Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 23. prosinca 2015.[1]

Predmet C-358/14

Republika Poljska
protiv
Europskog parlamenta
i

Vijeća Europske unije

„Tužba za poništenje – Usklađivanje zakonodavstava – Direktiva 2014/40/EU – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih i srodnih proizvoda – Cigarete s mentolom – Izbor članka 114. UFEU-a kao pravne osnove – Načelo proporcionalnosti – Načelo supsidijarnosti“

I – Uvod

1. Je li zakonodavac Unije smio od 20. svibnja 2020. zabraniti prodaju cigareta s mentolom na europskom unutarnjem tržištu? Ovo krajnje emotivno nabijeno pitanje[2] srž je pravnog problema koji Republika Poljska iznosi pred Sud u ovom predmetu u svojoj tužbi za poništenje Direktive 2014/40/EU[3]. Ova se tužba svrstava u niz pravnih sporova koji su se tijekom godina rasplamsali u vezi s različitim odredbama koje su donesene na razini Unije o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda na europskom unutarnjem tržištu[4].

2. Za razliku od prethodnih postupaka, u ovom slučaju prikladnost članka 114. (bivšeg članka 95. UEZ-a ili članka 100.a UEEZ-a) kao pravne osnove za novu direktivu nije, u biti, dovedena u pitanje, nego se tematizira samo u pogledu određenih pojedinosti. Sukladno tome, zakonodavna nadležnost ovdje više nema središnju ulogu kao što je imala prije. Štoviše, u središtu je interesa pitanje je li zabrana cigareta s mentolom na području cijele Unije u skladu s načelom proporcionalnosti. Nadalje, radi se o zahtjevima koji za određenu odredbu, poput ove osporene, proizlaze iz načela supsidijarnosti.

1 — Izvorni jezik: njemački

2 — U medijima se, primjerice, izvještavalo o tome kako je bivši, sada pokojni, njemački kancelar zbog opasnosti od nestašice cigareta s mentolom poduzeo mjere opreza: „Drohendes EU-Verbot: Helmut Schmidt hortet angeblich 200 Stangen Mentholzigaretten” („Prijeteća zabrana EU-a: Helmut Schmidt navodno čuva 200 kutija cigareta s mentolom”) (*Spiegel Online* – Politika – 9. srpnja 2013.).

3 — Direktiva 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 (SL L 127, str. 1., u daljnjem tekstu: direktiva)

4 — Vidjeti u tom pogledu osobito presude Njemačka/Parlament i Vijeće (C-376/98, EU:C:2000:544), British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), Njemačka/Parlament i Vijeće (C-380/03, EU:C:2006:772) i Komisija/Danska (C-468/14, EU:C:2015:504).

3. Iza tih se pravnih pitanja, koja su, po svemu sudeći, osobito u Poljskoj popraćena iznimnim gospodarskim interesima i koja se osim toga svakodnevno odnose na život milijuna građana Unije, u posljednje vrijeme krije krajnje bazična problematika: koji je manevarski prostor ostavljen zakonodavcu Unije za osiguranje da se proizvodi na području cijele Unije mogu staviti na tržište pod jedinstvenim uvjetima a da se pri tome ne izgubi iz vida temeljni cilj postizanja visoke razine zdravstvene zaštite koji u primarnom zakonodavstvu zauzima važno mjesto (članak 9., članak 114. stavak 3. i članak 168. stavak 1. UFEU-a i članak 35. druga rečenica Povelje o temeljnim pravima Europske unije)?

4. Osim ove tužbe za poništenje koju je podnijela Republika Poljska, trenutačno se vode i dva prethodna postupka u kojima britanski sud postavlja pitanja Sudu o važenju Direktive 2014/40. Jedan se od tih postupaka [5] isključivo odnosi na nove odredbe o elektroničkim cigaretama iz članka 20. direktive; postavlja se pitanje o načelu proporcionalnosti, načelu supsidijarnosti i temeljnim pravima Unije. Drugi se postupak [6] odnosi na velik broj pojedinačnih odredaba direktive, pri čemu se posebno razmatra izbor članka 114. UFEU-a kao pravne osnove, načelo supsidijarnosti, načela proporcionalnosti i pravne sigurnosti, pitanja u vezi s temeljnim pravima Unije, kao i problemi vezani uz članke 290. i 291. UFEU-a u pogledu prijenosa zakonodavnih i izvršnih ovlasti na Komisiju. Danas iznosim svoje mišljenje i u ta dva slučaja.

II – **Sporne odredbe Direktive 2014/40**

5. Izraz „svojstvena aroma” znači, prema definiciji koja je određena u članku 2. točki 25. direktive:

„jasno zamjetljiv miris ili okus, osim duhanskog, koji je rezultat aditiva ili kombinacije aditiva, uključujući, ali ne i ograničavajući se na, aromu voća, začina, bilja, alkohola, slatkiša, mentola ili vanilije, koja je zamjetljiva prije ili tijekom konzumacije duhanskog proizvoda”.

6. U članku 6. direktive s naslovom „Prioritetni popis aditiva i pooštrene obveze izvješćivanja” propisano je da se na određene aditive sadržane u cigaretama i u duhanu za samostalno motanje koji su uključeni na prioritetni popis, a koji utvrđuje i ažurira Komisija, primjenjuju pooštrene obveze izvješćivanja. S tim u vezi se u članku 6. stavku 2. direktive određuje:

„(2) Države članice zahtijevaju od proizvođača i uvoznika cigareta i duhana za samostalno motanje koji sadrže aditiv koji je uključen na prioritetni popis [...] da provedu opsežne studije u kojima se svaki aditiv ispituje s obzirom na sljedeće:

[…]

(b) rezultira li svojstvenom aromom;

[…]”

7. Članak 7. direktive sadržava odredbe o „Propisima o sastojcima” te u ulomcima glasi kako slijedi:

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

Države članice ne zabranjuju uporabu aditiva koji su ključni za proizvodnju duhanskih proizvoda, […]

[…]

5 — Predmet C-477/14 (Pillbox 38)

6 — Predmet C-547/14 (Philip Morris Brands i dr.)

(2) Komisija je dužna, na zahtjev države članice, ili može, na vlastitu inicijativu, provedbenim aktima utvrditi pripada li duhanski proizvod u područje primjene stavka 1. Ti provedbeni akti donose se u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 25. stavka 2.

(3) Komisija donosi provedbene akte kojima se utvrđuju jedinstvena pravila za postupke utvrđivanja pripada li duhanski proizvod u područje primjene stavka 1. Ti provedbeni akti donose se u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 25. stavka 2.

(4) Neovisno savjetodavno tijelo uspostavlja se na razini Unije. Države članice i Komisija mogu se savjetovati s tim tijelom prije donošenja mjera u skladu sa stavcima 1. i 2. ovog članka. Komisija donosi provedbene akte za uspostavu i rad tog tijela.

Ti provedbeni akti donose se u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 25. stavka 2.

(5) Gdje je razina sadržaja ili koncentracije određenih aditiva ili njihove kombinacije rezultirala zabranama u skladu sa stavkom 1. ovog članka u najmanje tri države članice, Komisija je u skladu s člankom 27. ovlaštena donijeti delegirane akte kako bi odredila maksimalne dopuštene razine sadržaja tih aditiva ili kombinacije aditiva koji rezultiraju 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.

(13) Države članice i Komisija mogu naplaćivati razmjerne naknade proizvođačima i uvoznicima duhanskih proizvoda za utvrđivanje ima li proizvod svojstvenu aromu, jesu li korišteni zabranjeni aditivi i arome i sadrži li duhanski proizvod aditive [...]

(14) U slučaju duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom čiji opseg prodaje na području cijele Unije predstavlja 3 % ili više u pojedinoj proizvodnoj kategoriji, odredbe ovog članka primjenjuju se od 20. svibnja 2020.

[…]”

8. O „Predstavljanju proizvoda” članak 13. direktive, među ostalim, sadržava sljedeću odredbu:

„(1) Označivanje jediničnih pakiranja ni svih vanjskih pakiranja ni sam duhanski proizvod ne smiju sadržavati nikakav element ni obilježje koje:

[…]

(c) upućuju na okus, miris, bilo kakve arome ili druge aditive ili njihovu odsutnost;

[…]”

III – **Postupak i podnesci stranaka**

9. Podneskom od 22. srpnja 2014. Poljska je na temelju članka 263. UFEU-a podigla ovu tužbu za poništenje protiv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije.

10. Rumunjskoj je dopuštena intervencija na strani tužiteljice, a na strani tuženika Irskoj, Francuskoj Republici, Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske te Europskoj komisiji.

11. Poljska zahtijeva da se:

— ponište članak 2. točka 25., članak 6. stavak 2. točka (b), članak 7. stavci 1. do 5. te stavak 7. prva rečenica i stavak 12. do 14. kao i članak 13. stavak 1. točka (c) Direktive 2014/40;

— Parlamentu i Vijeću naloži snošenje troškova.

12. Rumunjska od Suda zahtijeva da poništi članak 7. stavke 1. do 5., stavak 7. prvu rečenicu i stavke 12. do 14. Direktive 2014/40.

13. S druge strane, Parlament odnosno Vijeće zahtijevaju da Sud

— odbije tužbu i

— Poljskoj naloži snošenje troškova.

14. Komisija zahtijeva od Suda da:

— tužbu odbije kao neosnovanu i

— tužiteljici naloži snošenje troškova.

15. Irska, Francuska i Ujedinjena Kraljevina zahtijevaju da se tužba odbije u dijelu koji se odnosi na njih. Osim toga Irska zahtijeva da se Poljskoj naloži snošenje troškova postupka.

16. U slučaju da Sud usvoji tužbu Poljske, Parlament, Vijeće i Francuska, povrh toga podredno zahtijevaju da se učinci eventualno ukinutih odredaba Direktive 2014/40 održe na snazi tako dugo dok unutar primjerenog roka ne stupi na snagu nova direktiva.

17. Pred Sudom se o tužbi Poljske raspravljalo u pisanom obliku, a 30. rujna 2015. održana je rasprava.

IV – **Ocjena**

A – *Dopuštenost tužbe*

18. Prije nego što sadržajno razmotrim prigovore koje je istaknula Poljska, kratko ću razmotriti dopuštenost ove tužbe za poništenje. Prije svega se postavlja pitanje mogu li se zasebno pobijati odredbe o svojstvenim aromama. Kao drugo, potrebno je ispitati je li tužbeni zahtjev o pojedinim spornim odredbama direktive dostatno obrazložen. Kao treće, valja odgovoriti na kritiku Vijeća da su navodi Poljske o načelu jednakog postupanja u okviru drugog kruga podnesaka, točnije: u replici Poljske, zbog zakašnjenja predstavljali nedopušten, novi tužbeni razlog.

1. Ograničenje tužbe za poništenje na pojedine članke direktive

19. Poljska ne zahtijeva, uz potporu Rumunjske, poništenje Direktive 2014/40 u cijelosti, nego samo osporava pojedine odredbe te direktive, naime sve one koje reguliraju svojstvene arome ili jednostavno arome.

20. Sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, djelomično poništenje nekog pravnog akta Unije moguće je samo u mjeri u kojoj su elementi čije se poništenje zahtijeva odvojivi od ostatka akta (takozvani uvjet odvojivosti)[7]. Odvojivost ne postoji ako bi djelomično poništenje osporavanog pravnog akta imalo za posljedicu izmjenu njegove biti[8].

21. Ovdje osporavane odredbe Direktive 2014/40 sadržavaju posebne odredbe o duhanskim proizvodima sa svojstvenim aromama koje postoje neovisno, uz ostale odredbe direktive. Pred Sudom nije iznesena nijedna indicija o tome da bi odredbe direktive o takvim aromama i druge odredbe direktive bile na takav način povezane da samo zajedno postoje ili ne postoje. Čak i ako bi Sud u ovom postupku pojedine odredbe o aromama proglasio nevažećima, ostale bi odredbe iz direktive i dalje imale opravdanje za svoje postojanje, a njihov se doseg ne bi promijenio.

22. U tim okolnostima treba smatrati da su odredbe o svojstvenim aromama odvojivi dio Direktive 2014/40 i da njihovo moguće poništenje ne bi izmijenilo bit ove direktive.

23. Iz istih razloga ništa se ne protivi tomu da se, unatoč navodima Poljske na raspravi, čisto s teorijskog aspekta, odredbe Direktive 2014/40 o svojstvenim aromama samo djelomično poništе, i to u mjeri u kojoj iz tih odredaba proizlazi zabrana cigareta s mentolom.

2. Pitanje dostatnog obrazloženja tužbenog zahtjeva

24. Iznenađujuće je da Poljska doduše zahtijeva poništenje cijelog niza pojedinačnih odredaba direktive, iako u pogledu nekih, naime članka 6. stavka 2 točke (b), članka 7. stavaka 12. i 14. te članka 13. stavka 1. točke (c) ne iznosi pobliže primjedbe.

25. Potrebno je podsjetiti da zahtjevi tužitelja u tužbi moraju biti dostatno obrazloženi. Sukladno članku 120. točki (c) Poslovnika Suda i relevantnoj sudskoj praksi, u svakom aktu kojim se pokreće postupak treba naznačiti predmet spora kao i sažet prikaz razloga za pokretanje postupka. Ta naznaka mora biti dovoljno jasna i precizna da bi tuženik mogao pripremiti obranu, a Sud provesti nadzor. Iz toga slijedi da temeljni pravni i činjenični elementi na kojima se zasniva tužba trebaju biti na dosljedan i razumljiv način vidljivi iz samog teksta tužbe te da u njoj istaknuti zahtjevi trebaju biti formulirani na nedvosmislen način kako bi se izbjeglo da sud odluči *ultra petita* ili propusti odlučiti o nekom od prigovora[9].

26. U ovom predmetu tužba ne sadržava nikakvo objašnjenje o tome zašto Poljska posebno želi poništenje članka 6. stavka 2. točke (b), članka 7. stavaka 12. i 14. te članka 13. stavka 1. točke (c) direktive. Ni cijeli kontekst koji je dan u tužbi za poništenje koju je podigla Poljska ne sadržava o tome nikakve podatke.

7 — Presuda Jamet/Komisija (37/71, EU:C:1972:57, t. 11.), Komisija/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, t. 38.), Komisija/Parlament i Vijeće (C-427/12, EU:C:2014:170, t. 16.) i Komisija/Vijeće (C-425/13, EU:C:2015:483, t. 94.)

8 — Presuda Francuska/Parlament i Vijeće (C-244/03, EU:C:2005:299, t. 13.), Komisija/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, t. 38.), Komisija/Parlament i Vijeće (C-427/12, EU:C:2014:170, t. 16.) i Komisija/Vijeće (C-425/13, EU:C:2015:483, t. 94.); u istom smislu presuda Francuska i dr./Komisija (C-68/94 i C-30/95, EU:C:1998:148, t. 257. do 259.).

9 — Ustaljena sudska praksa, vidjeti, među brojnim drugima, presudu Komisija/Parlament i Vijeće (C-411/06, EU:C:2009:518, t. 27.), Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-209/13, EU:C:2014:283, t. 30.) i Parlament/Vijeće (C-540/13, EU:C:2015:224, t. 9.).

27. Naprotiv: tužbeni se zahtjev Poljske očigledno temelji isključivo na razlozima iznesenima u tužbi i usmenim pojašnjenjima Poljske pred Sudom protiv zabrane cigareta s mentolom propisanom pravom Unije. Međutim, u navedenim odredbama direktive ta zabrana kao takva nije uopće sadržana.

28. Svakako bi se moglo tvrditi da se moguće ukidanje zabrane cigareta s mentolom od strane Suda neminovno mora protezati i na one odredbe direktive koje su neodvojivo povezane s tom zabranom. Međutim, iz navedenih odredaba to je u svakom slučaju točno za članak 13. stavak 1. točku (c) direktive, u kojem se zabranjuje navođenje okusa, mirisa i arome na jediničnim pakiranjima cigareta: ako bi se cigarete s mentolom morale, na način kako žele Poljska i Rumunjska, moći prodavati i u budućnosti, moralo bi biti dopušteno navođenje mentola kao sastojka na jediničnim pakiranjima tih cigareta. Kako bi inače potrošač mogao izabrati između cigareta s mentolom i nearomatiziranih cigareta?

29. Druge navedene odredbe direktive, međutim, ne pokazuju tako usku povezanost sa zabranom cigareta s mentolom da bi s tom zabranom samo zajedno trebale postojati ili ne postojati. Tako bi prema članku 6. stavku 2. točki (b) direktive proizvođač i uvoznik cigareta i duhana za motanje bili obvezni provoditi određene studije; to nije izravno povezano sa zabranom cigareta s mentolom. Isto vrijedi za članak 7. stavak 12. direktive koji regulira *iznimke* od zabrane stavljanja na tržište duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom. Konačno, što se tiče članka 7. stavka 14. direktive, ni on ne sadržava zabranu cigareta s mentolom, nego samo odgađa početak važenja određenih zabrana, uključujući zabranu mentola, do 20. svibnja 2020.

30. Proizlazi da je poljska tužba zbog nedostatnog obrazloženja nedopuštena u onoj mjeri u kojoj se odnosi na članak 6. stavak 2. točku (b) te članak 7. stavke 12. i 14. direktive.

3. Navodno postojanje novog, zakašnjelog tužbenog razloga u vezi s načelom jednakog postupanja

31. Vijeće prigovara, na temelju članka 127. stavka 1. Poslovnika Suda, da je Poljska u drugom krugu podnesaka, točnije u replici, iznijela nov, zakašnjeli tužbeni razlog kojim ističe povredu načela jednakog postupanja, a koji se temelji na tvrdnji da direktiva tretira cigarete s mentolom jednako kao druge aromatizirane duhanske proizvode unatoč postojanju objektivnih razlika.

32. Taj se prigovor Vijeća očigledno temelji na netočnom tumačenju tužbenih zahtjeva iz pisanog postupka. Poljska doista naglašava na više mjesta u svojem pisanom očitovanju navodne razlike između cigareta s mentolom i drugih aromatiziranih duhanskih proizvoda. Kod tog se zahtjeva, međutim, *ne* radi, kao što je nedvojbeno pokazala i rasprava, o posebnom tužbenom razlogu, nego pak o argumentima koji su navedeni u potporu trima valjano istaknutim tužbenim razlozima tužiteljice. Takvi argumenti navedeni su prvi put već u tužbi. Kao što to osim toga jasno proizlazi iz replike, Poljska odgovara u drugom krugu podnesaka opširnijom verzijom argumentacije samo na posebne zahtjeve Parlamenta i Vijeća te nastoji predmet spora koji je definiran u tužbi pobliže objasniti. Takvo je postupanje bez daljnjega dopušteno.

33. Stoga ovaj prigovor Vijeća treba odbiti.

4. Međuzaključak

34. Poljska je tužba nedopuštena zbog nedostatnog obrazloženja, u mjeri u kojoj se odnosi na članak 6. stavak 2. točku (b) i članak 7. stavke 12. i 14. direktive. U preostalom dijelu tužba je dopuštena.

B – *Osnovanost tužbe*

35. Tužba za poništenje Republike Poljske odnosi se na niz pojedinačnih odredaba Direktive 2014/40, od kojih su sve povezane s korištenjem svojstvenih aroma u duhanskim proizvodima. Cilj ove tužbe Poljske jest ukidanje zabrane stavljanja u promet cigareta s mentolom na europskom unutarnjem tržištu, koja bi prema članku 7. stavcima 12. direktive trebala početi važiti od 20. svibnja 2020. [10].

36. U tu se svrhu ističu tri tužbena razloga: kao prvo, Poljska smatra da zabrana cigareta s mentolom nije smjela imati pravnu osnovu u članku 114. UFEU-a. Kao drugo, Poljska prigovara povredi načela proporcionalnosti. I kao treće, Poljska smatra da je povrijeđeno načelo supsidijarnosti.

1. Izbor članka 114. UFEU-a kao pravne osnove (prvi tužbeni razlog)

37. Svojim prvim tužbenim razlogom Poljska ističe da članak 114. UFEU-a ne može biti uzet u obzir kao pravna osnova za zabranu cigareta s mentolom na području cijele Unije.

38. Potrebno je primijetiti da zakonodavni akt [11] donesen na temelju tog propisa treba, s jedne strane, obuhvaćati mjere za usklađivanje odredaba zakona i drugih propisa država članica i, s druge strane, imati za cilj uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Osim toga, stvarni cilj takvih mjera za usklađivanje unutarnjeg tržišta prema članku 114. UFEU-a mora biti poboljšanje uvjeta uspostave i funkcioniranja unutarnjeg tržišta [12].

39. U tu svrhu članak 14. UFEU-a omogućava zakonodavcu Unije da prema utvrđenoj sudskoj praksi zabrani stavljanje određenog proizvoda na cijelo europsko unutarnje tržište ako to služi otklanjanju prepreka trgovini za određenu skupinu proizvoda ili pak samo sprečavanju nastanka takvih prepreka za trgovinu [13].

40. Na primjeru u ovom predmetu spornih duhanskih proizvoda to se može prikazati na sljedeći način: zabrana prava Unije određenih oblika ponude duhana služi stvaranju jedinstvenih tržišnih uvjeta za sve duhanske proizvode u cijeloj Europskoj uniji. Tako je zabrana prava Unije duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom na određeni način cijena za slobodno kretanje „uobičajenih" duhanskih proizvoda koji ispunjavaju zahtjeve iz direktive na europskom unutarnjem tržištu uz istovremeno osiguravanje visoke razine zaštite zdravlja [14]. Drugim riječima, duhanski proizvodi mogu odsad u Europskoj uniji načelno biti stavljeni u promet, ali samo ako ne sadržavaju svojstvene arome.

41. Sukladno tome, čini se da Poljska u ovom predmetu uopće ne dovodi u pitanje to da članak 114. UFEU-a načelno može biti prikladna pravna osnova za mjere usklađivanja na unutarnjem tržištu u pogledu duhanskih proizvoda, pa i za zabranu stavljanja na tržište pojedinih proizvoda iz veće skupine duhanskih proizvoda.

10 — Rok 20. svibnja 2020. proizlazi iz članka 6. stavka 14. Direktive s obzirom na to da obujam prodaje cigareta s mentolom u cijeloj Uniji, prema usuglašenim podacima sudionika postupka, prelazi 3 %.

11 — Presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće i Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, t. 100.)

12 — Presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 60.), Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 32.) i Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, t. 26.)

13 — Presude Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, t. 34. i 35.) i Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, t. 33. i 34.). I nedavno donesena presuda Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535) zasnivala se na činjeničnom stanju gdje je članak 95. EZ-a (sada članak 114. UFEU-a) poslužio kao pravna osnova za zabranu stavljanja proizvoda na europsko unutarnje tržište.

14 — Vidjeti i članak 24. stavak 1. direktive.

42. Posebno u pogledu cigareta s mentolom, prema mišljenju Poljske, u trenutku donošenja direktive nije postojala ni razlika među nacionalnim zakonima i drugim propisima (prvi dio prvog tužbenog razloga, vidjeti u vezi s tim niže u odjeljku a) i nije se mogao ni očekivati različit razvoj tih propisa (drugi dio prvog tužbenog razloga, vidjeti u vezi s tim niže u odjeljku b). Iz toga Poljska zaključuje da se sporna zabrana cigareta s mentolom nije smjela temeljiti na članku 114. UFEU-a [15].

a) Otklanjanje postojećih prepreka za trgovinu (prvi dio prvog tužbenog razloga)

43. Prvi dio prvog tužbenog zahtjeva temelji se u biti na prigovoru da sporne odredbe u direktivi nisu prikladne za otklanjanje postojećih prepreka za trgovinu, nego da, naprotiv, dovode do uspostave novih prepreka za trgovinu.

i) Razlika među nacionalnim zakonima i drugim propisima

44. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, zakonodavac Unije može upotrijebiti članak 114. UFEU-a i dr. u slučaju razlika između nacionalnih zakonodavstava, ako te razlike mogu narušiti temeljne slobode i tako neposredno utjecati na funkcioniranje unutarnjeg tržišta [16] ili dovesti do znatnog narušavanja tržišnog natjecanja [17].

45. Poljska uz potporu Rumunjske navodi da u trenutku donošenja direktive nisu postojale nikakve razlike između zakona i drugih propisa država članica *o cigaretama s mentolom*.

46. Ta tvrdnja nije relevantna jer se očigledno temelji na pogrešnom shvaćanju da bi zakonodavac Unije bio ovlašten, u skladu s člankom 114. UFEU-a, donositi odredbe o korištenju mentola kao svojstvene arome u duhanskim proizvodima samo ako bi posebno u odnosu na cigarete s mentolom postojale razlike između odredaba država članica.

47. Potrebno je odbaciti takvu „salama-taktiku”, koja uzima u obzir svaki segment tržišta koji je reguliran nekom mjerom za usklađivanje unutarnjeg tržišta pa čak, ako je moguće, zasebno i sastavne dijelove nekog proizvoda. Štoviše, relevantno je može li se cijela direktiva temeljiti na članku 114. UFEU-a.

– Nije postojao povod za zasebno razmatranje cigareta s mentolom

48. Zasebno razmatranje cigareta s mentolom, koje imaju na umu Poljska i Rumunjska, bilo bi zamislivo samo ako bi cigarete s mentolom u usporedbi s drugim aromatiziranim duhanskim proizvodima imale poseban status.

49. Doduše, Poljska je u postupku pred Sudom pokušala koristiti upravo takav poseban status za cigarete s mentolom. Međutim, takva argumentacija nije uvjerljiva. Štoviše, između cigareta s mentolom s jedne strane i drugih aromatiziranih cigareta s druge strane postoji dovoljno sličnosti da se zakonodavcu Unije direktivom dopusti jedinstven pristup u direktivi.

15 — Budući da Poljska iste argumente iznosi i u okviru drugog tužbenog razloga u pogledu načela proporcionalnosti, ja ću ih u daljnjem tekstu zajedno obraditi i neću se kasnije na njih ponovno vraćati.

16 — Presuda Njemačka/Parlament i Vijeće (C-380/03, EU:C:2006:772, t. 37.), Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 32.) i Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, t. 26.)

17 — Presuda Njemačka/Parlament i Vijeće (C-376/98, EU:C:2000:544, t. 84. i 106), Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 32.) i Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, t. 26.)

50. To proizlazi iz usporedbe obiju vrsta cigareta uz uzimanje u obzir svih relevantnih okolnosti. Pri tome je također potrebno uzeti u obzir da su oba proizvoda u svojim objektivnim svojstvima slična [18] kao i to da se nalaze u usporedivom položaju u odnosu na ciljeve navedene u tekstu odredaba [19].

51. Ako se ponajprije uzme u obzir fizički sastav različitih vrsta cigareta, ne mogu se utvrditi bitne razlike između cigareta s mentolom i aromatiziranih cigareta. Način na koji se konzumiraju također je isti: u svim slučajevima duhan gori, a dim se udiše ili inhalira [20].

52. Bitne razlike ne postoje ni onda kada se uspoređuju cigarete s mentolom i druge aromatizirane cigarete u odnosu na glavni cilj Direktive 2014/40, koji se sastoji u tome da se osigura sposobnost kretanja duhanskih proizvoda na europskom unutarnjem tržištu te da se pri tome osigura visoka razina zaštite zdravlja [21]. Jer posljedica svih svojstvenih aroma, bez obzira radi li se o mentolu ili drugim aromama, je ta da načelno mogu dovesti do toga da jako grub, čak oštar okus duhanskog dima razblaže ili prekriju. Time nastaje ozbiljna opasnost od toga da aromatizirane cigarete nepušačima mogu olakšati započinjanje konzumacije duhana [22], a okorjelim pušačima, u svakom slučaju nekima od njih, mogu otežati odvikavanje od ovisnosti o nikotinu [23].

53. S tim u vezi Poljska bez uspjeha iznosi argument da su cigarete s mentolom „tradicionalni" proizvod koji je na tržištu prisutan dugi niz godina i koji je za adolescente, kao i za mlade odrasle, manje privlačan od drugih aromatiziranih cigareta [24].

54. Naime, prije svega ne postoji nikakav objektivan razlog da se za navodno „tradicionalne" i na tržištu etablirane proizvode primjenjuju niži standardi u vezi sa zaštitom zdravlja, nego što je to u slučaju novih vrsta proizvoda. Točno je da se, po potrebi, može opravdati strože postupanje prema određenim proizvodima nego prema drugima ili njihovo podvrgavanje može opravdati njihovom novom pojavnošću [25]. Međutim, iz toga nije moguće *argumentum a contrario* zaključiti da za na tržištu već etablirane proizvode u pravilu moraju vrijediti blaži propisi nego za one nove.

55. S druge strane, argumentacija Poljske u potpunosti zanemaruje činjenicu da se cilj direktive, a koji je visoka razina zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu, ne zaustavlja ni u kojem slučaju na zaštiti adolescenata i mladih odraslih osoba, iako se fokus direktive može staviti na tu skupinu osoba [26]. Kao što je upravo navedeno [27], cilj je direktive naime, također posve općenito, visoka zaštita zdravlja ljudi (vidjeti npr. članak 1. direktive), što uključuje promicanje odvikavanja od ovisnosti o nikotinu okorjelih pušača.

18 — Presuda Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels (45/75, EU:C:1976:22, t. 12.), John Walker (243/84, EU:C:1986:100, t. 11.), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, t. 69.) i Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, t. 71.)

19 — Presuda Arcelor Atlantique et Lorraine i dr. (C-127/07, EU:C:2008:728, t. 25. i 26.), Association belge des Consommateurs Test-Achats i dr. (C-236/09, EU:C:2011:100, t. 29.), Ziegler/Komisija (C-439/11 P, EU:C:2013:513, t. 167.) i Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, t. 51.)

20 — U mjeri u kojoj je ovaj predmet bitno različit u odnosu na predmet Pillbox 38 (C-477/14, vidjeti moje današnje mišljenje u navedenom predmetu, t. 47. do 49.), u kojem se međusobno ne uspoređuju različite vrste tradicionalnih duhanskih proizvoda nego se provodi usporedba između tradicionalnih duhanskih proizvoda s jedne strane i elektroničkih cigareta s druge strane, a što tamo otkriva znatne razlike.

21 — Vidjeti posebno kraj članka 1., kao i uvodne izjave 5., 6., 8. i 36. direktive.

22 — Vidjeti u tom pogledu i uvodnu izjavu 16. direktive.

23 — Vidjeti u tom pogledu upućivanje na potrošačke navike u uvodnoj izjavi 16. direktive.

24 — Iz toga Poljska zaključuje da cigarete s mentolom ne potiču mlade u velikom broju na započinjanje konzumacije duhana.

25 — Presuda Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, t. 69.) i Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, t. 71.)

26 — Članak 1. na kraju, kao i uvodne izjave 8. i 19. direktive

27 — Vidjeti točku 40. i 52. ovog mišljenja.

56. U tim okolnostima nije odlučujuće djeluje li osporena zabrana cigareta s mentolom posebno povoljno na zdravlje mladih ljudi. Naime, čak i kad to ne bi bio slučaj u značajnoj mjeri, zabrana cigareta s mentolom mogla bi proizvesti učinke kod drugih skupina potrošača [28] te na taj način ukupno doprinijeti poboljšanju razine zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu. Već sama ta činjenica opravdava donošenje u direktivi jedinstvene zabrane stavljanja u promet cigareta s mentolom i drugih aromatiziranih cigareta.

57. Sve u svemu je, sukladno tome, potrebno odbaciti tezu Poljske i Rumunjske da cigarete s mentolom imaju poseban status koji ih razlikuje od ostalih cigareta sa svojstvenim aromama i koji zahtijeva izuzeće od zabrane plasiranja na tržište na području cijele Unije, određene u direktivi, za tu skupinu duhanskih proizvoda [29].

– Postojanje dostatnih razlika među nacionalnim zakonodavstvima

58. Za korištenje članka 114. UFEU-a odlučujuće je, naime, jedino to je li u trenutku donošenja direktive u vezi s uporabom svojstvenih aroma u duhanskim proizvodima, bez obzira radi li se o aromi mentola ili drugim aromama, trebalo otkloniti razlike između zakonskih i drugih propisa država članica koje su mogle biti prepreka za trgovinu na europskom unutarnjem tržištu.

59. Kako su posebno Vijeće i Ujedinjena Kraljevina u postupku pred Sudom opsežno i nedvojbeno pokazali, u to je vrijeme čitav niz država članica već regulirao korištenje svojstvenih aroma, dok druge države članice nisu. Tamo gdje su postojali nacionalni propisi, oni su se sadržajno jako razlikovali te se nisu nužno odnosili na iste arome [30]. Zbog tog šarenila nacionalnih zakonodavstava moglo je doći do znatnih prepreka za trgovinu duhanskim proizvodima na unutarnjem tržištu, za koje je bila svojstvena intenzivna prekogranična trgovina [31].

60. Čak i da posebno u odnosu na cigarete s mentolom nisu postojale značajne prepreke za trgovinu, to ne bi negativno utjecalo na korištenje članka 114. UFEU-a. Naime, korištenje članka 114. UFEU-a ne pretpostavlja da svako podrobno reguliranje neke mjere za usklađivanje unutarnjeg tržišta koja se temelji na ovoj pravnoj osnovi treba sadržavati odgovor na konkretne razlike između nacionalnih zakona i drugih propisa. Štoviše, odlučujuće je razmatranje ukupnog uređenja [32].

28 — Vidjeti u tom pogledu procjenu utjecaja („Impact Assessment”), koju su službe Komisije podnijele 19. prosinca 2012., Dok. SWD (2012) 452 *final*, posebno Dio 1., str. 101. U njoj se u vezi s planiranom zabranom svojstvenih aroma navodi: „…a certain impact is also expected for established smokers” (određeni se utjecaj također očekuje na okorjele pušače).

29 — U istom smislu izvješće stalnog žalbenog tijela STO-a od 4. travnja 2012. (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes” (Sjedinjene države – mjere koje utječu na proizvodnju i prodaju cigareta s klinčićem), dostupno na internetskoj stranici STO-a pod www.wto.org), gdje se polazi od usporedivosti cigareta s klinčićem i onih s aromom mentola (vidjeti osobito zaključke u točki 298. tog izvješća).

30 — Primjerice, Njemačka je zabranila korištenje svih aromatiziranih kapsula u cigaretama, a Belgija je zabranila samo korištenje kapsula s mentolom. Francuska je propisala granične vrijednosti za korištenje dodataka koji daju slatkast ili kiselkast okus. Litva je, pak, u potpunosti zabranila određene arome, na primjer sve one koje daju okus po vaniliji ili klinčiću. Cjelokupni pregled te problematike nalazi se u procjeni utjecaja koju su izradile službe Komisije („Impact Assessment”) i koja je podnesena 19. prosinca 2012. Dok. SWD (2012) 452 *final*, posebno Dio 1., str. 34. i Dio 4., str. 6.

31 — Uvodna izjava 6. direktive; u istom smislu presude British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 64.), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, t. 39.) i Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, t. 38.)

32 — Koristeći riječi Suda, korištenje članka 114. UFEU-a kao pravne osnove ne pretpostavlja da u svakoj situaciji koja je obuhvaćena u pravnom aktu koji se temelji na tom pravnom temelju postoji stvarna povezanost sa slobodnim kretanjem između država članica. Štoviše, odlučujuće je da bi pravni akt koji se temelji na članku 114. UFEU-a trebao općenito stvarno poboljšati uvjete za uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta (vidjeti presudu Njemačka/Parlament i Vijeće, C-380/03, EU:C:2006:772, t. 80.).

61. Kako opravdano primjećuju tužene institucije Unije i pojedini intervenijenti u njihovu potporu, zakonodavac Unije mogao je u ovom slučaju također uzeti u obzir da bi zabrana cigareta sa svojstvenim aromama imala znatno manji doprinos u postizanju visoke razine zaštite zdravlja ako bi za stvarne i potencijalne potrošače aromatiziranih duhanskih proizvoda na unutarnjem tržištu i nadalje na raspolaganju kao alternativa ostala mogućnost biranja cigareta s mentolom [33].

62. Neovisno o tome je li u trenutku donošenja Direktive u najmanje dvije države članice – Belgiji i Njemačkoj – već postojala zabrana određenih kapsula mentola u cigaretama, tako da tamo u svakom slučaju ova konkretna vrsta cigareta s mentolom nije smjela biti stavljena u promet [34]. Međutim, u to vrijeme, koliko se može vidjeti, u drugim državama članicama nisu postojale usporedive zabrane. Prigovor Poljske da nije bilo razlika između nacionalnih zakonodavstava, posebno u odnosu na cigarete s mentolom, nije stoga samo u općenitom smislu premalo relevantan u pogledu načina funkcioniranja članka 114. UFEU-a, nego je u konkretnom slučaju i činjenično netočan.

63. S tim je u vezi potrebno napomenuti da broj država članica koje su donijele zakone ili namjeravale donijeti zakone u predmetnom području na datum prijedloga Komisije nije sam po sebi relevantan u ocjenjivanju je li primjena članka 114. UFEU-a zakonodavca Unije zakonita ako su bili ispunjeni uvjeti za primjenu tog članka na datum donošenja predmetnog zakonskog akta [35].

64. Naime, uvjeti za djelovanje zakonodavca Unije u skladu s člankom 114. UFEU-a nisu kvantitativni, nego kvalitativni. Za donošenje mjere za usklađivanje nije toliko važno je li i u koliko država članica određeni proizvod obuhvaćen propisom ili čak zabranama. Svako postojeće narušavanje na unutarnjem tržištu može opravdati mjeru za usklađivanje, pod uvjetom da zaštićena opća načela izvršavanja ovlasti usklađivanja, a osobito načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (članak 5. stavci 3. i 4. UEU-a) [36], [37].

65. Sukladno tome, odbija se prvi prigovor Poljske u okviru prvog dijela prvog tužbenog razloga.

ii) Navodna uspostava prepreka za trgovinu

66. Nadalje, Poljska uz potporu Rumunjske u okviru ovog prvog dijela prvog tužbenog razloga prigovara tomu da materijalno područje primjene zabrane stavljanja u promet duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom nije u članku 7. stavku 1. direktive dostatno određeno s obzirom na to da u njemu nije sadržan popis dopuštenih i zabranjenih aromatičnih supstancija. To, prema Poljskoj, ne vodi ka uklanjanju postojećih prepreka za trgovinu, nego suprotno, uspostavi novih prepreka za trgovinu jer postoji bojazan da će se države članice u pogledu ovog pitanja na različit način koristiti svojim manevarskim prostorom za prenošenje.

67. Međutim, ni taj prigovor nije uvjerljiv.

68. Prije svega, po prirodi stvari pravni propisi koriste neodređene pravne pojmove. To ponajprije vrijedi za odredbe direktiva koje uvijek zahtijevaju prenošenje u nacionalno pravo (vidjeti članak 288. stavak 3. UFEU-a). Pri tome zakonodavac Unije raspolaže marginom prosudbe kad je riječ o najprimjerenijoj tehnici usklađivanja radi postizanja željenog rezultata [38].

33 — Vidjeti u tom pogledu također uvodnu izjavu 16. Direktive, iz koje se može zaključiti da je zakonodavac Unije posebnu pažnju posvetio svojstvenim aromama koje bi mogle utjecati na potrošačke navike.

34 — Vidjeti u tom pogledu dokaze u procjeni utjecaja („Impact Assessment”), podnesenoj od strane službi Komisije 19. prosinca 2012., Dok. SWD (2012.) 452 *final*, posebno Dio 1., str. 34.

35 — Presuda Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, t. 24.). U istom smislu presuda Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, t. 38.) i Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, t. 37.)

36 — Vidjeti u tom pogledu moje primjedbe u vezi s drugim i trećim tužbenim razlogom.

37 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:190, t. 51.).

38 — Presuda Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-66/04, EU:C:2005:743, t. 45.), Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće (C-217/04, EU:C:2006:279, t. 43.) i Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 35.)

69. S druge strane je ionako teško zamislivo u kojoj bi mjeri zabrana *svih* duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama, kako to određuje članak 7. stavak 1. direktive za područje cijele Unije, dovela do tako značajnih neusklađenosti prilikom prenošenja propisa u državama članicama da bi postojala ozbiljna bojazan od novih prepreka za trgovinu.

70. Čak i kad bi u vezi s tim nastale neusklađenosti, zakonodavac Unije je u direktivi poduzeo mjere opreza radi njihova izbjegavanja. Tako se člankom 7. stavcima 2. do 5. omogućava Europskoj komisiji, pod tamo detaljnije navedenim pretpostavkama za otklanjanje mogućih još preostalih nejasnoća, donošenje provedbenih i delegiranih pravnih akata.

71. Alternativa članku 7. direktive, koju je iznijela Poljska, u smislu donošenja popisa dopuštenih ili zabranjenih aromatičnih supstancija na razini Unije (neka vrsta „pozitivnog popisa" odnosno „negativnog popisa"), imala bi temeljni nedostatak da bi takav način reguliranja bio kompliciran i podložan izbjegavanju, a pored toga bi popis zahtijevao, zbog brzog razvoja ovog područja, stalno ažuriranje. Takav bi pristup, suprotno načelu proporcionalnosti, također pretjerano ograničio prostor za postupanje koji je preostao nacionalnim tijelima (članak 5. stavak 4. UEU-a).

72. Iz tog je razloga prvi dio prvog tužbenog zahtjeva u cijelosti neosnovan.

b) Opasnost budućeg različitog razvoja nacionalnih zakona i drugih propisa (drugi dio prvog tužbenog zahtjeva)

73. U drugom dijelu prvog tužbenog zahtjeva Poljska ističe da je „u velikoj mjeri nevjerojatno" da će u budućnosti nastati prepreke za trgovinu na europskom unutarnjem tržištu zbog zabrane cigareta s mentolom u pojedinim državama.

74. Ovoj ću se problematici kasnije vratiti samo podredno. Naime, iz mog razmatranja prvog dijela prvog tužbenog zahtjeva ionako proizlazi da su postojale prepreke za trgovinu već u trenutku donošenja direktive u pogledu tada postojećih razlika među zakonskim i drugim propisima država članica o duhanskim proizvodima sa svojstvenim aromama. Time pitanje nastanka *budućih* prepreka za trgovinu postaje zapravo bespredmetno.

75. K tome mi se čini da Poljska proturječi sama sebi. Njezina tvrdnja u okviru ovog drugog dijela prvog tužbenog razloga, da ne treba očekivati različit razvoj nacionalnih zakona i drugih propisa, teško se može povezati s ranije izrečenom bojazni u prvom dijelu prvog tužbenog razloga da će doći do različitih nacionalnih postupanja prilikom prenošenja zabrane svojstvenih aroma [39].

76. U svakom slučaju: prema ustaljenoj se sudskoj praksi članak 114. UFEU-a može koristiti kao pravna osnova za sprečavanje pojave budućih prepreka trgovini zbog nejednakog razvoja nacionalnih zakonodavstava ako je pojava tih prepreka vjerojatna, a cilj poduzete mjere usklađivanja njihovo sprečavanje [40].

77. Jednako vrijedi i ovdje, posebno ako se u razmatranja uključi međunarodni kontekst rada Svjetske zdravstvene organizacije (SZO).

39 — Vidjeti u tom pogledu točku 66. ovog mišljenja.

40 — Presuda Alliance for Natural Health i dr. (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, t. 29.), Njemačka/Parlament i Vijeće (C-380/03, EU:C:2006:772, t. 38. i 41.) i Irska/Parlament i Vijeće (C-301/06, EU:C:2009:68, t. 64.)

78. Tužene institucije Unije i pojedini intervenijenti u njihovu potporu uvjerljivo su pokazali da su Unija i njezine države članice prema Okvirnoj konvenciji SZO-a o nadzoru nad duhanom [41] bili pozvani ograničiti ili zabraniti korištenje sastojaka u duhanskim proizvodima koji mogu poboljšati njihov okus – pa tako i korištenje mentola. Dakako, to ne proizlazi iz teksta same Okvirne konvencije, ali proizlazi iz smjernica za provedbu njezinih članaka 9. i 10., koje su ugovorne stranke donijele nekoliko godina prije Konferencije [42].

79. Ove smjernice kao takve nisu pravnoobvezujuće, ali diljem svijeta imaju svojstvo preporuke za provedbu Okvirne konvencije SZO-a od strane njezinih ugovornih stranaka [43]. Sukladno tome, one služe kao orijentacijska pomoć državama članicama Europske unije koje su zaključile tu Okvirnu konvenciju.

80. U tim okolnostima zakonodavac je mogao pretpostaviti da će, ako na razini Unije ne bude donesen jedinstven propis, to na nacionalnoj razini ubrzo dovesti do donošenja propisa o korištenju mentola i drugih svojstvenih aroma u duhanskim proizvodima. Irska i Francuska su to u postupku pred Sudom odlučno potvrdile u pogledu svoje nacionalne prakse. Razlog za činjenicu koju je istaknula Poljska, da je u vezi s tim u stvarnosti kroz dulje vremensko razdoblje doneseno malo nacionalnih propisa u državama članicama Europske unije, leži isključivo u okolnosti da je Komisija [44] unutar Unije, već više ili manje istodobno s donošenjem smjernica SZO-a, pripremila i pokrenula zakonodavni postupak donošenja sporne direktive [45].

81. Nadalje, zakonodavac Unije je mogao opravdano poći od pretpostavke da će se moguće nacionalne odredbe za provedbu Okvirne konvencije SZO-a razlikovati od države članice do države članice, i time dovesti do nastanka novih prepreka za trgovinu na unutarnjem tržištu, ako ne bi bila donesena mjera usklađivanja na razini Unije. Naime, te smjernice ne određuju strankama Konvencije nikakve konkretne mjere, nego im ostavljaju objektivno širok prostor; posebno im omogućuju izbor između zabrana i čistih ograničenja u vezi s korištenjem sastojaka s okusom u duhanskim proizvodima i sadržavaju samo primjere takvih sastojaka.

82. U tim je okolnostima neosnovan i drugi dio prvog tužbenog razloga.

c) Međuzaključak

83. Stoga se prvi tužbeni razlog u cijelosti odbija.

2. Načelo proporcionalnosti (drugi tužbeni razlog)

84. Drugi se tužbeni razlog odnosi na načelo proporcionalnosti. Poljska navodi da sporne odredbe direktive nisu u skladu s načelom proporcionalnosti, kako je određeno u članku 5. stavku 4. UEU-a.

41 — Odobreno Odlukom Vijeća 2004/513/EZ od 2. lipnja 2004. (Sl. L 213, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 123., str. 47.).

42 — Vidjeti u tom pogledu „Djelomične smjernice za provedbu članaka 9. i 10.”, donesene prije Konferencije ugovornih stranaka Okvirne konvencije SZO-a o nadzoru nad duhanom na njezinoj četvrtoj sjednici u Punti del Este (2010.), FCTC/COP/4(10), a izmijenjene povodom njezine pete sjednice u Seoulu (2012.), FCTC/COP/5(6), dalje u tekstu također: smjernice ili smjernice SZO-a. U točki 3.1.2.2 tih smjernica, koje se izričito odnose na mentol kao sastojak okusa, navodi se sljedeće: „Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products” (Stranke bi trebale urediti, zabranom ili ograničenjima, upotrebu sastojaka koji se mogu koristiti u duhanskim proizvodima radi poboljšanja okusa).

43 — *Ibid*., t. 1.1.

44 — Prijedlog Komisije za Direktivu Europskoga parlamenta i Vijeća o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda, COM(2012) 788 *final*, dostavljen je dana 19. prosinca 2012. Interne pripreme i konzultacije Komisije sukladno tome su već ranije održane.

45 — U istom smislu moje mišljenje u predmetu Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:190, t. 34., zadnja rečenica).

a) Opća razmatranja o načelu proporcionalnosti

85. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo proporcionalnosti je opće načelo prava Unije te je posebno u pogledu izvršavanja ovlaštenja tijela Unije određeno u članku 5. stavku 4. UEU-a. Ono zahtijeva da su akti institucija Unije sposobni ostvariti legitimne ciljeve koje slijedi zakonodavstvo o kojem je riječ i da ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za postizanje tih ciljeva [46]. Pritom, kada postoji izbor između više prikladnih mjera, treba izabrati najmanje ograničavajuću; nadalje, uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti nerazmjerne u odnosu na ciljeve koje se želi postići [47].

86. Prilikom sudskog preispitivanja proporcionalnosti pravnih akata Unije treba obratiti pažnju na to da se širina ovlasti ocjene zakonodavca Unije može pokazati ograničenom s obzirom na određeni broj elemenata, kad je riječ o miješanju u temeljna prava. U te elemente ulaze, posebice, područje o kojem je riječ, narav dotičnog temeljnog prava, narav i težina miješanja kao i njegova svrha [48].

87. U ovom slučaju je ugroženo temeljno pravo slobode poduzetništva (članak 16. Povelje o temeljnim pravima). Sloboda poduzetništva može prema ustaljenoj sudskoj praksi biti podvrgnuta nizu zahvata javne vlasti kojima se u općem interesu može ograničiti obavljanje gospodarske djelatnosti [49], pri čemu zakonodavcu Unije stoji na raspolaganju široka diskrecijska ovlast ako se radi o području koje od njega zahtijeva političke, gospodarske i socijalne odluke i pri čemu je pozvan provoditi složene procjene [50].

88. Nesporno je da se zakonodavac Unije prilikom donošenja Direktive 2014/40 suočavao s upravo takvim složenim problemima gospodarske, socijalne i političke prirode, što, osim toga, nijedan sudionik u postupku nije ozbiljno doveo u pitanje. Sukladno tome se zakonodavcu Unije u vezi s ocjenama na kojima se zasniva direktiva treba priznati široka diskrecijska ovlast, a ne samo u odnosu na mjere kojima se na najbolji način može dosegnuti propisana razina zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu (članak 9., članak 114. stavak 3. i članak 168. stavak 1. UFEU-a i članak 35. druga rečenica Povelje o temeljnim pravima). To vrijedi i zato što se prognoze o budućim tržišnim zbivanjima po prirodi stvari u svakom slučaju mogu provjeriti u odnosu na njihovu vjerodostojnost.

89. Ta diskrecijska ovlast znači da treba smatrati da povreda načela proporcionalnosti od strane zakonodavca Unije postoji samo ako je određeni pravni akt Unije *očito neproporcionalan*, tj. kada on očito nije prikladan za postizanje postavljenih legitimnih ciljeva, ako očito prelazi ono što je nužno za postizanje tih ciljeva ili uzrokuje negativne posljedice koje su očito nerazmjerne tim ciljevima [51]. S druge strane je nevažno je li mjera iz pravnog akta jedina moguća ili je samo najsvrsishodnija.

90. Na osnovi toga mjerila valja u nastavku proporcionalnost spornih odredaba direktive staviti pod sudski nadzor.

b) Prikladnost i opravdanost zabrane prodaje (prvi i drugi dio drugog tužbenog razloga)

91. Prvim dvama dijelovima ovog drugog tužbenog razloga Poljska prigovara da zabrana prodaje cigareta s mentolom nije ni prikladna ni potrebna da bi zakonodavac Unije direktivom postigao željenu razinu zaštite zdravlja.

46 — Presuda Maizena i dr. (137/85, EU:C:1987:493, t. 15.), Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-84/94, EU:C:1996:431, t. 57.), British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 122.), Digital Rights Ireland (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 46.) i Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 67.)

47 — Presude Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, t. 21.), Jippes i dr. (C-189/01, EU:C:2001:420, t. 81.) i ERG i dr. (C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 86.); u istom smislu i presuda Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 91.)

48 — Presuda Digital Rights Ireland (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 47.)

49 — Presuda Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, t. 46.)

50 — Presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 123.), S. P. C. M. i dr. (C-558/07, EU:C:2009:430, t. 42.), Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 52.) i Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 67.)

51 — Presuda Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 74., 81. i 91.); u istom smislu presude Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 52.), S. P. C. M. i dr. (C-558/07, EU:C:2009:430, t. 42.) i Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, t. 46.)

i) Napomena uz načelo opreznosti

92. Prije svega je potrebno napomenuti da nijedna od stranaka u postupku ne poriče opasnosti za zdravlje povezane s pušenjem [52]. I sa spoznajom da svojstvene arome olakšavaju ili potiču pušenje pa zato mogu uzrokovati opasnost za zdravlje [53] se načelno slažu sve stranke.

93. Predmet žestokih rasprava među strankama je, međutim, pitanje kako će zabrana cigareta s mentolom utjecati na potrošačke navike postojećih i potencijalnih pušača. Obje se strane pozivaju kod svojih teza na znanstvene studije i prigovaraju protivnoj stranci da njezini navodi nisu dostatno znanstveno utemeljeni.

94. Za ocjenu zakonitosti Direktive 2014/40, a posebno proporcionalnosti spornih odredaba, međutim uopće nije važno mogu li se s dostatnom točnosti na sadašnjem stupnju razvoja znanosti dokazati razmatranja o zdravlju u odnosu na cigarete s mentolom koja je naveo zakonodavac Unije, a koja meni osobno djeluju vrlo uvjerljivo.

95. Naime, zakonodavac Unije je prilikom donošenja direktive morao uzeti u obzir načelo predostrožnosti [54]. Upravo kada se pokaže nemogućim sa sigurnošću utvrditi postojanje ili opseg navodnog rizika zbog nedovoljnih, neuvjerljivih ili nepreciznih rezultata provedenih studija, a u slučaju njegova ostvarenja postoji vjerojatnost nastanka stvarne štete za javno zdravlje, načelo opreznosti opravdava donošenje ograničavajućih mjera ako su te mjere objektive i nediskriminirajuće [55].

96. Također u okviru izmijenjenog priopćenja SZO-a da se ograniči ili zabrani korištenje sastojaka u duhanskim proizvodima koji mogu poboljšati njihov okus, pri čemu i korištenje mentola [56] nije ništa drugo nego izričaj načela opreznosti.

97. Načelo opreznosti zasigurno zahtijeva da zakonodavac Unije svoje odluke donosi uvijek uzimajući u obzir najpouzdanije raspoložive znanstvene podatke i najnovije rezultate međunarodnih istraživanja [57] (u tom smislu također članak 114. stavak 3. UFEU-a). Ni Poljska ni Rumunjska nisu, međutim, ozbiljno dovele u pitanje to je li zakonodavac Unije tu obvezu u ovom slučaju ispunio [58]. Stranke nisu suglasne jedino oko toga koji se zaključci mogu izvesti iz dobivenih znanstvenih spoznaja. Međutim, zakonodavac Unije u tom dijelu ima široku diskrecijsku ovlast, granice koje u ovom slučaju nije ni na koji način prekoračio.

98. U tim je okolnostima na temelju načela opreznosti bilo opravdano, a možda čak i nužno, općenito propisati stroga pravila za korištenje svojstvenih aroma u duhanskim proizvodima, osobito radi postizanja *visoke* razine zaštite zdravlja prema standardima primarnog prava (članak 9., članak 114. stavak 3. i članak 168. stavak 1. UFEU-a i članak 35., druga rečenica Povelje o temeljnim pravima).

52 — Sud sa svoje strane priznaje da nikotin, koji je sastojak duhanskih proizvoda, dovodi do ovisnosti i da je njegova toksičnost neupitna (presuda Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, t. 50., i Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, t. 52.).

53 — Vidjeti u tom pogledu gore točku 52. ovog mišljenja.

54 — Vidjeti u tom smislu presudu Alliance for Natural Health i dr. (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, t. 68.), u kojoj Sud naglašava da zakonodavac Unije „mora uzeti u obzir načelo opreznosti kada u okviru politike unutarnjeg tržišta donosi mjere o zaštiti zdravlja ljudi".

55 — Presude Ujedinjena Kraljevina/Komisija (C-180/96, EU:C:1998:192, t. 99.), Komisija/Danska (C-192/01, EU:C:2003:492, t. 52. i 53.), Komisija/Francuska (C-333/08, EU:C:2010:44, t. 93.), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, t. 60. do 62.) i Acino/Komisija (C-269/13 P, EU:C:2014:255, t. 57.)

56 — Vidjeti u tom pogledu točke 77. do 79. ovog mišljenja.

57 — Presude Komisija/Danska (C-192/01, EU:C:2003:492, t. 51.), Komisija/Francuska (C-333/08, EU:C:2010:44, t. 92.) i Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, t. 60.); vidjeti također presudu Monsanto Agricoltura Italia i dr. (C-236/01, EU:C:2003:431, t. 113.)

58 — I smjernice SZO-a (navedeno gore u bilj. 42.), prema kojima se zakonodavac Unije očigledno vodio u članku 1. i uvodnoj izjavi 7. direktive, temelje se na „najboljim raspoloživim znanstvenim dokazima i iskustvima ugovornih stranaka" (vidjeti u tom pogledu točku 1.1 tih smjernica).

ii) Primjerenost zabrane prodaje (prvi dio drugog tužbenog razloga)

99. Primjerenost zabrane stavljanja u promet cigareta s mentolom radi povećanja zaštite zdravlja koje se želi postići direktivom, prije svega u odnosu na mlade, Poljska osporava trima argumentima: prvo, kod cigareta s mentolom radi se o „tradicionalnom" proizvodu koji je za mlade manje privlačan od drugih aromatiziranih duhanskih proizvoda. Drugo, Poljska smatra da nije objektivno dokazano da je zabrana cigareta s mentolom uopće prikladna da one manje mlade navede na pušenje ili općenito smanji broj pušača. I treće, crno tržište cigareta s mentolom u Europi će procvasti.

– Učinak zabrane cigareta s mentolom na zdravlje

100. Što se tiče prvih dvaju argumenata Poljske, već sam prije u mišljenju u vezi s člankom 114. UFEU-a pojasnila da ne postoji objektivan razlog za primjenu nižih standarda u odnosu na zaštitu zdravlja za navodno „tradicionalne" i na tržištu etablirane proizvode nego u odnosu na nove proizvode [59]. Kao što je Francuska opravdano primijetila, tradicionalnost proizvoda ne opravdava njegov ostanak na tržištu ako se time otežava postizanje visoke razine zaštite zdravlja.

101. Nadalje mi se čini pogrešnom argumentacija Poljske prema kojoj bi institucije Unije morale objektivno dokazati da bi u slučaju zabrane cigareta s mentolom manje mladih počelo pušiti ili da će se ukupan broj pušača smanjiti.

102. Naime, kako je već razloženo, kod ocjenjivanja primjerenosti pobijanih odredaba nije toliko važno mogu li se s dostatnom točnošću dokazati učinci, pretpostavljeni od strane zakonodavca Unije, zabrane svojstvenih aroma na potrošačke navike (trenutačnih ili potencijalnih) pušača. Prognoze o budućem razvoju tržišnih zbivanja po prirodi stvari nije moguće stvarno dokazati, nego se u najboljem slučaju može ispitati njihova vjerodostojnost.

103. Čini se posve vjerojatnim da će zabrana cigareta s mentolom i drugih aromatiziranih cigareta, kako je zamišlja zakonodavac Unije, smanjiti privlačnost konzumacije duhana adolescentima i mladim odraslima, a istodobno okorjelim pušačima, u svakom slučaju barem nekima od njih, olakšati odvikavanje od ovisnosti o nikotinu. Ukratko: ako svojstvene arome olakšavaju ili podupiru pušenje, jer u pravilu mogu jako grub, čak oštar okus duhanskog dima razblažiti ili prikriti, tada bismo mogli prihvatiti da odustanak od korištenja tih aroma može imati obrnuti učinak i tako doprinijeti poboljšanoj zaštiti zdravlja.

104. Ni u kojem slučaju zabrana svojstvenih aroma u duhanskim proizvodima ne može se smatrati *očigledno neprimjerenom* za to da postigne navedeni cilj i da tako doprinese višoj razini zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu. To vrijedi još više ako se ima na umu načelo opreznosti i široka margina prosudbe koja je na raspolaganju zakonodavcu Unije u pogledu izbora mjera kojima se najbolje može postići propisana visoka razina zaštite zdravlja na unutarnjem tržištu.

– Navodni procvat crnog tržišta cigareta s mentolom

105. Što se tiče procvata crnog tržišta cigareta s mentolom, koji predviđa Poljska, radi se samo o običnoj tvrdnji koja je, pored toga, nedovoljno potkrijepljena.

106. Tužene institucije Unije i pojedini njihovi intervenijenti pokušavaju odgovoriti na tu tvrdnju prije svega upućivanjem na nove odredbe iz članaka 15. i 16. direktive koje sadržavaju podrobne zahtjeve u vezi sa sljedivosti jediničnih pakiranja cigareta, kao i u vezi sa sigurnosnim obilježjima koja se moraju nalaziti na tim pakiranjima.

59 — Vidjeti točku 53. ovog mišljenja.

107. Doista valja priznati Poljskoj da takve zaštitne mjere same po sebi nisu prikladne da sigurno spriječe moguće krijumčarenje cigareta s mentolom iz trećih zemalja, kao ni prodaju nezakonito uvezenih ili komercijaliziranih cigareta s mentolom na crnom tržištu unutar Europske unije.

108. Prema mojem mišljenju uopće nije važno može li se na taj način učinkovito onemogućiti krijumčarenje i prodaja na crnom tržištu [60]. Odlučujuće su, štoviše, dvije stvari: s jedne strane, nezakonite aktivnosti su otežane člankom 15. i 16. direktive, a olakšano je njihovo otkrivanje. S druge strane, i prije svega, za potrošače je nakon stupanja na snagu zabrane stavljanja u promet duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom još teže opskrbiti se cigaretama s mentolom i drugim aromatiziranim cigaretama. Već sama ta okolnost opravdava shvaćanje da kod takve zabrane neće izostati njezin doprinos osiguranju visoke razine zaštite zdravlja. Moguća sporadična izbjegavanja načelno se ne protive njihovoj prikladnosti da postignu željene ciljeve.

109. Sukladno tome prvi dio drugog tužbenog razloga je neosnovan.

iii) Opravdanost zabrane prodaje (drugi dio drugog tužbenog razloga)

110. Poljska nadalje osporava da je zabrana stavljanja u promet cigareta s mentolom nužna da bi se postigla visoka razina zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu koja se želi postići direktivom.

111. Argumenti koje je Poljska s tim u vezi podnijela mogu se pripisati dvama tematskim krugovima: s jedne strane, radi se o pitanju je li bila potrebna opća zabrana svih svojstvenih aroma, uključujući i mentol, i, s druge strane, o pitanju je li zakonodavac Unije na raspolaganju imao blaža, manje ograničavajuća sredstva od zabrane.

– Nužnost opće zabrane svih svojstvenih aroma

112. Što se tiče tog prvog tematskog kruga, već sam ranije u ovom mišljenju, u vezi s člankom 114. UFEU-a, izložila da argumenti Poljske o navodnom posebnom položaju cigareta s mentolom na tržišnom segmentu aromatiziranih cigareta nisu vrlo uvjerljivi [61].

113. Posebno nije primjerena tvrdnja o „tradicionalnosti" cigareta s mentolom, koju ističe Poljska, u usporedbi s drugim aromatiziranim vrstama cigareta, čak i ako bi je se smatralo točnom, da opravda bilo kakvo smanjenje visoke razine zaštite zdravlja kojoj se općenito teži na unutarnjem tržištu duhanskih proizvoda.

114. Zabranom svih svojstvenih aroma direktiva slijedi, kao što konačno proizlazi iz njezina članka 1. i iz njezine preambule [62], standarde izrađene u okviru SZO-a [63].

60 — U istom smislu presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 129.). Slično razmišljanje nalazi se osim toga u mojim mišljenjima u predmetima CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:170, t. 123.) i Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, t. 107. i 108.).

61 — Vidjeti u tom pogledu točke 48. do 57. ovog mišljenja.

62 — Uvodna izjava 7. direktive

63 — Vidjeti u tom pogledu točke 77. do 79. i točku 96. ovog mišljenja.

115. U slučaju odustanka zakonodavca Unije od uključivanja mentola u zabranu svojstvenih aroma direktiva bi mogla imati znatno manji doprinos u postizanju visoke razine zaštite zdravlja. Naime, tada bi za postojeće i potencijalne potrošače aromatiziranih duhanskih proizvoda na unutarnjem tržištu i nadalje na raspolaganju kao alternativa ostala mogućnost biranja cigareta s mentolom, što bi adolescentima i mladim odraslima moglo olakšati započinjanje konzumacije duhana, a okorjelim pušačima otežati odvikavanje od ovisnosti o nikotinu [64].

116. Osim toga, Europska unija izložila bi se procesnom riziku u okviru Svjetske trgovinske organizacije (STO) ako ne bi na isti način zabranila cigarete s mentolom kao i druge aromatizirane cigarete. Tako je arbitražno tijelo STO-a u jednom svojem izvješću iz 2012. smatralo da se radilo o kršenju pravila STO-a kada su Sjedinjene Američke Države zabranile cigarete s aromom klinčića, dok su se cigarete s mentolom i dalje mogle stavljati na tržište [65]. Suprotno stajalištu Poljske, ne čini se uopće isključeno, nego dapače vrlo razumljivo, da se to izvješće STO-a prenese na problematiku koja se ovdje obrađuje; tim više što se u tom izvješću izričito polazi od usporedivosti cigareta s aromom klinčića i onih s aromom mentola (kao takozvane „robe jednake vrste" u smislu Konvencije STO-a o tehničkim preprekama u trgovini).

117. Ako se te okolnosti uzmu u obzir, ne bi se smjela ozbiljno dovesti u pitanje nužnost zabrane *svih* svojstvenih aroma, uključujući mentol [66]. U svakom slučaju takva opća zabrana ne prelazi *očito* ono što je potrebno za postizanje visoke razine zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu.

– Navodno blaža sredstva koja navodi Poljska

118. U okviru drugog navedenog tematskog kruga Poljska u bitnome navodi tri alternative koje bi, prema njezinu mišljenju, trebalo uzeti u obzir kao blaža sredstva u usporedbi s potpunom zabranom cigareta s mentolom: uvođenje dobne granice za prodaju takvih cigareta, stavljanje posebnih upozorenja na njihova pakiranja i ciljane kampanje podizanja svijesti.

119. Uz to je potrebno napomenuti da se u okviru ispitivanja proporcionalnosti moguća blaža sredstva za mjere koje je poduzeo zakonodavac Unije mogu uzeti u obzir jedino ako su jednako prikladna da se spornim pravnim aktom Unije postigne željeni cilj [67].

120. Kod navedene dobne granice to nije slučaj. Naime, kao što su to uvjerljivo prikazale institucije Unije i više država članica koje sudjeluju u postupku, dobna se granica u trgovini lako može izigrati, a njezino je poštovanje iznimno je teško kontrolirati.

121. S jedne strane postoji mogućnost da maloljetnicima aromatizirane cigarete nabavljaju punoljetne osobe iz njihove obitelji ili njihovi prijatelji i poznanici. S druge strane, čak ni uvjetovanjem punoljetnosti za kupnju aromatiziranih cigareta nije moguće osigurati da mladi potrošači koji su tek nedavno prekoračili odgovarajuću dobnu granicu budu primjereno zaštićeni od opasnosti konzumacije nikotina. Međutim, kako je u postupku pred Sudom uvjerljivo prikazano, nisu samo maloljetnici, već i mladi odrasli iznad granične dobi za stjecanje punoljetnosti (posebno starosna skupina između 18. i 25. godine) posebno ugroženi jer često već i u fazi do 25. godine života može započeti, a i primijećena je, konzumacija proizvoda koji sadržavaju nikotin.

64 — Tome nije suprotna činjenica da je mentol, prema jednoj studiji koju je citirala Poljska, najmanje često navedeni razlog zbog kojeg osobe počinju pušiti. Naime, otklanjanje svakog, i najmanjeg, uzroka prikladno je da bi se postigla visoka razina zaštite zdravlja na unutarnjem tržištu za duhanske proizvode.

65 — Izvješće stalnog prizivnog odbora STO-a od 4. travnja 2012. (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes", dostupno na internetskoj stranici STO-a www.wto.org), osobito točka 298

66 — Vidjeti u istom smislu – u vezi sa zabranom stavljanja na tržište duhanskih proizvoda za oralnu potrošnju – presuda Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, t. 47.) i Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, t. 49.).

67 — Presuda Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, t. 55.) i Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, t. 56.)

122. Također, teško se može obveza proizvođača i uvoznika o stavljanju upozorenja na pakiranja cigareta s mentolom radi postizanja visoke razine zaštite zdravlja smatrati jednako prikladnom kao zabrana stavljanja na tržište svih duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama. Čak i kada bi se izradila posebna upozorenja da aromatizirane cigarete nisu manje opasne od nearomatiziranih, to ne bi ništa promijenilo u pogledu daljnje dostupnosti tih proizvoda potrošačima. Prodaja cigareta sa svojstvenim aromama mogla bi tako i nadalje biti kočnicom u postizanju visoke razine zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu. Nadalje: kao što je Irska točno navela, posebna upozorenja u vezi s aromama mogla bi čak biti i kontraproduktivna jer bi mogla, slično kao i kod oglašavanja, na poseban način – i više nego puko navođenje sastava proizvoda – usmjeriti pažnju potrošača na postojanje svojstvenih aroma.

123. Isto vrijedi za ideju koju je lansirala Poljska o kampanjama podizanja svijesti o opasnosti duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama. Međutim, takva kampanja podizanja svijesti, kao što je Komisija vrlo dobro zapazila, ne bi bila uopće prikladna za otklanjanje ili sprečavanje nastanka postojećih prepreka za trgovinu u smislu članka 114. UFEU-a zbog različitih nacionalnih odredaba o uporabi svojstvenih aroma.

124. Prema tome, prva dva dijela drugog tužbenog razloga nemaju nikakvog izgleda za uspjeh.

c) Proporcionalnost u užem smislu (treći dio drugog žalbenog razloga)

125. U trećem dijelu drugog žalbenog razloga Poljska razmatra proporcionalnost u užem smislu. Žali se na gospodarske i socijalne poteškoće koje će joj, prema njezinu mišljenju, nastati zbog zabrane cigareta s mentolom, i to u daleko većoj mjeri nego drugim državama članicama. Osim toga, ovdje Poljska prigovara da zakonodavac Unije nije proveo analizu troškova i koristi, svakako ne onu koja bi bila posebno usmjerena na cigarete s mentolom.

126. Suprotno mišljenju Ujedinjene Kraljevine, ispitivanje proporcionalnosti u užem smislu jest samostalni treći stupanj u okviru načela proporcionalnosti. Ono znači, kao što je već na početku napomenuto, da nepovoljnosti uzrokovane jednim pravnim aktom Unije moraju biti razmjerne u odnosu na ciljeve koje se želi postići[68]. Stoga se zakonodavac Unije uvijek mora uvjeriti opravdavaju li ciljevi koje donesena mjera nastoji ostvariti znatne negativne gospodarske posljedice za određene gospodarske subjekte[69] (vidjeti također, za prijedloge zakonodavnih akata, članak 5. zadnju rečenicu Protokola o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti[70]).

127. U ovom su se slučaju Parlament i Vijeće u svojem svojstvu zakonodavnih tijela Unije mogli pozvati osobito na procjenu posljedica koju je provela Komisija[71], u kojoj se raspravlja i o gospodarskim i socijalnim posljedicama mjera uvedenih direktivom[72].

128. Budući da cigarete s mentolom na segmentu tržišta aromatiziranih cigareta, kao što je već spomenuto, *ne zauzimaju* posebno mjesto[73], nije bila potrebna, suprotno shvaćanju Poljske, procjena utjecaja prilagođena tom posebnom proizvodu.

68 — Presuda Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, t. 21.), Jippes i dr. (C-189/01, EU:C:2001:420, t. 81.) i ERG i dr. (C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 86.); u istom smislu i presuda Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 91.)

69 — Presuda Arcelor Atlantique et Lorraine i dr. (C-127/07, EU:C:2008:728, t. 59.), Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 53.) i Luxemburg/Parlament i Vijeće (C-176/09, EU:C:2011:290, t. 63.)

70 — Protokol br. 2 uz UEU i UFEU (u daljnjem tekstu: Protokol br. 2)

71 — „Impact Assessment", procjena utjecaja koje su službe Komisije podnijele 19. prosinca 2012., Dok. SWD (2012) 452 *final*, osobito Dio 1., str. 98. i sljedeće i str. 120. i sljedeće.

72 — I Sud povremeno, prilikom ocjenjivanja valjanosti pravnih akata Unije, uzima u obzir takvu Komisijinu procjenu utjecaja (vidjeti npr. presudu Vodafone i dr., C-58/08, EU:C:2010:321, t. 55. i 65.).

73 — Vidjeti točke 48. do 57. ovog mišljenja.

129. Moguće je da će nestanak cigareta s mentolom s tržišta, kao posljedica Unijine zabrane stavljanja na tržište duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama, imati privremene negativne učinke na gospodarsku situaciju određenih poljoprivrednika koji se bave uzgojem duhana te određenih poduzetnika koji se bave proizvodnjom i distribucijom duhanskih proizvoda, a u najgorem slučaju čak može dovesti do gubitka određenog broja radnih mjesta.

130. Međutim, treba voditi računa o tome da zaštita ljudskog zdravlja u sustavu vrijednosti prava Unije ima neusporedivo više mjesto od ovih, u biti, gospodarskih interesa (vidjeti u tom pogledu članak 9., članak 114. stavak 3. i članak 168. stavak 1. UFEU-a i članak 35., druga rečenica Povelje o temeljnim pravima), tako da zaštita zdravlja može opravdati negativne gospodarske posljedice, čak i znatnog razmjera, za određene gospodarske subjekte [74].

131. Činjenica da će na poljsko gospodarstvo vjerojatno snažnije utjecati zabrana cigareta s mentolom nego na gospodarstvo drugih država članica ne čini nerazmjernom zabranu svojstvenih aroma iz direktive. S obzirom na razlike u gospodarskoj strukturi država članica teško je zamisliti slučaj u kojem bi zakonodavni akt Unije na sve države članice utjecao na jednak način [75]. Kao što to ispravno naglašavaju institucije Unije koje sudjeluju u postupku pred Sudom, pravno usklađivanje na europskom unutarnjem tržištu uvelike bi izgubilo smisao ako bi dolazilo do izražaja samo u onim slučajevima u kojima već postoje vrlo slični odnosi u svim državama članicama.

132. Uostalom, čini se da su gubici koje je Poljska prognozirala u poljoprivredi i trgovini duhanom te države članice [76] – ako pretpostavimo njihovu točnost – relativno umjereni i mogu se prevladati, osobito jer se očigledno radi samo o padu prodaje, a ne o primjerice padu neto dobiti.

133. Ne dovodeći to u pitanje, moguće gospodarske i socijalne poteškoće koje znaju pratiti zabranu cigareta s mentolom ublažene su velikodušno određenim prijelaznim rokom do 20. svibnja 2020., dakle četiri godine po proteku roka za prenošenje direktive. Što se posebno tiče određenih poljoprivrednika, oni mogu osim toga i nadalje, ako je potrebno, u okviru zajedničke poljoprivredne politike dobivati potpore.

134. Sve u svemu, zakonodavac Unije je zato mogao potpuno opravdano, pri čemu u svakom slučaju nije postupao *očito nerazmjerno*, prilikom donošenja direktive dati prednost visokoj razini zaštite zdravlja koja se želi postići u odnosu na gospodarska i socijalna razmatranja, kako ih je u ovom postupku istaknula Poljska.

135. Sukladno tome i treći dio drugog tužbenog razloga je neosnovan.

d) Međuzaključak

136. Dakle, cijeli drugi tužbeni razlog nema izgleda za uspjeh.

3. Načelo supsidijarnosti (treći tužbeni razlog)

137. Treći i posljednji tužbeni razlog Poljske temelji se na načelu supsidijarnosti, kako je ono određeno u članku 5. stavku 1. drugoj rečenici UEU-a u vezi s člankom 5. stavkom 3. UEU-a.

74 — U istom smislu presuda Nelson i dr. (C-581/10 i C-629/10, EU:C:2012:657, t. 81.), u pogledu zaštite potrošača.

75 — Tako standardi zaštite okoliša za automobile određeni pravom Unije više utječu na one države članice u kojima automobilska industrija ima važnu ulogu. I pravni akti Unije o proizvodnji i stavljanju na tržište piva više bi utjecali na one države članice koje imaju značajnu proizvodnju piva i u kojima je potrošnja tog pića najviša.

76 — U tužbi je upozoreno na to da Poljska ulazi u države članice u kojima je udio cigareta s mentolom u proizvodnji i potrošnji razmjerno visok. Poljska smatra da će u slučaju zabrane cigareta s mentolom godišnji promet poljoprivrednika koji proizvodi duhan biti manji za 400 do 500 eura. Osim toga, Poljska smatra izvjesnim pad prometa kod većine malih i srednjih prodajnih mjesta za duhanske proizvode, iako ga pritom brojčano ne izražava.

138. Prema tom načelu supsidijarnosti Unija djeluje, u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije (članak 5. stavak 3. UEU-a).

139. Budući da Unija nema opću ovlast za uređivanje unutarnjeg tržišta[77], a unutarnje tržište spada u područje podijeljene nadležnosti između Unije i država članica (članak 4. stavak 2. točka (a) UFEU-a), na mjere usklađivanja prema članku 114. UFEU-a, kao i na ovu Direktivu, primjenjuje se načelo supsidijarnosti[78].

140. Poštovanje načela supsidijarnosti podliježe sudskom nadzoru sudova Unije[79]. Taj nadzor posebno obuhvaća dva aspekta: s jedne strane, sadržajnu usklađenost s načelom supsidijarnosti (vidjeti u vezi s tim niže odjeljak a) i, s druge strane, njihovu utemeljenost u odnosu na načelo supsidijarnosti (vidjeti u vezi s tim niže odjeljak b). Oba je aspekta Poljska navela u okviru svojeg trećeg tužbenog razloga.

a) Sadržajna usklađenost direktive s načelom supsidijarnosti

141. Kao prvo, Poljska, uz potporu Rumunjske, ističe prigovor da zakonodavac Unije nije prije donošenja direktive proveo „test usporedne djelotvornosti”.

142. Time Poljska aludira na dvostupanjski test koji je prema članku 5. stavku 3. UEU-a mjerodavan za praktičnu primjenu načela supsidijarnosti:

— s jedne strane, institucije Unije moraju se uvjeriti da djeluju samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti (*negativna komponenta* testa).

— s druge strane, djelovanje Unije je dopušteno samo ako i u mjeri u kojoj se predložena djelovanja zbog njihova opsega ili učinka na bolji način mogu ostvariti na razini Unije (*pozitivna komponenta* testa).

Tim dvjema komponentama testa supsidijarnosti naposljetku se iz dva različita stajališta razmatra jedno i isto pitanje, naime treba li za ostvarivanje postavljenih ciljeva djelovati na razini Unije ili na razini država članica.

143. Suprotno shvaćanju institucija Unije koje sudjeluju u postupku, ovaj test zasigurno nije izvršen kad god postoje pretpostavke za korištenje članka 114. UFEU-a kao pravne osnove za donošenje mjera za usklađivanje unutarnjeg tržišta. Točno je da velik dio razmatranja koja treba izvršiti u okviru članka 5. stavka 3. UEU-a sliče onima koja su važna i u okviru članka 114. UFEU-a. Međutim, ona se ne preklapaju u potpunosti.

144. Naime, članak 114. UFEU-a sadržava podatak o tome ima li Unija uopće nadležnost za donošenje mjera za usklađivanje unutarnjeg tržišta. Suprotno tome, prema načelu supsidijarnosti iz članka 5. stavka 3. UEU-a određuje se koristi li i na koji način Unija tu nadležnost u konkretnom slučaju. Drugim riječima, *podjela nadležnosti* između Unije i država članica uređuje se prema članku 114. UFEU-a, dok načelo supsidijarnosti institucijama Unije određuje pravnoobvezujuće smjernice za *izvršavanje njihove nadležnosti* (članak 5. stavak 1. UEU-a).

77 — Presuda Njemačka/Parlament i Vijeće (C-376/98, EU:C:2000:544, t. 83.)

78 — Tako i već postojeća mjerodavna sudska praksa koja se odnosi na razdoblje prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona; vidjeti presudu British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 179.) i Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 75.).

79 — Vidjeti osobito presude Njemačka/Parlament i Vijeće (C-233/94, EU:C:1997:231, t. 23. do 29.), Nizozemska/Parlament i Vijeće (C-377/98, EU:C:2001:523, t. 30. do 34.), British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 177. do 185.), Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 72. do 79.) i Estonija/Parlament i Vijeće (C-508/13, EU:C:2015:403, t. 44. do 55.).

145. Kontrola poštovanja načela supsidijarnosti načelno se provodi za cijelu direktivu, a ne za svaku njezinu odredbu pojedinačno [80]. Pritom se, kao što već sugerira tekst članka 5. stavka 3. UEU-a, *mjere* iz direktive ocjenjuju uzimajući u obzir *ciljeve* koje se njima žele postići. Sukladno tome, u ovom slučaju pitanje supsidijarnosti ne ocjenjuje se samo u odnosu na *cigarete s mentolom* jer se zabrana te posebne vrste cigareta ne može, kao što je već ranije opširnije prikazano [81], smatrati samostalnom i zasebnom mjerom u odnosu na zabranu svih duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom.

146. Kad se pred sudovima Unije vode sporovi o tome jesu li prilikom primjene članka 114. UFEU-a uzeti u obzir sadržajni zahtjevi načela supsidijarnosti, treba imati na umu da su za izvršavanje nadležnosti institucija Unije prilikom donošenja mjera za usklađivanje unutarnjeg tržišta potrebne političke, gospodarske i socijalne odluke u okviru kojih treba provoditi složene procjene. Njihova kontrola odvija se u prvom redu na političkoj razini uz sudjelovanje nacionalnih parlamenata, za što je Ugovor iz Lisabona Protokolom br. 2 posebno uveo određene postupke. S druge strane, sudski je takva razmatranja, kao što sam već pojasnila u okviru načela proporcionalnosti [82], moguće samo ograničeno preispitivati.

147. Sud može svrhovito nadzirati samo jesu li političke institucije Unije prilikom izvršavanja svojih nadležnosti u vezi s načelom supsidijarnosti postupale u okvirima margine prosudbe koja im je dodijeljena. Zato sudac Unije ispituje jesu li te institucije mogle u konkretnom slučaju temeljiti na dostatnoj činjeničnoj osnovi svoju ocjenu pitanja supsidijarnosti, te je li im se pri tome potkrala očita pogreška u ocjeni [83].

148. Stroži sudski nadzor supsidijarnosti mogao bi biti potreban ako bi pravni akt Unije iznimno morao doticati pitanja nacionalnog identiteta država članica (članak 4. stavak 2. UEU-a) [84]. Međutim, u ovom slučaju za to ne postoje nikakve uporišne točke, tako da se može ostati pri mjerilima za ispitivanje očite pogreške u ocjeni.

i) Negativna komponenta testa supsidijarnosti: mjere koje se ne mogu dostatno ostvariti na nacionalnoj razini

149. Što se prije svega tiče negativne komponente testa supsidijarnosti, valja razmotriti jesu li ciljevi mjera koje je trebalo poduzeti u vezi s proizvodnjom, pakiranjem i prodajom duhanskih proizvoda na razini država članica mogli biti dostatno ostvareni.

150. Općenito je moguće u okviru tih negativnih komponenti testa supsidijarnosti posebno uzeti u obzir sljedeća tri aspekta.

151. Prvo, radi se o tehničkim i financijskim sposobnostima država članica. Ako neke države članice uopće nisu u mogućnosti usvojiti mjere koje su potrebne za rješavanje nekog problema, to je znak da je negativna komponenta testa supsidijarnosti dostatno ispunjena.

152. Drugo, postavlja se pitanje radi li se o nacionalnim, regionalnim ili lokalnim posebnostima. Ako je to slučaj, to prije ide u prilog djelovanju na razini država članica i angažiranja tijela koja se ističu zbog svoje neposrednije blizine i ekspertize u vezi s mjerama koje se trebaju poduzeti.

80 — U tom smislu i presuda Estonija/Parlament i Vijeće (C-508/13, EU:C:2015:403, t. 51.).

81 — Vidjeti točke 48. do 57. ovog mišljenja.

82 — Vidjeti u tom pogledu točki 89. i 90. ovog mišljenja.

83 — U tom smislu pojedine formulacije iz novije sudske prakse; vidjeti, s jedne strane, presudu Estonija/Parlament i Vijeće (C-508/13, EU:C:2015:403, t. 54: „[…] ako je zakonodavac Unije […] na temelju detaljnih podataka i bez pogreške u ocjeni procijenio da se opći interes Unije može bolje ostvariti djelovanjem na razini Unije”) i, s druge strane, presudu Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 78.) gdje se ispitivalo je li zakonodavac Unije „mogao opravdano smatrati” da je bilo potrebno donošenje određenih odredaba na razini Unije).

84 — Utoliko se isplati pogled na sudsku praksu o načelu proporcionalnosti koja podliježe više ili manje strogom mjerilu sudskog nadzora, ovisno o materijalnom području ili temeljnom pravu (vidjeti primjerice, s jedne strane, presudu Digital Rights Ireland, C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 47. i, s druge strane, presudu Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, t. 46.).

153. Treće, potrebno je ispitati ima li problem koji valja riješiti samo lokalnu ili regionalnu dimenziju ili, suprotno tome, poprima prekograničnu dimenziju koja na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini po prirodi stvari ne može biti učinkovito riješena. Postojanje prekograničnih problema jedan je od najvažnijih pokazatelja za to da je ispunjena negativna komponenta testa supsidijarnosti [85].

154. Otklanjanje prepreka za prekograničnu trgovinu na europskom unutarnjem tržištu, kao što je u središtu interesa kod članka 114. UFEU-a, školski je primjer za mjere koje se na razini država članica u pravilu ne mogu dostatno ostvariti [86]. Naime, osim u malo vjerojatnom slučaju u kojem sve uključene države članice u primjerenom roku donose istodobno zakonodavstvo s u biti jednakim sadržajem, takav pristup na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini vrlo često dovodi do šarenila disparatnih propisa kojima se ne otklanjaju prepreke za trgovinu, nego se one samo pojačavaju [87].

155. Također, u ovom slučaju Poljska jednako tako pokušava negirati postojanje problema s prekograničnom dimenzijom upućivanjem na različite potrošačke navike i različite gospodarske strukture u 28 država članica Europske unije. Budući da cigarete s mentolom dostižu samo u tri države članice, poimence u Poljskoj, Slovačkoj i Finskoj, relativno visoke tržišne udjele, mjere zdravstvene politike u vezi s korištenjem mentola kao svojstvene arome u duhanskim proizvodima mogu se, prema mišljenju Poljske, donijeti na nacionalnoj razini.

156. Taj argument nije održiv iz dva razloga.

157. Kao prvo, Poljska pogrešno ocjenjuje stvarni cilj usvojenih mjera. Ni direktiva općenito ni sporna zabrana cigareta s mentolom posebno nemaju čisto zdravstveni cilj. Štoviše, njima se nastoji postići otklanjanje trgovinskih prepreka za duhanske proizvode uz istodobno osiguranje visoke razine zaštite zdravlja. Kao što je već spomenuto [88], zabrana svih svojstvenih aroma je cijena za sposobnost kretanja duhanskih proizvoda na unutarnjem tržištu uz istodobno osiguranje visoke razine zaštite zdravlje. Međutim, kada neka direktiva, kao u ovom slučaju, želi istovremeno ostvariti dva cilja, među kojima povrh toga postoji međuovisnost, ti ciljevi u okviru testa supsidijarnosti ne mogu se razmatrati odvojeno, nego se naprotiv moraju ocijeniti zajedno [89].

158. Kao drugo, sama okolnost da se tržišni uvjeti u državama članicama razlikuju ne može isključiti postojanje problema s prekograničnom dimenzijom. Vrlo rijetko su tržišni uvjeti u svim državama članicama jednaki prije usvajanja mjera za usklađivanje unutarnjeg tržišta. To međutim uopće nije važno. Štoviše, odlučujuća je činjenica je li u nekom sektoru zamijećena značajna prekogranična trgovina ili je se može očekivati, te mogu li za tu trgovinu postojeće ili očekivane prepreke učinkovito otkloniti same države članice.

159. U ovom je predmetu jasno da se tržište duhanskih proizvoda odlikuje intenzivnom prekograničnom trgovinom [90], da se pravila koja važe u državama članicama o uporabi svojstvenih aroma u velikoj mjeri razlikuju i da se mogu očekivati daljnje razlike [91].

85 — U tom smislu već „Zajednički koncept za primjenu načela supsidijarnosti”, koji je donijelo Europsko vijeće na svojem zasjedanju u Edinburghu 11. i 12. prosinca 1992. (vidjeti u tom pogledu zaključke predsjedništva, Dio A, Odjeljak 1., članak II. točka (ii), tiskano u *Bull.EG* br. 12/1992), koji govori o „transnacionalnim aspektima”.

86 — Presuda Nizozemska/Parlament i Vijeće (C-377/98, EU:C:2001:523, t. 32.)

87 — U tom smislu i presude British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 182. i 183.) te također Alliance for Natural Health i dr. (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, t. 106. i 107.).

88 — Vidjeti točku 40. ovog mišljenja.

89 — U tom smislu presuda Estonija/Parlament i Vijeće (C-508/13, EU:C:2015:403, t. 46. do 48.).

90 — Uvodna izjava 6. direktive; u istom smislu presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 64.), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, t. 39.) i Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, t. 38.)

91 — Vidjeti točke 59. i 62. ovog mišljenja.

160. U tim okolnostima se zakonodavcu Unije ne može prigovoriti da je počinio očitu pogrešku u ocjeni ako on smatra da postoji problem s prekograničnom dimenzijom koji se ne bi mogao riješiti samo mjerama država članica [92].

ii) Pozitivna komponenta testa supsidijarnosti: mjere koje se zbog svojeg opsega ili učinka mogu na bolji način ostvariti na razini Unije

161. Nadalje, što se tiče pozitivne komponente testa supsidijarnosti, potrebno je ispitati jesu li se ciljevi mjera koje se moraju usvojiti u vezi s proizvodnjom, predstavljanjem i prodajom duhanskih proizvoda zbog njihova opsega ili učinka mogli na bolji način ostvariti na razini Unije.

162. Dakle, kod ove druge faze testa supsidijarnosti ne radi se o tome uključuje li djelovanje institucije Unije u tom smislu *dodanu vrijednost* na način da se opći interes Unije može bolje ostvariti djelovanjem na razini Unije nego djelovanjem na razini država članica [93].

163. Konačno, time su političke institucije Unije prije donošenja nekog pravnog akta, koji ne ulazi u isključivu nadležnost Unije, pozvane ograničiti se na reguliranje važnih pitanja koja su od zajedničkog europskog interesa.

164. Točno je da postoji čvrsta pretpostavka za postojanje dodane vrijednosti djelovanja na razini Unije ako predmetni pravni akt Unije ima za cilj rješavanje problema s prekograničnom dimenzijom, posebno cilj otklanjanja prepreka za trgovinu te time poboljšavanja funkcioniranja europskog unutarnjeg tržišta (članak 26. stavak 1. UFEU-a). Ipak, veza s unutarnjim tržištem ne mora automatski značiti da se pozitivna komponenta testa supsidijarnosti nužno smatra ispunjenom. Inače bi načelo supsidijarnosti u pitanjima unutarnjeg tržišta bilo lišeno velikog dijela svoje praktične djelotvornosti.

165. Naprotiv, pitanje ima li postupanje institucije Unije dodanu vrijednost u gore opisanom smislu trebalo bi ocjenjivati, osobito u pitanjima unutarnjeg tržišta, kako kvalitativno tako i kvantitativno. U kvantitativnom pogledu je dodana vrijednost djelovanja na razini Unije vidljivija što više građana Unije ili sudionika na tržištu obuhvaća i što je veći postignuti opseg trgovine. U kvalitativnom smislu potrebno je ocijeniti gospodarsko, društveno i političko značenje regulirane materije u pogledu ciljeva Unije, kako su navedeni u članku 3. UEU-a, uzimajući u obzir temeljne vrijednosti na kojima se Unija prema članku 2. UEU-a temelji. Novost jednog proizvoda, za koji zbog nedostatka jedinstvenih pravnih okvirnih uvjeta još uopće ne postoji tržište, može također govoriti u prilog djelovanju na razini Unije [94].

166. Sva su ova razmatranja uvijek korištena u odnosu na opći interes Unije; individualni položaj neke države članice sam za sebe u pravilu nije odlučujuć, suprotno stajalištu Poljske [95]. Nešto posve drugačije bi moglo iznimno vrijediti ako bi predviđene mjere institucija Unije utjecale na nacionalni identitet države članice (članak 4. stavak 2. UEU-a) ili njezine temeljne interese. U ovom slučaju za to međutim ne postoji nikakva indicija. Bilo bi više nego iznenađujuće ako bi se problematika proizvodnje, predstavljanja i potrošnje cigareta s mentolom doista smatrala pitanjem od nacionalnog interesa.

167. Neovisno o tome ne može se poreći da proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih i srodnih proizvoda utječu na tržište sa znatnim opsegom trgovine te na svakodnevni život milijuna građana Unije. Osim toga se kod trgovine duhanskim proizvodima radi također u kvalitativnom smislu o vrlo važnoj temi koja prelazi državne granice, osobito zbog opasnosti za zdravlje povezanih s pušenjem, tako da se nedvojbeno može smatrati da se ovdje radi o zajedničkom europskom interesu.

92 — Vidjeti u tom pogledu osobito uvodnu izjavu 60. direktive.

93 — Presuda Estonija/Parlament i Vijeće (C-508/13, EU:C:2015:403, t. 54.)

94 — Vidjeti u tom pogledu moje mišljenje u predmetu Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:190, t. 52.).

95 — Vidjeti ponovno presudu Estonija/Parlament i Vijeće (C-508/13, EU:C:2015:403, t. 53. i 54.).

168. U tim okolnostima zakonodavcu Unije ne može se prigovoriti nikakva očita pogreška u ocjeni ako on smatra da ovdje postoji problem s prekograničnom dimenzijom, koji se može bolje riješiti na razini Unije nego na razini država članica [96].

169. Taj se dojam pojačava ako se prilikom razmatranja uzme u obzir Okvirna konvencija SZO-a o kontroli potrošnje duhana. Kao ugovorna stranka te konvencije Unija je imala obvezu u okvirima svoje nadležnosti doprinijeti njezinoj provedbi, pri čemu je također morala razmatrati preporuke koje su proizlazile iz smjernica za provedbu članaka 9. i 10. te konvencije [97]. Takva se međunarodna obveza mora uzeti u obzir kod pitanja izvršavaju li i na koji način institucije Unije nadležnosti koje su im dodijeljene.

170. Samo radi potpunosti potrebno je još spomenuti da čak i kod postojanja zajedničkog europskog interesa i određenih međunarodnih obveza u ovom trenutku nije neophodno reguliranje svih aspekata proizvodnje, predstavljanja i prodaje duhanskih proizvoda ili srodnih proizvoda pravom Unije. Tako je kod prenošenja donesenih odredaba, nadzora njihova poštovanja na licu mjesta i određivanja mogućih sankcija za pitanjima u pogledu kojih Unija u pravilu može pretpostaviti da ih mogu bolje riješiti nacionalna tijela, uzimajući u obzir nacionalne, regionalne i lokalne posebitosti. Sukladno tome, i ova sporna direktiva prepušta takve zadaće u najvećoj mogućoj mjeri državama članicama.

171. Tako se u konačnici u vezi s direktivom može utvrditi, kao i kod direktive koja joj prethodi [98], da ne postoji nikakva sadržajna povreda načela supsidijarnosti. Taj se zaključak ne može dovoditi u pitanje time što je tijekom zakonodavnog postupka čitav niz nacionalnih parlamenata podnio obrazložena stajališta u smislu članka 6. Protokola br. 2 [99]. Naime, s jedne strane, prigovori supsidijarnosti sadržani u tim stajalištima nisu bili dovoljno brojni da bi se pokrenuo postupak „žutog kartona" u smislu članka 7. stavka 2. Protokola br. 2 i, s druge strane, ti se prigovori temelje manje na pravnim, a više na političkim ocjenama prijedloga zakonodavnog akta koji je podnijela Komisija.

b) Dostatno obrazloženje direktive u pogledu načela supsidijarnosti

172. Kao drugo, Poljska ističe prigovor da zahtjevi supsidijarnosti nisu dostatno ocijenjeni u preambuli direktive. Time Poljska u konačnici navodi da direktivi nedostaje obrazloženje.

173. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, propisano obrazloženje se prema članku 296. stavku 2. UFEU-a mora prilagoditi vrsti predmetnog pravnog akta, a zaključci institucije Unije koja je donijela pravni akt trebaju biti odraženi na jasan i nedvosmislen način kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo upoznavanje s razlozima poduzimanja mjere, a nadležnom sudu izvršavanje njegove zadaće nadzora [100].

174. Ako se ispituje poštovanje načela supsidijarnosti, iz obrazloženja pravnog akta Unije mora biti vidljivo je li se zakonodavac Unije dostatno bavio pitanjima koja su relevantna za načelo supsidijarnosti i, ako jest, do kojih je zaključaka u pogledu supsidijarnosti došao.

175. U tom pogledu Poljska prigovara tomu da se u preambuli direktive nalazi samo jedna jedina uvodna izjava o načelu supsidijarnosti, tj. uvodna izjava 60., koja usto o tome sadržava samo jednu standardnu formulaciju.

96 — Vidjeti u tom pogledu osobito uvodnu izjavu 60. direktive.

97 — Vidjeti u tom pogledu točke 78. i 79. ovog mišljenja.

98 — Vidjeti u tom pogledu presudu British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 181. do 185.).

99 — Na temelju prijedloga direktive Komisije zauzeta su obrazložena stajališta parlamenata Bugarske, Češke Republike, Danske, Grčke, Italije, Portugala, Rumunjske i Švedske. Međutim, rijetko koje od tih stajališta sadržava obrazložene primjedbe o spornoj zabrani cigareta s mentolom.

100 — U tom smislu presude Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i dr. (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, t. 16.), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, t. 58.) i Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 70.)

176. Navedena uvodna izjava 60. doista se ograničava na sažetu tvrdnju da „ciljeve ove direktive, prije svega ujednačavanje zakona i drugih propisa država članica koji se tiču proizvodnje, predstavljanja i prodaje duhana i srodnih proizvoda ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog svojeg opsega i učinka oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije”, iz čega se zaključuje da „Unija (može) donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. UEU-a”.

177. Takva formulacija, koja u konačnici samo šablonski preuzima tekst odgovarajuće odredbe iz UEU-a, nije baš svijetao primjer za često spominjanu tehniku „boljeg zakonodavstva” koju institucije Unije nastoje postići već duže vrijeme.

178. Sâmo postojanje takvih standardiziranih formulacija u preambuli nekog pravnog akta Unije zasigurno ne bi trebalo dovesti do preuranjenih zaključaka u vezi s poštovanjem zahtjeva za obrazloženje. Takva formulacija sugerira ipak da je obrazloženje tog pravnog akta nedostatno. Točno je da se iz nje može unatoč tomu zaključiti da je sam zakonodavac Unije bio uvjeren u poštovanje načela supsidijarnosti, ali nije jasno vidljivo koja je razmatranja on imao u vezi s pitanjem supsidijarnosti i koliko se intenzivno bavio s tom problematikom.

179. Međutim, takva šablonska formulacija, kakva je u ovom slučaju sadržana u uvodnoj izjavi 60. direktive, ne mora nužno dovesti do poništenja pobijanog pravnog akta Unije. Relevantni aspekti pitanja supsidijarnosti također se mogu naći i u drugim uvodnim izjavama preambule, čak i kad se u njima ne upućuje izravno na načelo supsidijarnosti [101].

180. Tako je i u ovom slučaju: manjkavosti djelovanja na nacionalnoj razini i prednosti usvajanja mjere za usklađivanje unutarnjeg tržišta na razini Unije nisu razložene samo u uvodnim izjavama 4. do 7., 15., 16. i 36. direktive. Iako su primjedbe koje su tamo navedene u prvom redu namijenjene pretpostavkama za primjenu kao pravne osnove članka 114. UFEU-a, one mogu istodobno biti korisne i u pogledu načela supsidijarnosti. Kao što je već spomenuto [102], razmatranja koja zakonodavac Unije mora uzeti u obzir u okviru članka 114. UFEU-a i članka 5. stavka 3. UEU-a u znatnom se dijelu naime preklapaju.

181. Neovisno o tome, valja imati na umu da obrazloženje pravnih akata Unije prema ustaljenoj sudskoj praksi treba svakako sadržavati sve relevantne pravne i činjenične elemente. Poštovanje obveze obrazlaganja mora se, povrh toga, ocjenjivati ne samo s obzirom na tekst akta nego i na njegov kontekst te na sva pravna pravila kojima se uređuje dotično područje [103]. To vrijedi tim više ako je, kao u ovom slučaju, svrha donošenja propisa općeg dosega, čije se obrazloženje može prije suziti na opći opis značajki određenog propisa i na ciljeve koji se tim propisom postižu [104].

182. Važna je u ovom slučaju činjenica da se zakonodavac Unije mogao pozvati, s jedne strane, na obrazloženje iz prijedloga direktive Komisije [105] i, s druge strane, na opsežan elaborat službi Komisije u okviru procjene utjecaja [106] sada pobijane direktive. Ne samo u odjeljcima koji su posebno posvećeni načelu supsidijarnosti, nego i u brojnim drugim dijelovima obaju tekstova, detaljno se raspravljaju nepovoljnosti različitih nacionalnih odredaba kao i prednosti djelovanja na razini Unije.

101 — U tom smislu presude Njemačka/Parlament i Vijeće (C-233/94, EU:C:1997:231, točke 25. do 29.) i Nizozemska/Parlament i Vijeće (C-377/98, EU:C:2001:523, t. 33.)

102 — Vidjeti točku 143. ovog mišljenja.

103 — Vidjeti ponovno presudu Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i dr. (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, t. 16), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, t. 58.) i Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 70.), također presudu Estonija/Parlament i Vijeće (C-508/13, EU:C:2015:403, t. 58., 59. i 61.).

104 — U tom smislu presude Ujedinjena Kraljevina /Vijeće (C-150/94, EU:C:1998:547, t. 25. i 26.), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, t. 59.) i Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, t. 29.)

105 — COM(2012) 788 *final*, koji je Komisija podnijela 19. prosinca 2012.

106 — „Impact Assessment”, dostavljen od strane službi Komisije 19. prosinca 2012., Dok. SWD (2012) 452 *final*.

183. Time je valjano dokumentirano da su zakonodavne institucije imale na raspolaganju opsežan materijal na koji su se mogle pozvati prilikom ocjenjivanja poštovanja načela supsidijarnosti.

184. Također, iz članka 5. Protokola br. 2 nije moguće zaključiti da „detaljni podaci”, koje je Ugovor iz Lisabona u pitanjima supsidijarnosti ponovno postavio kao uvjet za prihvaćanje zakonodavstva na razini Unije, moraju nužno biti sadržani u samoj preambuli konačno donesenog pravnog akta od strane Europskog parlamenta i Vijeća. S obzirom na složenost razmatranja koja treba provesti u tu svrhu, bilo bi to nepraktično te bi lako moglo presegnuti obujam za takve preambule.

185. Odlučujuće je naprotiv to da zahtijevani „detaljni podaci” iz članka 5. Protokola br. 2, što se u ovom slučaju nesporno dogodilo, *tijekom* zakonodavnog postupka nadležnim institucijama Unije, kao i nacionalnim parlamentima, stoje na raspolaganju kao pravni temelj za donošenje njihovih odluka. To se čak može zaključiti iz detaljnijeg razmatranja teksta članka 5. Protokola br. 2: svaki se propis naime odnosi samo na *prijedloge* zakonodavnih akata, a ne na donesene konačne proizvode zakonodavne aktivnosti Parlamenta i Vijeća.

186. Iz tog je razloga prigovor o nedostatku obrazloženja direktive u pogledu načela supsidijarnosti u cijelosti neosnovan.

c) Međuzaključak

187. Ukratko, povredu načela supsidijarnosti nije moguće utvrditi ni u materijalnom ni u formalnom smislu. Sukladno tome, i treći žalbeni razlog Poljske je bez uspjeha.

188. Ipak, zakonodavcu Unije valja nužno savjetovati da ubuduće izbjegava šablonske formulacije, poput ove iz uvodne izjave 60. Direktive, i da umjesto toga pojača preambulu predmetnog pravnog akta Unije s dostatno obrazloženim izlaganjima o načelu supsidijarnosti koja će biti bolje skrojena prema pojedinim mjerama.

C – *Sažetak*

189. Budući da nijedan od tužbenih razloga koji je podnijela Poljska, djelomično uz intervenciju Rumunjske, nije utemeljen, tužba se u cijelosti odbija, i to djelomično kao nedopuštena [107], a djelomično kao neosnovana.

V – **Troškovi**

190. Prema članku 138. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da prema rješenju koje sam predložila Poljska sa svojim zahtjevima nije uspjela u sporu, a Parlament i Vijeće su postavili odgovarajuće zahtjeve, Poljskoj se nalaže snošenje troškova postupka.

191. S druge strane, Irska, Francuska, Rumunjska, Ujedinjena Kraljevina i Komisija, kao intervenijenti, prema članku 140. stavku 1. Poslovnika, snose vlastite troškove.

107 — O nedopuštenim dijelovima ove tužbe vidjeti t. 24. do 30. i 34. ovog mišljenja.

VI – **Zaključak**

192. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odluči na sljedeći način:

1. Tužba se odbija.

2. Irska, Francuska Republika, Rumunjska, Ujedinjena Kraljevina i Sjeverna Irska, kao i Europska komisija snose svaka svoje troškove. U preostalom dijelu Republika Poljska snosi troškove postupka.