazim ništa što bi proturječilo zaključku da Komisija može odlučiti povući izuzeća u pogledu nekih novih duhanskih proizvoda. S obzirom na to, žalitelji iz glavnog postupka i talijanska vlada upućuju na druge elemente konteksta koji, prema njihovu mišljenju, idu u prilog njihovu stajalištu. U nastavku ću ocijeniti te argumente.

[26] Vidjeti točke 24. i 25. ovog mišljenja.

[27] Vidjeti točke 40. i 42. ovog mišljenja.

[28] Vidjeti uvodnu izjavu 16. Direktive 2014/40.

[29] Vidjeti uvodnu izjavu 47. Direktive 2014/40.

[30] Vidjeti primjerice članak 6., članak 16. stavak 3. i članak 30. Direktive 2014/40.

[31] Vidjeti presudu od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr. (C-547/14, EU:C:2016:325, t. 111.).

[32] Vidjeti uvodne izjave 15. i 24. Direktive 2014/40.

[33] Vidjeti str. 70., 78. i 85. smjernica FCTC-a.

[34] Vidjeti osobito str. 33. do 41. te 61. i 62. smjernica FCTC-a.

[35] Vidjeti osobito članke 9. i 11. Konvencije.

4. Kontekstualno (i povijesno) tumačenje članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. – drugi dio

64. Najprije, žalitelji iz glavnog postupka tvrde da se „široko" tumačenje članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. Direktive 2014/40, na temelju kojeg bi se oni primjenjivali i na nove duhanske proizvode, ne može uskladiti s pravilima utvrđenima člankom 19. stavkom 1. i člankom 28. te direktive. Prema mišljenju tih stranaka, te odredbe pokazuju da je zakonodavac Unije predvidio poseban sustav za nove duhanske proizvode.

65. Članak 19. stavak 1. uspostavlja sustav obavješćivanja nacionalnih tijela prije stavljanja novih duhanskih proizvoda na tržište. Informacija koja se dostavlja treba uključivati, među ostalim „detalj[an] opi[s] dotičnog novog duhanskog proizvoda, kao i uput[e] za njegovu uporabu i poda[tke] o sastojcima i emisijama". Člankom 28. te direktive od Komisije se zahtijeva da „prema potrebi" izradi izvješće o primjeni Direktive. U tom izvješću Komisija treba posvetiti posebnu pažnju, među ostalim, „tržišnom razvoju u vezi s novim duhanskim proizvodima" i „tržišnom razvoju koji predstavlja značajnu promjenu okolnosti". Tom se izvješću prilažu „prijedlozi za izmjene [te] [d]irektive, koje Komisija drži potrebnima […]".

66. Točno je da se te dvije odredbe na prvi pogled mogu tumačiti na način da, kad je riječ o novim duhanskim proizvodima, sugeriraju da je zakonodavac Unije odabrao pričekati i pratiti razvoj situacije time što je odluku o tome kako ih se treba regulirati ostavio za neko buduće vrijeme [36].

67. Međutim, prema mojem mišljenju, nakon detaljnijeg ispitivanja, te bi odredbe trebalo tumačiti na drukčiji način.

68. Kao prvo, pristup čekanja i praćenja razvoja situacije po svemu sudeći nije u skladu s jasnim tekstom uvodne izjave 35. i članka 19. stavka 4. Direktive 2014/40, koji se navodi u točki 57. ovog mišljenja i kojim se zahtijeva da ti proizvodi poštuju zahtjeve iz te direktive. Nadalje, kad bi jedini relevantni zahtjevi bili oni koji proizlaze iz članka 19. Direktive, kao što to tvrde žalitelji iz glavnog postupka, članak 19. stavak 4. druga rečenica („[k]oje se odredbe ove Direktive primjenjuju na nove duhanske proizvode ovisi o tome potpadaju li ti proizvodi pod definiciju, bezdimnih duhanskih proizvoda ili definiciju duhanskih proizvoda za pušenje") ne bi imao nikakvo značenje. Naime, jasno je da se obveze obavješćivanja utvrđene člankom 19. stavcima 1. i 2. odnose na obje skupine proizvoda. Izraz „koje se odredbe ove Direktive primjenjuju", uključen u članak 19. stavak 4. može se odnositi samo na *materijalne* odredbe Direktive, uključujući one o sastojcima i označivanju.

69. Kao drugo, *pripremni akti* ne upućuju na to da je zakonodavčev odabir bio imati niži standard za nove duhanske proizvode, nego suprotno: na nove duhanske proizvode trebala bi se u potpunosti primjenjivati *opća pravila* Direktive dok se proučavaju njihov učinak na zdravlje i potrošačke navike. Tada bi se, prema potrebi, u budućnosti mogla donijeti stroža pravila.

70. To je potvrđeno u Komisijinoj procjeni učinka, objavljenoj 2012. Komisijino najpoželjnije regulatorno rješenje za nove duhanske proizvode bilo je sljedeće: „Obveza obavješćivanja uvedena je za nove duhanske proizvode […], a Komisija će pet godina nakon prenošenja [nove direktive o duhanskim proizvodima] objaviti izvješće o tržišnom razvoju tih proizvoda. Novi duhanski proizvodi koji se stavljaju na tržište trebaju poštovati pravila o označivanju (zdravstvena

[36] Vidjeti i uvodnu izjavu 34. („[…] je važno pratiti razvoj događaja u vezi s novim duhanskim proizvodima") i uvodnu izjavu 52. Direktive 2014/40 („[i]zvješće bi trebalo uključivati i podatke o […] razvoju tržišta u vezi s novim duhanskih proizvodima [i] razvoju tržišta koji dovodi do značajne promjene u okolnostima").

upozorenja na obje strane) i propise o sastojcima (zabrana proizvoda sa svojstvenim aromama).” Zanimljivo je da nijedno od regulatornih rješenja ocijenjenih u Procjeni učinka ne potkrepljuje argumente koje su istaknuli žalitelji iz glavnog postupka [37].

71. Taj pristup (istodobno postojanje postupka obavješćivanja i obvezne primjene općih pravila) u potpunosti se odražava u Obrazloženju uz Komisijin Prijedlog direktive podnesen 2012. Naime, u njegovu odjeljku 3.6. (naslovljen „Novi duhanski proizvodi”), Komisija je navela:

„Novi duhanski proizvodi […] moraju poštovati zahtjeve Direktive (npr. u pogledu označivanja i sastojaka) kako bi se osigurali ravnopravni uvjeti, a primjenjiva pravila ovise o tome uključuje li proizvod postupak izgaranja.

U Prijedlogu se predviđa *i* obveza obavješćivanja za nove duhanske proizvode, a Komisija pet godina od roka za prenošenje Direktive objavljuje izvještaj o tržišnom razvoju tih proizvoda. […]” [38]

72. Kao treće, čini se da postojeća sudska praksa potvrđuje navedene zaključke. U presudi u predmetu Philip Morris Brands i dr. Sud je naveo da je Direktivom 2014/40 Unijin zakonodavac „odlučio donijeti *ujednačena pravila za sve duhanske proizvode* sa svojstvenom aromom” [39]. To se ne dovodi u pitanje točkom 32. presude Swedish Match [40]. Žalitelji iz glavnog postupka tvrde da je Sud u toj točki utvrdio da su novi duhanski proizvodi, zbog toga što se njihov učinak na zdravlje i potrošačke navike još ne mogu utvrditi, obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2014/40 samo kako bi se na njih primjenjivao postupak obavješćivanja.

73. Ne slažem se s time. U toj je točki Sud želio naglasiti da, za razliku od duhana za oralnu uporabu, prodaja novih duhanskih proizvoda *nije bila zabranjena* jer njihov učinak na javno zdravlje i tržišnu dinamiku nije bio poznat. To postaje jasno kada se ta točka presude tumači u odgovarajućem kontekstu. Sud je razmatrao pitanje povređuje li se Direktivom 2014/40 načelo jednakog postupanja s obzirom na to da se njome zabranjuje stavljanje na tržište duhanskih proizvoda za oralnu uporabu, ali se dopušta stavljanje na tržište drugih duhanskih proizvoda, uključujući nove duhanske proizvode. U tom pogledu, ne treba zanemariti činjenicu da je jedno od regulatornih rješenja razmatranih tijekom postupka u kojem je u konačnici donesena Direktiva 2014/40 bila apsolutna zabrana prodaje novih duhanskih proizvoda, kao što je to već bio slučaj s duhanom za oralnu upotrebu [41].

74. Kao četvrto, tumačenje članaka 19. i 28. Direktive 2014/40 koje su iznijeli žalitelji iz glavnog postupka nije potkrijepljeno tekstom i ciljem tih odredbi, koje imaju širok doseg i ne odnose se konkretno na obveze o kojima je riječ.

75. Sustav obavješćivanja utvrđen člankom 19. i člankom 28. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2014/40 ima višestruku svrhu, i to konkretno: (i.) omogućuje državama članicama da odobre stavljanje na tržište tih proizvoda (ako imaju uspostavljen takav sustav) [42]; (ii.) utvrde koji se skup odredbi Direktive 2014/40 primjenjuje [43]; i (iii.) informiraju tijela Unije i nacionalna tijela o

[37] Radni dokument službi Komisije – Procjena utjecaja – Prilog dokumentu „Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju zakonskih i podzakonskih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda”, SWD(2012) 452 *final*, str. 50. do 52., 74. do 76. i 117.

[38] Moje isticanje

[39] Presuda od 4. svibnja 2016. (C-547/14, EU:C:2016:325, t. 108.). Moje isticanje.

[40] Presuda od 22. studenoga 2018. (C-151/17, EU:C:2018:938)

[41] Vidjeti Komisijinu procjenu učinka, str. 50. do 52.

[42] Članak 19. stavak 3. Direktive 2014/40

[43] Članak 19. stavak 4. Direktive 2014/40

relevantnim tržišnom i znanstvenom razvoju radi mogućih izmjena Direktive [44]. Člankom 19. Direktive 2014/40 ne povezuje se, izričito ili prešutno, obavješćivanje o kojem je riječ s potrebom da zakonodavac Unije utvrdi treba li obveze o kojima je riječ učiniti primjenjivima povlačenjem izuzeća.

76. Kad je riječ o članku 28. Direktive 2014/40, čini mi se sasvim očitim da bi zakonodavni akt kojim se usklađuju propisi država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda tijekom vremena mogao zahtijevati redovite revizije jer se tržište neprestano mijenja (postojeći proizvodi mogu se mijenjati, novi proizvodi stavljaju se na tržište, a mijenjaju se i sklonosti potrošača) i nove znanstvene studije postaju dostupne. Isto je tako očito da će zakonodavac Unije možda htjeti izmijeniti pravni okvir, kad je riječ o općim načelima i definicijama te specifičnijim pravilima o obvezama, izuzećima i povlačenju izuzeća, kako bi se ta pravila, među ostalim, prilagodila specifičnostima duhanskih proizvoda koji su stavljeni na tržište nakon donošenja Direktive 2014/40.

77. Naravno, u skladu s maksimom *a maiori ad minus* (od većega prema manjem) [45], zakonodavac Unije pritom bi mogao odlučivati i o pitanjima za koje je delegirao ovlasti Komisiji. Stoga, ne smatram da se upućivanjima na nove duhanske proizvode i na moguću promjenu okolnosti uključenima u članak 28. Direktive 2014/40 protivi tumačenje članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. te direktive koje zagovaraju Irska, francuska vlada i Komisija.

78. Kao peto, čekanje i praćenje razvoja situacije ne bi bilo u skladu s načelom opreznosti, koje je osobito propisano člankom 35. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, člankom 9. UFEU-a, člankom 114. stavkom 3. UFEU-a i člankom 168. stavkom 1. UFEU-a [46], koje se, prema dosljednoj sudskoj praksi, primjenjuje kada institucije Unije, na temelju politike unutarnjeg tržišta, donose mjere za zaštitu zdravlja ljudi [47]. Sud je u više navrata utvrdio da zakonodavac Unije može, u kontekstu tog načela, poduzeti mjere za zaštitu ne čekajući da se u potpunosti i u punoj težini ostvare rizici za to zdravlje kada postojanje i opseg tih rizika još uvijek nisu sa sigurnošću utvrđeni [48].

79. Uostalom, trostruki sustav uspostavljen Direktivom 2014/40 u pogledu obveza o kojima je riječ (glavno pravilo/izuzeće/povlačenje izuzeća) činio bi se donekle neuravnotežen kad bi se njegov treći dio uklonio u odnosu na određene proizvode. Na to ću se pitanje vratiti u dijelu 6. u nastavku teksta.

5. Kontekstualno tumačenje članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. – treći dio

80. Osim toga, tužitelji iz glavnog postupka pozivaju se na članak 2. točku 28. Direktive 2014/40, prema kojoj „značajna promjena okolnosti" zahtijeva povećanje opsega prodaje ili razine raširenosti pušenja u skupini potrošača mlađih od 25 godina za određene postotke (10 % odnosno 5 %). Te stranke žele saznati ne dosežu li novi duhanski proizvodi prelako te pragove, s obzirom na to da će ti proizvodi, kada stupe na tržište, vjerojatno ostvariti samo minimalan opseg prodaje? U biti, oni upućuju na činjenicu da bi svako smisleno širenje na tržištu lako moglo dostići prag povećanja prodaje od 10 % i tako potaknuti povlačenje izuzećâ.

[44] Članak 28. stavak 2. točka (b) Direktive 2014/40

[45] Vidjeti primjerice presudu od 13. svibnja 2003., Komisija/Španjolska (C-463/00, EU:C:2003:272, t. 41.).

[46] Vidjeti u tom smislu presudu od 4. svibnja 2016., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, t. 116.).

[47] Vidjeti među ostalim presude od 1. listopada 2019., Blaise i dr. (C-616/17, EU:C:2019:800, t. 41. i navedena sudska praksa).

[48] Vidjeti primjerice presudu od 22. studenoga 2018., Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, t. 38. i navedena sudska praksa).

81. Dvojbe koje su iznijeli žalitelji iz glavnog postupka donekle su razumljive. Međutim, ne smatram da se uvjetima utvrđenima člankom 2. točkom 28. Direktive 2014/40 nepravedno kažnjavaju novi duhanski proizvodi.

82. Prvo, postoji relativno strog zahtjev koji treba ispuniti određena kategorija proizvoda (bilo da je postojeća ili nova) da bi došlo do takve promjene okolnosti, odnosno opseg prodaje kategorije o kojoj je riječ treba, na razini maloprodaje, prekoračiti 2,5 % ukupne prodaje duhanskih proizvoda na razini Unije. Ako se ne dosegne taj prag od 2,5 %, ne može doći do povlačenja izuzeća, neovisno o visini rasta opsega prodaje ili povećanja pušenja među mladim osobama. Na tržištu koje je 2020. bilo procijenjeno na oko 600 milijuna jedinica [49], smatram da se pragom od 2,5 % osigurava da se izuzeća mogu povući samo za proizvode sa znatnom prisutnošću u Europskoj uniji.

83. Osim toga, povećanje prodaje ili razine raširenosti upotrebe proizvoda o kojima je riječ među mladim osobama treba zabilježiti u barem pet država članica. Taj zahtjev neizbježno ima učinak isključivanja proizvoda čija je prisutnost na tržištu Unije uglavnom lokalna ili samo marginalna.

84. Naposljetku, podaci o prodaji koji se upotrebljavaju za procjenu moguće promjene okolnosti dostavljaju sami proizvođači i uvoznici *za svaku godinu*. To ne samo da osigurava kvalitetu podataka, nego i to da povremena ili privremena povećanja prodaje ne mogu dovesti do povlačenja izuzećâ jer se povećanje prodaje može utvrditi samo usporedbom godišnjih podataka. Slično tomu, kad je riječ o razini raširenosti pušenja među mladim osobama, Direktivom se od Komisije zahtijeva da svoju procjenu temelji na „Posebnom Eurobarometerovom izvješću 385 iz svibnja 2012. ili jednakovrijednoj studiji o raširenosti pušenja”. Prema mojem mišljenju, „jednakovrijedne” studije znači studije koje su usporedive, u smislu točnosti i pojedinosti, s Posebnim Eurobarometerovom izvješćem 385 iz svibnja 2012., odnosno prilično temeljita studija situacije na nacionalnim tržištima [50].

85. Stoga ne smatram da su uvjerljivi argumenti koji se temelje na članku 2. točki 28. Direktive 2014/40 i koje su istaknuli žalitelji iz glavnog postupka.

6. Teleološko tumačenje članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6.

86. Kao drugo, prihvaćanje da se trostruki sustav koji uključuje „glavno pravilo/izuzeće/povlačenje izuzeća” u potpunosti primjenjuje na nove duhanske proizvode u skladu je s dva glavna cilja Direktive 2014/40 [51].

87. S jedne strane, jača unutarnje tržište jer dovodi do ujednačenijih pravila za nove duhanske proizvode [52]. Točno je da je reguliranje tih proizvoda uglavnom zadaća država članica. Međutim, utjecaj odluke o povlačenju u tom je pogledu prilično ograničen jer se njome jednostavno zahtijeva da određeni novi duhanski proizvodi poštuju opća pravila o sastojcima i označivanju. To ni u kojem slučaju ne znači da je nadležnost država članica u pogledu odobravanja tih proizvoda neučinkovita, kako tvrdi PJ Carroll.

[49] Izvješće Komisije o utvrđivanju značajne promjene okolnosti za grijane duhanske proizvode u skladu s Direktivom 2014/40, COM(2022) 279 *final*, str. 4.

[50] Dostupno na Komisijinim internetskim stranicama

[51] Vidjeti osobito uvodnu izjavu 21. i članak 1. Direktive 2014/40.

[52] Vidjeti i uvodne izjave 4. do 6., 22. i 23. Direktive 2014/40.

88. Naime, odluka o povećanju razine usklađenosti bi u tom pogledu bila u skladu sa stajalištem zakonodavca da nepostojanje ujednačenog pristupa sastojcima i označivanju utječe na neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta [53] i da će se razlike između nacionalnih zakonodavstava vjerojatno povećati u budućnosti [54].

89. Navedeni pristup u skladu je sa sudskom praksom Suda, prema kojoj „iako se članak 114. UFEU-a može primijeniti kao pravna osnova za sprečavanje pojavljivanja budućih prepreka trgovini na temelju neusklađenog razvoja nacionalnih zakonodavstava, njihovo pojavljivanje mora biti vjerojatno, a cilj predmetne mjere mora biti njihovo sprečavanje” [55]. Iz sudske prakse proizlazi i da, kada su ispunjene pretpostavke za korištenje članka 114. UFEU-a kao pravne osnove, Unijin zakonodavac ne može biti onemogućen koristiti tu pravnu osnovu zbog činjenice da je, pri odabiru koji se provodi, zaštita javnog zdravlja odlučujuća [56].

90. To vrijedi za početni akt i za sve njegove naknadne izmjene. Doista, kao što je to Sud odlučio, zakonodavac Unije ne može biti lišen mogućnosti da akt prilagodi svim promjenama okolnosti ili razvoju znanja usklađivanjem zakona država članica, s obzirom na njegovu zadaću osiguravanja zaštite općih interesa priznatih Ugovorom. Naime, zakonodavac Unije u takvoj situaciji svoju zadaću osiguranja zaštite općih interesa može pravilno obavljati samo ako ima mogućnost prilagoditi relevantno zakonodavstvo Unije takvim promjenama ili razvojima [57]. Stoga je, argument društva PJ Carroll o potencijalnom problemu na temelju članka 168. stavka 5. UFEU-a, kojim se isključuje bilo kakvo usklađivanje u području zaštite zdravlja ljudi, očito neosnovan.

91. S druge strane, na temelju mojeg predloženog tumačenja članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. Direktive 2014/40 taj bi instrument bio i djelotvorniji u postizanju visoke razine zaštite zdravlja jer bi potrošači imali djelotvorniju zaštitu od rizika od novih duhanskih proizvoda [58]. Ne treba zanemariti da, kad bi povlačenje izuzećâ u pogledu tih proizvoda mogao utvrditi samo zakonodavac Unije, nužno bi proteklo znatno razdoblje prije nego što bi se ono moglo provesti. Naime, izmjenu direktive trebalo bi donijeti u redovnom zakonodavnom postupku, a u direktivi bi trebalo odrediti razuman datum za njezino prenošenje. Suprotno tomu, postupak u kojem Komisija donosi delegirani akt u pravilu je znatno brži.

92. Čini se da su prethodno navedena razmatranja tim bitnija jer se Direktiva odnosi na mlade osobe [59]. Primjerice, razlog zabrane aroma jest spriječiti stavljanje na tržište proizvoda koji mogu biti posebno privlačni mladim osobama i stoga mogu olakšati započinjanje konzumacije duhana [60]. U tom kontekstu, čini se prilično logičnim da se izuzeće od te zabrane koje je odobreno novim duhanskim proizvodima može brzo povući ako novi duhanski proizvod postane popularan u relativno kratkom razdoblju. Nije besmisleno smatrati da se novi duhanski proizvodi često mogu razviti i staviti na tržište kako bi se proširila baza potrošača duhanskih proizvoda, a ne da se potakne postojeće kupce da promijene proizvod koji uporabljuju.

53 Vidjeti uvodnu izjavu 15. Direktive 2014/40.

54 Vidjeti uvodnu izjavu 16. Direktive 2014/40.

55 Vidjeti presudu od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće (C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 35. i navedena sudska praksa).

56 Vidjeti primjerice presudu od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr. (C-547/14, EU:C:2016:325, t. 60. i navedena sudska praksa).

57 Vidjeti presudu od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće (C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 38. i 39. i navedena sudska praksa).

58 Vidjeti uvodne izjave 18., 21., 36., 43., 54. i 59. te članak 1. Direktive 2014/40.

59 Vidjeti osobito uvodne izjave 8., 19., 21., 26., 27. i 47., te članak 1 Direktive 2014/40.

60 Vidjeti uvodnu izjavu 16., članak 19. stavak 1. točku (c) i članak 28. stavak 2. točku (g) Direktive 2014/40. Vidjeti u tom smislu presudu od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr. (C-547/14, EU:C:2016:325, t. 114. i 173.).

93. Točno je, kao što to naglašavaju žalitelji iz glavnog postupka, da je kategorija „novi duhanski proizvodi" široka i heterogena te obuhvaća, među ostalim, proizvode koji sadržavaju ograničene količine duhana. Prema njihovu mišljenju, budući da ti proizvodi mogu biti manje opasni za ljudsko zdravlje, a njihov stvarni učinak na ljudsko zdravlje može se razlikovati od jedne do druge vrste proizvoda, logično je da odluku o tome treba li povući izuzeća o kojima je riječ treba prepustiti zakonodavcu Unije.

94. Međutim, čini se da je zakonodavac Unije u tom pogledu već zauzeo jasno stajalište. Naime, kao što se to prethodno navodi, u uvodnoj izjavi 34. utvrđeno je da „[s]vi duhanskih proizvodi imaju potencijala da uzrokuju smrtnost, obolijevanje i invalidnost. S tim u skladu, njihovu bi proizvodnju, distribuciju i konzumaciju trebalo urediti." Važno je napomenuti da nakon te uvodne izjave slijedi uvodna izjava 35., u kojoj se navodi da „[k]ako bi se osigurali ravnopravni uvjeti, novi duhanski proizvodi, koji su duhanski proizvodi kako su definirani u ovoj Direktivi, trebali bi ispunjavati zahtjeve ove Direktive".

95. Zakonodavac Unije stoga je smatrao da su (i.) *svi* duhanski proizvodi opasni za ljudsko zdravlje; i (ii.) kako bi se osigurali *ravnopravni uvjeti*, novi duhanski proizvodi općenito bi trebali slijediti ista pravila kao i postojeći duhanski proizvodi.

7. Završna razmatranja

96. Naposljetku, neke od stranaka koje su podnijele očitovanja uputile su, navodno u potporu svojim argumentima, na određene ulomke različitih dokumenata koje su izdale institucije Unije ili neke države članice.

97. Nijedno od tih upućivanja nisam smatrao posebno uvjerljivim, iako se u konačnici čini da potvrđuju moje stajalište.

98. Na prvom mjestu ističem da Obrazloženje uz Komisijin prijedlog direktive [61], već navedeno u točki 71. ovog mišljenja, uključuje druga razmatranja za koja se, osobito kad ih se razmatra zajedno, čini da potvrđuju tumačenje članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. koje su predložile Irska, francuska vlada i Komisija. Konkretno, čini se da se u tom dokumentu (i.) u pogledu obveza o kojima je riječ daje isti doseg izuzećima i njihovu povlačenju [62]; (ii.) upućuje na to da novi duhanski proizvodi trebaju poštovati zahtjeve direktiva i da, u smislu označivanja i sastojaka, primjenjiva pravila ovise (samo) o tome uključuje li proizvod postupak izgaranja [63]; i (iii.) ističe da su, s obzirom na označivanje i sastojke, „heterogene situacije u državama članicama dovele do situacije u kojoj industrija mora proizvoditi različite proizvodne linije za različita tržišta" i stoga da „*samo usklađen pristup* na razini Unije u takvim područjima može ukloniti prepreke prekograničnoj trgovini i izbjeći fragmentaciju tržišta, uz osiguravanje usporedivo visoke razine zaštite zdravlja" [64].

99. Međutim, s obzirom na to da Obrazloženje odražava strukturu i tekst Prijedloga, njegovu hermeneutičku dodanu vrijednost ne treba precijeniti.

[61] COM(2012) 788 *final*

[62] Vidjeti odjeljke 3.1. i 3.2. Obrazloženja.

[63] Odjeljak 3.6. Obrazloženja

[64] Odjeljak 3.9.2. Obrazloženja. Moje isticanje.

100. Žalitelji iz glavnog postupka upućuju na izvješće Komisije iz 2021. o primjeni Direktive 2014/40 o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda[65]. U tom je izvješću Komisija navela da „ako nema fleksibilnosti pri *definiranju novih kategorija proizvoda*, primjena pravila izrađenih za postojeće kategorije na nove duhanske proizvode problematična je jer ta pravila ne odgovaraju nužno specifičnim svojstvima novih proizvoda”[66]. S obzirom na tu izjavu, žalitelji iz glavnog postupka tvrde da je Komisija izričito priznala da nema ovlasti za stvaranje novih kategorija proizvoda.

101. Taj dio izvješća iz 2021. doista je dvosmislen. Međutim, sumnjam da je točno tumačenje tog izvješća na koje su se pozvali žalitelji iz glavnog postupka. Prema mojem mišljenju, nedostatak fleksibilnosti koji Komisija ističe odnosi se na njezinu nemogućnost stvaranja novih kategorija (ili potkategorija) za koje bi se primjena materijalnih pravila Direktive mogla izmijeniti ili prilagoditi. Prema mojem tumačenju, Komisijina izjava ne odnosi se na pitanje (puno užeg opsega) mogu li se za potrebe članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. Direktive 2014/40 uspostaviti nove kategorije. Naime, drugi ulomci tog izvješća upućuju na to da je Komisija smatrala da je moguće povlačenje izuzećâ u pogledu novih duhanskih proizvoda, pri čemu izričito navodi grijane duhanske proizvode[67].

102. U svakom slučaju, ne smatram da bi se Komisijinom tumačenju Direktive, iznesenom nakon donošenja tog pravnog instrumenta, trebala pridati prevelika važnost kad se Sudu uputi pitanje tumačenja prava Unije[68]. Isto vrijedi, *mutatis mutandis*, za izjave triju država članica koje su tijekom postupka komitologije iznijele stajalište prema kojem je Komisija donošenjem Delegirane direktive 2022/2100 prekoračila ovlasti koje joj je delegirao zakonodavac Unije.

103. Naime, na pitanje postavljeno na raspravi u pogledu toga jesu li upoznati s bilo kojim pripremnim dokumentom, konkretno Parlamenta ili Vijeća, koji podupire njihove argumente (primjerice, u kojem se iznosi stajalište prema kojem se, za razliku od onoga što je predložila Komisija, na nove duhanske proizvode treba primijeniti poseban ili, u svakom slučaju, blaži sustav), žalitelji iz glavnog postupka u biti su odgovorili niječno.

104. Također, nije mi uvjerljiv ni argument talijanske vlade da je stvaranjem nove kategorije proizvoda koja može uključivati duhanske proizvode za pušenje i bezdimne duhanske proizvode Komisija stvorila *tertium genus* koji se ne uklapa u sustav Direktive 2014/40 jer duhanski proizvod *nužno* mora biti ili bezdimni ili za pušenje.

105. Kao što se to navodi u točki 49. ovog mišljenja, u samoj se Direktivi upućuje na mogućnost da određeni proizvodi mogu biti obuhvaćeni definicijama dviju ili više kategorija te će se u tom slučaju primjenjivati stroža pravila. Nijednom odredbom Direktive 2014/40 ne utvrđuje se opće i bezuvjetno pravilo prema kojem svaki proizvod unutar određene kategorije mora slijediti ista pravila. Isto tako ne vidim zašto nova kategorija proizvoda (u ovom slučaju grijani duhanski proizvodi), uspostavljena samo za potrebe obveza o kojima je riječ, načelno ne bi mogla uključivati i duhanske proizvode za pušenje i bezdimne duhanske proizvode.

[65] COM(2021) 249 *final*

[66] Odjeljak 7. (moje isticanje)

[67] Vidjeti osobito stranice 11. i 16. Izvješća.

[68] Vidjeti u tom pogledu moje mišljenje u spojenim predmetima Illumina i Grail/Komisija (C-611/22 P i C-625/22 P, EU:C:2024:264, t. 74., 77. i 78.).

106. Naposljetku, nisu zaobiđena ni opća pravila koja je zakonodavac Unije utvrdio u osnovnom aktu jer se, i to mi je prilično jasno, obveze označivanja koje se, u skladu s člancima 9. i 10. Direktive 2014/40, primjenjuju samo na duhanske proizvode za pušenje neće primjenjivati na grijane duhanske proizvode koji ne uključuju postupak izgaranja.

107. S obzirom na prethodno navedeno, zaključujem da Komisija, stvaranjem nove kategorije proizvoda (grijani duhanski proizvodi) i povlačenjem izuzećâ za tu kategoriju, nije prekoračila ovlasti koje joj je delegirao zakonodavac Unije u članku 7. stavku 12. i članku 11. stavku 6. Direktive 2014/40. Stoga, prilikom ispitivanja prvog prethodnog pitanja nije utvrđeno ništa što bi moglo utjecati na valjanost Delegirane direktive 2022/2100.

B. Drugo pitanje

108. Drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita Sud je li Delegirana direktiva 2022/2100 nevaljana zato što Komisija nije imala pravo zaključiti da je došlo do značajne promjene okolnosti, u smislu članka 2. točke 28., članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. Direktive 2014/40, u odnosu na grijane duhanske proizvode, na temelju prodaje jedinica proizvoda („po komadu"). Žalitelji iz glavnog postupka tvrde da je Komisija umjesto toga trebala upotrijebiti opseg prodaje na temelju „mase", kojim bi se uzela u obzir količina uključenog duhana.

109. Ne slažem se sa žaliteljima iz glavnog postupka.

110. Prilikom definiranja toga što predstavlja „značajnu promjenu okolnosti", u članku 2. točki 28. Direktive 2014/40 navodi se „povećanje opsega prodaje prema kategoriji proizvoda […] *na temelju podataka o prodaji poslanih* u skladu s člankom 5. stavkom 6. […]"[69]. Tom se odredbom stoga ne propisuje način na koji treba utvrditi opseg prodaje, nego se ona odnosi samo na podatke o prodaji o kojima proizvođači i uvoznici trebaju podnijeti izvješće državama članicama. U tom pogledu, člankom 5. stavkom 6. Direktive 2014/40 predviđa se da bi „proizvođač[i] i uvozni[ci trebali] izvješćiva[ti] o opsegu [svoje] prodaje po robnoj marki i vrsti, navedeno *po komadu cigarete ili kilogramu*, i po državi članici za svaku godinu […]"[70].

111. Te dvije opcije (po masi i po komadu) predviđene su i u Provedbenoj odluci Komisije (EU) 2015/2186 o uspostavi formata za podnošenje i stavljanje na raspolaganje informacija o duhanskim proizvodima[71]. Konkretno, člankom 2. stavkom 1. te odluke od proizvođača i uvoznika zahtijeva se da podnose informacije o, među ostalim, obujmu prodaje u skladu s formatom predviđenim u njezinu prilogu. Odjeljak 3. Priloga („Podnošenje i opis informacija o proizvodu – Dio B") uključuje stavku „Obujam_prodaje_proizvoda", koja glasi kako slijedi: „Informacije o godišnjem obujmu prodaje proizvoda po državi članici, koje je potrebno dostavljati svake godine, izražene u *jedinicama proizvoda* ili u *kg duhana u rinfuzi*"[72].

112. Naime, razumijem da su sami žalitelji iz glavnog postupka proteklih godina podnosili izvješće o svojem opsegu prodaje grijanih duhanskih proizvoda po komadu, kao što je to slučaj s velikom većinom duhanskih proizvoda koji se prodaju u Europskoj uniji[73].

[69] Moje isticanje

[70] Moje isticanje

[71] Odluka od 25. studenoga 2015. (SL 2015., L 312, str. 5.)

[72] Moje isticanje

[73] Razumijem da se u biti samo podaci o prodaji koji se odnose na duhan za samostalno motanje, duhan za lule i duhan za žvakanje podnose po masi.

113. Nigdje u mjerodavnim odredbama ne predviđa se da Komisija treba pretvoriti podatke o jedinici u podatke o masi. U tom se pogledu čini relevantnim, kao što to ističe Irska, i da se člankom 2. točkom 28. Direktive 2014/40 od Komisije zahtijeva da provjeri da „obujam prodaje kategorije proizvoda na maloprodajnoj razini [premašuje] 2,5 % *ukupne prodaje duhanskih proizvoda* na razini Unije". Stoga se čini da su ključni podaci koje Komisija treba ispitati u ovom kontekstu, prema mišljenju zakonodavca Unije, oni koji se odnose na jedinice prodanih proizvoda, a ne oni o količini duhana korištenog u tim proizvodima.

114. Taj je pristup, prema mojem mišljenju, u skladu s jednim od glavnih ciljeva koji se nastoje postići Direktivom, odnosno smanjenjem upotrebe duhanskih proizvoda među mladim osobama, konkretno time što ih se odvraća od toga da započnu s njihovom konzumacijom. Ne bi se smjelo zanemariti činjenicu da je, kao što je prethodno utvrđeno, zakonodavac Unije zauzeo stajalište prema kojem su duhanski proizvodi u smislu Direktive 2014/40 svi proizvodi koji se sastoje, „čak i samo djelomično, od duhana" i da „[s]vi duhanski proizvodi imaju potencijala da uzrokuju smrtnost, obolijevanje i invalidnost" [74].

115. Slijedom navedenog zaključujem da Komisija nije pogriješila u ocjeni moguće značajne promjene okolnosti kad je riječ o grijanim duhanskim proizvodima na temelju prodanih jedinica proizvoda. Prema tome, ni prilikom ispitivanja drugog prethodnog pitanja nije utvrđeno ništa što bi moglo utjecati na valjanost Delegirane direktive 2022/2100.

V. Zaključak

116. S obzirom na prethodno navedeno, prilikom ispitivanja pitanja koja je uputio High Court (Visoki sud, Irska) nije utvrđeno ništa što bi moglo utjecati na valjanost Delegirane direktive Komisije (EU) 2022/2100 od 29. lipnja 2022. o izmjeni Direktive 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu povlačenja određenih izuzeća za grijane duhanske proizvode.

[74] Članak 2. stavak 4. i uvodna izjava 34. Direktive 2014/40