Zbornik sudske prakse

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

Predmet C-547/14

Philip Morris Brands SARL i dr.

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), Ujedinjena Kraljevina)

„Usklađivanje zakonodavstava – Direktiva 2014/40/EU – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih i srodnih proizvoda – Izbor članka 114. UFEU-a kao pravnog temelja – Načelo proporcionalnosti – Načelo supsidijarnosti – Temeljna prava Unije – Sloboda izražavanja – Članak 11. Povelje o temeljnim pravima – Članci 290. i 291. UFEU-a – Prijenos zakonodavnih i provedbenih ovlasti na Europsku komisiju"

Sadržaj

I – Uvod 4

II – Glavni postupak i prethodni postupak 4

Pravni temelj 5

Proporcionalnost i temeljna prava 6

Delegiranje/provedba 6

Supsidijarnost 7

III – Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku 7

A – Ograničenje pitanja o valjanosti na pojedine članke Direktive 7

B – Okolnosti u kojima je Sudu podnesen zahtjev 8

1. Vrijeme obraćanja Sudu 8

2. Moguće nepostojanje vlastite dvojbe suda koji je uputio zahtjev o valjanosti Direktive 9

1 — Izvorni jezik: njemački

3. Određeni drugi nedostaci zahtjeva za prethodnu odluku 10

a) Opis činjeničnog stanja 10

b) Relevantnost pojedinih prethodnih pitanja za odlučivanje 10

i.) Pitanje br. 1 Dio a, Dio b i Dio c točka (iii.) 12

ii.) Pitanje br. 1 Dio c točka (iv.) i Pitanja br. 4 do 6 13

iii.) Pitanje br. 7 13

C – Privremeni zaključak 12

IV – Sadržajna ocjena prethodnih pitanja 13

A – Članak 114. UFEU-a kao pravni temelj za Direktivu 13

1. Zabrana duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama (Pitanje br. 1 Dio c točka (ii.)) ... 13

a) Uklanjanje razlika između zakona i drugih propisa država članica 14

i.) Uklanjanje postojećih prepreka trgovini 16

ii.) Opasnost budućeg različitog razvoja nacionalnih zakona i drugih propisa 17

b) Poboljšanje uvjeta za funkcioniranje unutarnjeg tržišta 17

c) Privremeni zaključak 17

2. Označavanje i pakiranje duhanskih proizvoda (Pitanje br. 1 Dio c točka (i.)) 17

3. Slobodno kretanje duhanskih proizvoda (Pitanje br. 1 Dijelovi a i b) 20

a) Pravo država članica da odrede daljnje zahtjeve za ujednačavanje pakiranja duhanskih proizvoda (Pitanje br. 1 Dio a) 20

b) Pravo država članica da zabrane određene vrste proizvoda (Pitanje br. 1 Dio b) 23

c) Privremeni zaključak 25

4. Odredba o prodaji na daljinu (Pitanje br. 1 Dio c točka (iii.)) 25

5. Ovlast Komisije da prenese međunarodno dogovorene standarde (Pitanje br. 1 Dio c t. (iv.)) 29

B – Načelo proporcionalnosti 26

1. Zadiranje u slobodu poduzetništva 27

a) Zabrana duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama (Pitanje br. 3 Dio a) 27

i.) Prikladnost zabrane 31

ii.) Nužnost zabrane 32

– Nužnost opće zabrane svih svojstvenih aroma 29

– Navodno blaža sredstva 30

iii.) Proporcionalnost u užem smislu 35

b) Zahtjevi za označavanje i pakiranje duhanskih proizvoda (Pitanje br. 3 Dio b i Dio c) 32

i.) Oblik, veličina i obvezni sadržaj jediničnih pakiranja cigareta (Pitanje br. 3 Dio b) 36

ii.) Veličina kombiniranog zdravstvenog upozorenja (Pitanje br. 3 Dio c) 38

– Prikladnost velikih upozorenja za zaštitu zdravlja 34

– Nužnost upozorenja velike površine 35

– Proporcionalnost u užem smislu i prigovor samovolje 35

iii.) Privremeni zaključak 40

2. Zadiranja u slobodu izražavanja (Pitanje br. 2) 36

a) Tumačenje članka 13. Direktive (Pitanje br. 2 Dio a) 37

b) Valjanost članka 13. Direktive (Pitanje br. 2 Dio b) 38

C – Delegiranje zakonodavnih i provedbenih ovlasti 40

1. Zahtjevi iz članka 290. UFEU-a o ovlastima donošenja delegiranih pravnih akata (Pitanje br. 4) 40

2. Navodno delegiranje ovlasti na međunarodna tijela izvan Unije (Pitanje br. 5) 43

3. Zahtjevi iz članka 291. UFEU-a u pogledu ovlasti donošenja provedbenih pravnih akata (Pitanje br. 6) 44

4. Privremeni zaključak 45

D – Načelo supsidijarnosti 45

1. Sadržajna usklađenost Direktive s načelom supsidijarnosti 46

2. Dovoljno obrazloženje Direktive s obzirom na načelo supsidijarnosti 47

3. Privremeni zaključak 49

V – Zaključak 49

I – **Uvod**

1. Nakon teških pregovora i izrazito polemičnog zakonodavnog postupka u travnju 2014. zakonodavac Unije donio je Direktivom 2014/40/EU[2] nove odredbe o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda na europskom unutarnjem tržištu.

2. Kao i direktive koje su prethodile ovoj[3], tako je i ova direktiva predmet intenzivnih pravnih sporova. Njome se Sud trenutačno bavi u tri paralelna postupka, od kojih ovaj, koji je pokrenuo britanski sud na prijedlog koncernâ Philip Morris International (PMI) i British American Tobacco (BAT), uključuje najopsežnija osporavanja zakonitosti te mjere usklađivanja unutarnjeg tržišta i s mnogih aspekata propituje posebno velik broj njezinih odredaba.

3. Međutim, prikladnost članka 114. UFEU-a (bivši članak 95. UEZ-a ili članak 100.a Ugovora o EEZ-u) kao pravnog temelja, makar u određenim detaljima bila i dalje sporna, nema više takvu središnju ulogu kao u prijašnjim godinama. Naprotiv, sada u središte pozornosti dolaze druga pravna pitanja, posebno ona o načelima proporcionalnosti i pravne sigurnosti, načelu supsidijarnosti i temeljnim pravima Unije. Osim toga, radi se i o mogućnosti prenošenja zakonodavnih i provedbenih ovlasti na Europsku komisiju prema člancima 290. i 291. UFEU-a.

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

5. Osim ovog su predmeta trenutačno također u tijeku još dva postupka o zakonitosti Direktive 2014/40, od kojih se svaki odnosi na vrlo konkretne pojedinačne aspekte odredaba koje je donio zakonodavac Unije. Jedan se od tih postupaka[4] odnosi na nove odredbe o elektroničkim cigaretama iz članka 20. Direktive; proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku istog suda (ali ne istog suca) koji se također u ovom predmetu obraća Sudu. Predmet drugog postupka[5] tužba je Republike Poljske za poništenje koja se posebno odnosi na zabranu cigareta s mentolom koju je odredio zakonodavac Unije. O obama predmetima danas donosim svoje mišljenje.

II – **Glavni postupak i prethodni postupak**

6. PMI i BAT bave se proizvodnjom i stavljanjem na tržište duhanskih proizvoda. Pred sudom High Court of Justice (England und Wales) – Queen's Bench Division (Administrative Court), tj. sudom koji je uputio zahtjev, društva Philip Morris Brands SARL i Philip Morris Limited, s jedne strane, te British American Tobacco UK Limited, s druge strane, podnijeli su svako svoju tužbu protiv Secretary of State for Health[6], čija je svrha spriječiti prenošenje Direktive 2014/40 u Ujedinjenoj Kraljevini. Sud koji je uputio zahtjev spojio je ta dva postupka.

2 — 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 2014/40 ili samo Direktiva)

3 — Vidjeti o tome posebno 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).

4 — Predmet C-477/14 (Pillbox 38)

5 — Predmet C-358/14 (Poljska/Parlament i Vijeće)

6 — Ministar zdravstva Ujedinjene Kraljevine

7. U potporu tužiteljima u glavnom postupku dopuštena je intervencija sljedećim poduzetnicima: Imperial Tobacco Limited, JT International SA i Gallaher Limited[7], Tann UK Limited i Tannpapier GmbH[8], Deutsche Benkert GmbH & Co. KG i Benkert UK Limited[9], V. Mane Fils[10], te Joh. Wilh. Von Eicken GmbH[11]. Neki od tih poduzetnika sami proizvode duhanske proizvode, a drugi djeluju u duhanskoj industriji kao dobavljači, primjerice papira za usnik ili aroma.

8. Secretary of State zastupa u glavnom postupku mišljenje da je Direktiva valjana, ali istovremeno smatra da su tijela Unije koja su sudjelovala u zakonodavnom postupku u najboljem položaju braniti Direktivu te da je u svakom slučaju isključivo Sud nadležan za ocjenjivanje njezine valjanosti. Stoga je, prema njegovu mišljenju, ovaj predmet pogodan za prethodni postupak.

9. Iz tog je razloga sud koji je uputio zahtjev odlučio da od Secretary of State ne zahtijeva očitovanje o predmetu ni podnošenje dokaznih sredstava, već je odlučio odmah postaviti pitanje Sudu o valjanosti Direktive. Odlukom od 7. studenoga 2014., koja je zaprimljena 1. prosinca 2014., Sud je prema članku 267. UFEU-a uputio sljedeća prethodna pitanja:

Pravni temelj

1) Je li Direktiva 2014/40 u cijelosti ili djelomično nevaljana zato što članak 114. UFEU-a nije odgovarajuća pravna osnova? Osobito:

   a) U vezi s člankom 24. stavkom 2. Direktive:

      i.) ako se pravilno tumači, u kojoj mjeri dopušta državama članicama da usvoje stroža pravila u području „standardizacije" pakiranja duhanskih proizvoda; i

      ii.) s obzirom na to tumačenje, je li članak 24. stavak 2. nevaljan zato što članak 114. UFEU-a nije odgovarajuća pravna osnova?

   b) Je li članak 24. stavak 3. Direktive, koji dopušta državama članicama da zabrane određenu kategoriju duhanskog ili srodnog proizvoda u posebnim okolnostima, nevaljan zato što članak 114. UFEU-a nije odgovarajuća pravna osnova?

   c) Jesu li sljedeće odredbe nevaljane zato što članak 114. UFEU-a nije odgovarajuća pravna osnova:

      i.) odredbe poglavlja II. glave II. Direktive, koje se odnose na označivanje i pakiranje;

      ii.) članak 7. Direktive, u mjeri u kojoj zabranjuje mentol-cigarete i duhanske proizvode sa svojstvenom aromom;

      iii.) članak 18. Direktive, koji dopušta državama članicama da zabrane prekograničnu prodaju duhanskih proizvoda na daljinu; i

      iv.) članak 3. stavak 4. i članak 4. stavak 5. Direktive, koji u području razine emisija delegiraju ovlasti na Komisiju?

7 — U daljnjem tekstu zajedno nazvani: JTI
8 — U daljnjem tekstu zajedno nazvani: Tann
9 — U daljnjem tekstu zajedno nazvani: Benkert
10 — U daljnjem tekstu: Mane
11 — U daljnjem tekstu: Von Eicken

Proporcionalnost i temeljna prava

2) U vezi s člankom 13. Direktive:

   a) ako se pravilno tumači, zabranjuje li istinite i neobmanjujuće navode o duhanskim proizvodima na pakiranju proizvoda; i?

   b) ako je tomu tako, je li taj članak nevaljan zato što krši načelo proporcionalnosti i/ili članak 11. Povelje o temeljnim pravima?

3) Jesu li sljedeće odredbe u cijelosti ili djelomično nevaljane zato što povređuju načelo proporcionalnosti:

   a) članak 7. stavci 1. i 7., u mjeri u kojoj zabranjuje stavljanje na tržište duhanskih proizvoda s mentolom kao svojstvenom aromom i duhanskih proizvoda koji sadržavaju aromu u bilo kojem od svojih sastojaka;

   b) članak 8. stavak 3., članak 9. stavak 3., članak 10. stavak 1. točka (g) i članak 14., u mjeri u kojoj nameću razne zahtjeve u području standardizacije pakiranja; i

   c) članak 10. stavak l. točke (a) i (c), u mjeri u kojoj zahtijeva da zdravstvena upozorenja pokrivaju 65 % vanjske prednje i stražnje površine jediničnog pakiranja i svakog vanjskog pakiranja?

Delegiranje/provedba

4) Jesu li neke od sljedećih odredaba Direktive nevaljane zato što povređuju članak 290. UFEU-a:

   a) članak 3. stavci 2. i 4. o maksimalnoj razini emisija;

   b) članak 4. stavak 5. o metodama mjerenja emisija;

   c) članak 7. stavci 5., 11. i 12. u vezi s propisima o sastojcima;

   d) članak 9. stavak 5., članak 10. stavak 1. točka (f) i stavak 3., članak 11. stavak 6., članak 12. stavak 3. i članak 20. stavak 12. o zdravstvenim upozorenjima;

   e) članak 20. stavak 11. o zabrani elektroničkih cigareta i/ili spremnika za ponovno punjenje; i/ili

   f) članak 15. stavak 12. o ugovorima o pohrani podataka?

5) Jesu li članak 3. stavak 4. i članak 4. stavak 5. Direktive nevaljani zato što povređuju načelo pravne sigurnosti i/ili zato što nedopušteno delegiraju ovlasti vanjskim tijelima na koja se ne primjenjuju postupovna jamstva koja zahtijeva pravo Europske unije?

6) Jesu li sljedeće odredbe Direktive 2014/40 u cijelosti ili djelomično nevaljane zato što povređuju članak 291. UFEU-a:

   a) članak 6. stavak 1. o obvezama izvješćivanja;

   b) članak 7. stavci 2., 3., 4. i 10. o provedbenim aktima u područje zabrane duhanskih proizvoda u određenim okolnostima; i/ili

   c) članak 9. stavak 6. i članak 10. stavak 4. o zdravstvenim upozorenjima?

Supsidijarnost

7) Je li Direktiva 2014/40, a osobito njezin članak 7., članak 8. stavak 3., članak 9. stavak 3., članak 10. stavak 1. točka (g), članak 13. i članak 14., nevaljana zato što nije u skladu s načelom supsidijarnosti?

10. Neovisno o formulaciji tih prethodnih pitanja, odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ograničava se na to da sažme pravne argumente protiv Direktive koje su iznijeli tužitelji u glavnom postupku i njihovi intervenijenti. Budući da sud koji je uputio zahtjev te prigovore drži „branjivima", prethodnu odluku Suda smatra „potrebnom i primjerenom".

11. U pisanom dijelu prethodnog postupka svoja su stajališta, osim tužiteljâ u glavnom postupku i njihovih intervenijenata, iznijele vlade Ujedinjene Kraljevine, Irske, Francuske, Poljske, Portugala i Norveške te Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europska komisija [12]. Isti su sudionici bili zastupljeni na raspravi od 1. listopada 2015., a osim toga na toj raspravi sudjelovale su Italija i Mađarska.

III – **Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku**

12. Prije nego se sadržajno pozabavim s nizom pitanja suda koji je uputio zahtjev, valja razmotriti dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku. Kao prvo, potrebno se zapitati može li se valjanost pojedinih odredaba Direktive osporavati odvojeno. Kao drugo, potrebno je ispitati jesu li okolnosti pod kojima je upućen zahtjev Sudu u skladu s duhom i načinom funkcioniranja prethodnog postupka iz članka 267. UFEU-a.

A – *Ograničenje pitanja o valjanosti na pojedine članke Direktive*

13. Sud koji je uputio zahtjev uglavnom ne pita Sud o valjanosti Direktive 2014/40 u cijelosti, već samo o valjanosti pojedinih njezinih odredaba.

14. Sukladno ustaljenoj sudskoj praksi djelomično ukidanje nekog pravnog akta Unije moguće je samo u mjeri u kojoj se dio čije se ukidanje zahtijeva može odvojiti od ostatka pravnog akta (takozvani zahtjev odvojivosti) [13]. Odvojivost ne postoji ako bi djelomično ukidanje pobijanog pravnog akta imalo za posljedicu promjenu njegove biti [14]. Ta se sudska praksa bez daljnjega može primijeniti na preispitivanje valjanosti pravnog akta Unije u prethodnom postupku [15].

12 — Pri tome su države članice sudionice postupka, kao i neki od poduzetnika koji sudjeluju u postupku ograničili svoja pisana očitavanja na pojedine aspekte zahtjeva za prethodnu odluku. Pisana očitovanja Poljske odnose se, kao i u paralelnom predmetu koji je u tijeku Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14), samo na zabranu cigareta s mentolom.

13 — Presude 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.)

14 — Presude 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 već navedena presuda Francuska i dr./Komisija (C-68/94 i C-30/95, EU:C:1998:148, t. 257. do 259.)

15 — Tako također mišljenje nezavisne odvjetnice Trstenjak u predmetu AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2010:500, t. 112. s bilj. 69.). Vidjeti osim toga presude Eurotunnel i dr. (C-408/95, EU:C:1997:532), Intertanko i dr. (C-308/06, EU:C:2008:312), Schecke i Eifert (C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662), Association belge des Consommateurs Test-Achats i dr. (C-236/09, EU:C:2011:100) te AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), u kojima je Sud zauzeo stajalište s obzirom na zahtjev za prethodnu odluku nacionalnog suda u pogledu valjanosti pojedinih odredaba pravnih akata Unije a da se nije izričito izjasnio o predmetnoj problematici dopuštenosti.

15. Sporne odredbe Direktive sadržavaju velik broj različitih zahtjeva za proizvodnju, predstavljanje i prodaju duhanskih i srodnih proizvoda. Pred Sud nije podnesena niti jedna indicija koja bi između tih odredaba dokazala postojanje takve uske međuovisnosti koja bi uzrokovala da bi sve odredbe samo zajedno trebale postojati ili ne postojati. Čak kada bi Sud u ovom postupku pojedine sporne odredbe proglasio nevaljanima, ostala pravila iz Direktive imala bi opravdanje da i nadalje postoje, a njihov se opseg ne bi promijenio. To vrijedi osobito, ali ne isključivo, za odredbe u pogledu kojih je Komisija ovlaštena na donošenje delegiranih ili provedbenih pravnih akata.

16. Iz toga proizlazi da sve predmetne odredbe Direktive 2014/40 predstavljaju njezin odvojivi dio te da njihovo eventualno proglašavanje nevaljanima ne bi promijenilo bit te direktive.

B – *Okolnosti u kojima je Sudu podnesen zahtjev*

17. Detaljnije razmatranje, međutim, zahtijeva utvrđivanje jesu li okolnosti pod kojima je Sudu u ovom predmetu podnesen zahtjev takve da utječu na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku.

1. Vrijeme obraćanja Sudu

18. Prije svega nije problematično što je zahtjev za prethodnu odluku postavljen u vrijeme kada rok za prenošenje Direktive još nije istekao te kada još nisu bili na snazi nacionalni pravni akti za njezino prenošenje [16]. Naime, načelo učinkovite pravne zaštite, koje je također utvrđeno u članku 47. Povelje o temeljnim pravima i izraženo u članku 19. stavku 1. podstavku 2. UEU-a, upravo zahtijeva da pojedinci mogu ostvariti sudski nadzor pravnih akata Unije koji se na njih odnose a da prethodno ne moraju povrijediti pravo [17]. Iz tog razloga načelno treba pozdraviti mogućnost sudskog nadzora („judicial review") tijekom roka za prenošenje direktiva Europske unije u nacionalno pravo koja je sadržana u pravu Ujedinjene Kraljevine i već više puta korištena, pri čemu sudski nadzor može biti popraćen eventualnim prijedlogom Sudu za donošenje prethodne odluke.

19. Protivno shvaćanju Parlamenta, Vijeća, Komisije i Francuske, u ovom se predmetu također ne može poći od toga da je ovdje riječ o čisto fiktivnom pravnom sporu [18]. Doduše, činjenica je da u glavnom postupku do sada gotovo uopće nije postojao niti jedan potkrijepljen navod obrane na strani tuženog Secretary of State. Međutim, stvar je isključivo nacionalnog suda da utvrdi u kojem će se stadiju glavnog postupka obratiti Sudu zahtjevom za prethodnu odluku [19]; što se može dogoditi također *prije* rasprave među strankama u glavnom postupku [20].

20. Konkretno u slučaju kao što je ovaj, Sud je također utvrdio da treba presumirati da postoji različito shvaćanje, a time i stvarni pravni spor između stranaka uvijek kada tijela odnosne države članice izraze svoju namjeru da prenesu spornu direktivu [21]. Takva se namjera u ovom predmetu može zaključiti već iz toga što je Secretary of State u glavnom postupku izričito izjavio da Direktivu u cijelosti smatra valjanom. U tim se okolnostima prethodna pitanja ni u kom slučaju ne temelje na *očigledno* fiktivnom pravnom sporu.

16 — Presude British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 33.) i Intertanko i dr. (C-308/06, EU:C:2008:312, t. 33. do 35.)

17 — Vidjeti u tom smislu, o čl. 263. st. 4. UFEU-a, presude Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 27.) te T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 29.).

18 — Vidjeti u tom pogledu prvenstveno presudu Foglia/Novello (104/79, EU:C:1980:73).

19 — Presude Irish Creamery Milk Suppliers Association i dr. (36/80 i 71/80, EU:C:1981:62, t. 5.), AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, t. 45. u vezi s točkom 42.) i Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, t. 29.)

20 — Presuda Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, t. 12., i tamo citirana sudska praksa)

21 — Presuda Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, t. 15.); u istom smislu presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 36.)

2. Moguće nepostojanje vlastite dvojbe suda koji je uputio zahtjev o valjanosti Direktive

21. Očigledno veliku važnost ima, međutim, prigovor Parlamenta, Vijeća, Komisije i Francuske da sud koji je podnio zahtjev nije izrazio vlastitu dvojbu o valjanosti Direktive, već je u svojem zahtjevu za prethodnu odluku Sudu prikazao samo prigovore tužiteljâ u glavnom postupku i njihovih intervenijenata.

22. U stvari se odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ograničava na to da sažme pravne argumente protiv Direktive iznesene u glavnom postupku, kako bi ih priopćila Sudu.

23. U tom je pogledu potrebno napomenuti da se nacionalni sud ne može zadovoljiti pukim prosljeđivanjem prigovora pojedinaca Sudu, već mora *samostalno* formulirati pitanja koja su upućena Sudu na prethodno odlučivanje [22]. To je zato što prema ustaljenoj sudskoj praksi prethodni postupak iz članka 267. UFEU-a ne pruža strankama spora koji je tijeku pred nacionalnim sudom vlastiti pravni lijek, naprotiv, radi se o postupku suradnje i dijaloga između nacionalnog suda i Suda [23].

24. Sukladno tomu nacionalni je sud dužan sam ocijeniti je li pitanje o valjanosti pravnog akta Unije, koje je pred njim postavljeno, potrebno za odlučivanje u glavnom postupku [24]. Eventualni prigovori o valjanosti pravnog akta Unije koji su istaknuti pred nacionalnim sudom sami po sebi još ne opravdavaju podnošenje prethodnog pitanja Sudu [25]. Naime, nacionalni sudac načelno je obvezan pomoći u provedbi prava Unije, pa tako i Direktive 2014/40 [26].

25. Duh suradnje u kojem se treba voditi prethodni postupak između ostalog zahtijeva da nacionalni sud u svojoj odluci kojom upućuje prethodna pitanja objasni iz kojih razloga smatra to prethodno odlučivanje potrebnim [27] (vidjeti također članak 94. točku (c) Poslovnika Suda).

26. Prema tim zahtjevima je odluka kojom se upućuje prethodno pitanje, a s kojima se Sud suočio, zasigurno sve drugo samo ne dobar primjer. Doduše, sud koji je uputio zahtjev dostavio je Sudu izrazito opširne navode o tome zašto je određenom poduzetniku u glavnom postupku dozvoljeno svojstvo intervenijenta, a drugima nije. U pogledu relevantnosti prethodnih pitanja za odluku koju nacionalni sud treba donijeti, s druge strane, zahtjev za prethodnu odluku je iznimno štur.

27. Ipak, nacionalni sudac naveo je da prigovore iznesene u glavnom postupku smatra „branjivima”, te stoga drži zahtjev za prethodnu odluku „potrebnim i primjerenim”.

28. Ti navodi doista predstavljaju minimum o kojem nacionalni sudac mora izvijestiti, kako bi se ispunili zahtjevi za dopuštenost u prethodnom postupku. U kombinaciji s argumentima tužiteljâ u glavnom postupku i njihovih intervenijenata koji su sadržani u odluci kojom se upućuju prethodna pitanja, oni su ipak, neovisno o pojedinim iznimkama koje još treba utvrditi [28], dovoljan temelj za Sud, kao i za osobe ovlaštene na sudjelovanje u postupku prema članku 23. Statuta Suda, za zauzimanje stajališta o pravnim pitanjima istaknutima u ovom predmetu.

22 — U tom smislu rješenje Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, t. 22. i 32.); vidjeti također presudu IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, t. 30. i 31.).

23 — Presude SAT Fluggesellschaft (C-364/92, EU:C:1994:7, t. 9.), Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, t. 90. i 91.) i Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, t. 28.)

24 — Presude SMW Winzersekt (C-306/93, EU:C:1994:407, t. 15.), British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 34.), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, t. 13. i 14.), Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, t. 28.) i rješenje Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, t. 16.)

25 — Presuda IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, t. 28.) i rješenje Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, t. 17.)

26 — Vidjeti u tom pogledu mišljenje 1/09 (EU:C:2011:123, t. 68.).

27 — Presuda IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, t. 31.) i rješenje Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, t. 21., 22., 27. i 32.)

28 — Vidjeti u tom pogledu t. 35. do 51. u nastavku ovog mišljenja.

29. U svjetlu važnosti koja je dana načelu učinkovite pravne zaštite (članak 47. Povelje o temeljnim pravima) u pravnom poretku Unije[29], ne smiju se postavljati pretjerano strogi zahtjevi u vezi s dopuštenošću zahtjeva za prethodnu odluku za nadzor valjanosti pravnih akata Unije. To vrijedi tim više u ovakvim slučajevima, u kojima prethodni postupak za predmetnog poduzetnika zbog nepostojanja ovlaštenja na izravnu tužbu predstavlja jedinu mogućnost ostvarivanja sudskog nadzora na razini Unije, te iznošenja svojih argumenata sucu Unije[30].

30. Sve u svemu, tako se ovaj zahtjev za prethodnu odluku ne bi trebao, usprkos nedostacima s kojima je odluka kojom se upućuje prethodno pitanje zahvaćena, u cijelosti smatrati nedopuštenim.

3. Određeni drugi nedostaci zahtjeva za prethodnu odluku

31. Konačno, različiti sudionici postupka podnose daljnje detaljne prigovore kojima oni u cijelosti ili djelomično dovode u pitanje dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku. Ti se prigovori u biti mogu svrstati u dva tematska kruga: prvo, navodno nedostaje dovoljno jasan opis činjeničnog stanja u glavnom postupku, i drugo, navodi se da pitanja postavljena Sudu nisu odlučujuća za rješavanje glavnog spora.

a) Opis činjeničnog stanja

32. Što se prije svega tiče podataka o činjeničnom stanju u glavnom postupku, koje zahtjev za prethodnu odluku mora svakako sadržavati da bi Sud mogao na njega odgovoriti, očito je da odluka kojom se upućuje prethodno pitanje u ovom predmetu, za razliku od predmeta C-477/14, sadržava samo krajnje površan sažetak navoda tužiteljâ u glavnom postupku i njihovih intervenijenata. Pored toga, nacionalni se sudac gotovo stalno poziva na izjave osoba koje su tužitelji u glavnom postupku ili njihovi intervenijenti odredili kao svjedoke ili vještake, bez dostavljanja njihova sadržaja ili barem njihova sažetka. Pored toga, takve se izjave, čak i da je njihov sadržaj poznat, ne mogu bez daljnjega smatrati točnima, s obzirom na to da još pred nacionalnim sudom nije došlo do kontradiktornog postupka, što je naglasilo više sudionika postupka pred Sudom.

33. Kako su ispravno primijetili Parlament, Vijeće, Komisija i Francuska, takvo postupanje nacionalnog suda otežava i Sudu i ostalim sudionicima, koji su prema članku 23. Statuta ovlašteni sudjelovati u prethodnom postupku, iznošenje argumenata relevantnih za odgovaranje na prethodna pitanja.

34. Usprkos tim nedostacima u prikazu činjeničnog stanja na kojem se temelje prethodna pitanja, čini mi se da je zahtjev za prethodnu odluku u pogledu njegova predmeta i cilja dovoljno razumljiv da omogući Sudu i osobama koje su ovlaštene sudjelovati u prethodnom postupku zauzimanje razumnog stajališta. Stoga, nakon pomnog razmatranja ne smatram potrebnim da se *cjelokupni* zahtjev za prethodnu odluku proglasi nedopuštenim zbog navedenih, potpuno ozbiljnih, nedostataka u opisu.

b) Relevantnost pojedinih prethodnih pitanja za odlučivanje

35. Što se, potom, tiče relevantnosti pojedinih prethodnih pitanja za odlučivanje, Parlament, Vijeće i Komisija osporavaju dvije skupine pitanja, naime, s jedne strane, Pitanje br. 1 Dio a, b i c točku (iii.) i, s druge strane, pitanje br. 1 dio c točku (iv.) te pitanja br. 4 do 6. Također, zbog nedostatka relevantnosti za odlučivanje Parlament i Komisija prije svega dvoje o dopuštenosti Pitanja br. 7, u mjeri u kojoj se odnosi na druge odredbe koje nisu članak 7. Direktive.

29 — Vidjeti presude Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, t. 23.), Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 90. i 91.) i Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, t. 60.).

30 — O značenju prethodnog postupka u tim predmetima vidjeti presude Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće (C-50/00 P, EU:C:2002:462, t. 38. do 40.), Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 92. do 96.), Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 27. do 29.) te T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 29. do 31.).

36. Polazište razmatranja trebalo bi biti da za prethodna pitanja koja se odnose na pravo Unije vrijedi presumpcija relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o nekom prethodnom pitanju nacionalnog suda samo ako zatraženo tumačenje ili ocjenjivanje valjanosti europskih odredaba očigledno nije povezano sa stvarnošću ili s predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetske prirode ili ako Sud ne raspolaže podacima o činjenicama ili pravu koji su potrebni za svrsishodno odgovaranje na postavljena mu pitanja [31].

i) Pitanje br. 1 Dio a, Dio b i Dio c točka (iii.)

37. Dijelovi a, b i c točke (iii.) Pitanja br. 1 odnose se na manevarski prostor koji Direktiva u svojem članku 18. i članku 24. stavcima 2. i 3. dopušta državama članicama da donose strože nacionalne mjere od onih koje je propisao zakonodavac Unije.

38. Što se tiče članka 24. stavka 2. Direktive, sudionici postupka pred Sudom su doduše intenzivno raspravljali o tome bi li prema tom propisu bilo *dozvoljeno* državama članicama u svojim nacionalnim pravima propisati neutralno pakiranje za duhanske proizvode (takozvani „plain packaging"). Međutim, donošenje takvih odredaba o pakiranju duhanskih proizvoda trenutačno nije predmet glavnog postupka, odnosno sud koji je uputio zahtjev u vezi s time u svakom slučaju nije naveo nikakve navode ni na kojem mjestu u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje.

39. Također, ni sud koji je uputio zahtjev niti bilo koji sudionik u postupku nije o navedenoj problematici iz članka 24. stavka 3. Direktive vezano uz nacionalne zabrane za određene duhanske i srodne proizvode naveo namjerava li i u kojem obliku Ujedinjena Kraljevina iskoristiti ovu posebnu odredbu.

40. Jednako vrijedi za članak 18. Direktive, koji omogućava državama članicama da zabrane prekograničnu prodaju na daljinu. Ovdje također nije jasno planira li se trenutačno u Ujedinjenoj Kraljevini pozivanje na tu odredbu.

41. Važno je napomenuti da države članice ni na koji način nisu *obvezne* na temelju navedenih odredaba Direktive donositi bilo kakve odredbe u svojem nacionalnom pravu ili da bi donošenje konkretnih propisa na temelju informacija koje su na raspolaganju u prethodnom postupku bilo za očekivati s vjerojatnošću koja graniči sa sigurnošću.

42. U tim okolnostima smatram da bi zacrtani okvir suradnje iz članka 267. UFEU-a između Suda i nacionalnih sudova bio prekoračen, kada bi Sud odgovorio na Pitanje br. 1 Dijelove a i b te Dio c točku (iii.). U tom smislu kod zahtjeva za prethodnu odluku nedostaje potpuno očigledno relevantnost, tako da bi se Sud doveo u opasnost da zauzima čisto stručno stajalište o hipotetskom pitanju [32].

43. Nacionalnim se sudovima ostavlja mogućnost da kroz određeno vrijeme ponovno zatraže od Suda tumačenje i dovedu u pitanje valjanost članka 18. te članka 24. stavaka 2. i 3. Direktive, čim se u nekom konkretnom sporu susretnu s tim odredbama.

31 — Presuda Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 25.); vidjeti također presude British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 34. i 35.), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, t. 13. i 14.) i Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, t. 28 i 29.); o presumpciji relevantnosti vidjeti već navedenu presudu Beck i Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, t. 22.).

32 — Drugačije u predmetu Pillbox 38 (C-477/14), u kojem se pobija članak 20. stavak 6. u vezi s člankom 18. Direktive s jednog potpuno drugog stajališta: tamo se argumentira da nije proporcionalno da Direktiva, a time i sam zakonodavac Unije, predviđa za elektroničke cigarete jednaku odredbu za prodaju na daljinu kao i za tradicionalne duhanske proizvode; vidjeti u tom pogledu moje današnje mišljenje u tom predmetu, t. 134. do 148.

ii) Pitanje br. 1 Dio c točka (iv.) i Pitanja br. 4 do 6

44. Pitanje br. 1 Dio c točka (iv.) i Pitanja br. 4 do 6 odnose se na odredbe Direktive koje na razini Unije predviđaju različita ovlaštenja za donošenje delegiranih pravnih akata odnosno provedbenih pravnih akata, posebice na članak 3. stavke 2. i 4., članak 4. stavak 5., članak 6. stavak 1., članak 7. stavke 2. do 5. i stavke 10. do 12., članak 9. stavke 5. i 6., članak 10. stavak 1. točku (f), stavke 3. i 4., članak 11. stavak 6., članak 12. stavak 3., članak 15. stavak 12. te članak 20. stavke 11. i 12. Direktive.

45. Sve se navedene odredbe Direktive odnose isključivo na Komisiju. S druge strane, niti jedna od tih odredbi ne nameće državama članicama bilo kakve obveze u pogledu organizacije njihovih nacionalnih zakona i drugih propisa.

46. Međutim, budući da se postupak pred nacionalnim sucem odnosi samo na namjeru i obvezu Ujedinjene Kraljevine da prenese Direktivu, moguća pravna pitanja koja su povezana s ovlastima Komisije prema navedenim odredbama Direktive nisu ni u kakvoj vezi sa stvarnošću i predmetom glavnog postupka. Stoga je kod njih očit nedostatak relevantnosti.

47. Čim je Komisija iskoristila navedene ovlasti donošenjem delegiranih i provedbenih pravnih akata, svi zainteresirani mogu koristiti pravne lijekove predviđene sustavom pravne zaštite iz Ugovorâ.

iii) Pitanje br. 7

48. Pitanjem br. 7 iznose se prigovori u pogledu nevaljanosti Direktive u cijelosti kao i pojedinih njezinih odredaba, posebno članka 7., članka 8. stavka 3., članka 9. stavka 3., članka 10. stavka 1. točke (g), članaka 13. i 14., uzimajući u obzir načelo supsidijarnosti.

49. Kako su Parlament i Komisija pravilno istaknuli, odluka kojom se upućuje prethodno pitanje sadržava samo u vezi sa zabranom cigareta s mentolom iz članka 7. Direktive pojedine izrazito površne navode o tome zašto je dovedena u pitanje sukladnost Direktive s načelom supsidijarnosti. Međutim, u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje nije ni jednom navedeno obrazloženje zbog čega bi Direktiva mogla u cijelosti kao i druge, u Pitanju br. 7 izričito navedene, odredbe direktive dodatno stvarati probleme, s obzirom na načelo supsidijarnosti.

50. Taj je pristup očito suprotan duhu suradnje između nacionalnog suca i Suda u okviru prethodnog postupka. On između ostalog također nije spojiv sa zahtjevima iz članka 94. točke (c) Poslovnika, prema kojem sud koji je uputio zahtjev mora navesti razloge zbog kojih ima dvojbu u pogledu valjanosti odredaba Unije. Nije prihvatljivo da Sud i osobe koje su na temelju članka 23. Statuta ovlaštene sudjelovati u prethodnom postupku moraju špekulirati o tome zbog čega je određena odredba prava Unije predmet preispitivanja valjanosti.

51. Iz tog razloga, te radi osiguranja da se Sud ne izjasni o nekom čisto hipotetskom pitanju, Pitanje br. 7 može se smatrati dopušteno samo u mjeri u kojoj se odnosi na članak 7. Direktive. U preostalom se dijelu Pitanje br. 7 treba smatrati nedopuštenim.

C – *Privremeni zaključak*

52. Sve u svemu tako je potrebno da se Pitanje br. 1 Dio a, Dio b i Dio c točke (iii.) i (iv.) te Pitanja br. 4 do 6 proglase nedopuštenima. Pitanje br. 7 nedopušteno je u mjeri u kojoj se odnosi na druge odredbe Direktive, izuzev članka 7. U preostalom je dijelu zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

IV – **Sadržajna ocjena prethodnih pitanja**

53. Zahtjev za prethodnu odluku sadržava, polazeći od navoda tužiteljâ u glavnom postupku i njihovih intervenijenata, općenito pobijanje Direktive 2014/40 kojim se preispituju sve bitne odredbe tog pravnog akta Unije iz različitih kutova. Pored prikladnosti članka 114. UFEU-a kao pravnog temelja za pojedine odredbe Direktive, radi se prije svega o problemima proporcionalnosti i supsidijarnosti, ali također o ovlastima dodijeljenima Komisiji za donošenje provedbenih pravnih akata i delegiranih pravnih akata. U mjeri u kojoj se radi o pitanjima koja u cijelosti ili djelomično smatram nedopuštenima (vidjeti prethodne točke u ovom tekstu [33]), u nastavku ću o postavljenim pravnim pitanjima zauzeti stajalište samo podredno.

A – *Članak 114. UFEU-a kao pravni temelj za Direktivu*

54. Pitanjem br. 1 problematizira se iz različitih kutova je li članak 114. UFEU-a trebao biti korišten kao pravni temelj za Direktivu. Pojedine teme koje je postavio sud koji je uputio zahtjev razmotrit ću po malo drugačijem redoslijedu.

55. Uvodno je potrebno podsjetiti da pravni akt koji se temelji na članku 114. UFEU-a, s jedne strane, mora obuhvatiti mjere za usklađivanje zakona i drugih propisa država članica i, s druge strane,da njegov predmet mora biti uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta [34]. Osim toga, takve mjere za usklađivanje unutarnjeg tržišta prema članku 114. UFEU-a trebaju doista imati za cilj poboljšanje uvjeta za uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta [35].

56. Ako su ispunjeni uvjeti za pozivanje na članak 114. UFEU-a kao pravni temelj, zakonodavac Unije može se pozvati na tu odredbu također kada zaštita zdravlja ima odlučujuću ulogu u odlukama koje se imaju donijeti [36].

57. Sukladno tomu, ovdje se ne može dovesti u pitanje pozivanje na članak 114. UFEU-a kao pravni temelj za Direktivu 2014/40 samo zato što ta direktiva, osim poboljšanja načina funkcioniranja unutarnjeg tržišta za duhanske i srodne proizvode, također ima za cilj visoku razinu zaštite zdravlja. Naprotiv, upravo taj cilj odgovara obvezi zakonodavca Unije iz primarnog prava, kao što to izričito proizlazi iz članka 9. UFEU-a, članka 114. stavka 3. UFEU-a, članka 168. stavka 1. UFEU-a i članka 35. druge rečenice Povelje o temeljnim pravima.

1. Zabrana duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama (Pitanje br. 1 Dio c točka (ii.))

58. Pitanje br. 1 Dio c točka (ii.) odnosi se na zabranu duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama u cijeloj Uniji koja je propisana u članku 7. stavcima 1. i 7. Direktive. Posebno je zabrana *cigareta s mentolom*, koja proizlazi iz ove odredbe, za tužitelje u glavnom postupku i određene njihove intervenijente kamen spoticanja. Oni tvrde da takvu zabranu zakonodavac Unije ne smije odrediti na temelju članka 114. UFEU-a.

33 — Točke 35. do 51. ovog mišljenja

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

35 — Presude 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.)

36 — Presude Njemačka/Parlament i Vijeće (C-376/98, EU:C:2000:544, t. 88.), British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 62.) te Alliance for Natural Health i dr. (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, t. 30.)

59. Polazeći od vrlo šturih navoda na ovu temu u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje i od vrlo površnih navoda poduzetnika koji sudjeluju u prethodnom postupku, očitovat ću se također relativno kratko te ću se, između ostaloga, i pozvati na svoje navode iz predmeta C-358/14 [37], gdje je ista problematika bila predmet iznimno detaljnog razmatranja.

60. U biti se u prigovorima protiv članka 7. Direktive navodi da zabrana cigareta s mentolom nije ni prikladna da se uklone razlike između zakona i drugih propisa država članica (vidjeti u tom pogledu Odjeljak a), niti bi se njome mogli poboljšati uvjeti za funkcioniranje unutarnjeg tržišta (vidjeti u tom pogledu Odjeljak b u nastavku).

a) Uklanjanje razlika između zakona i drugih propisa država članica

61. Prema ustaljenoj sudskoj praksi zakonodavac Unije može se pozvati na članak 114. UFEU-a, među ostalim, u slučaju razlika između nacionalnih odredaba, kada te razlike mogu utjecati na temeljne slobode i stoga imati izravan učinak na funkcioniranje unutarnjeg tržišta [38] ili mogu dovesti do osjetnog narušavanja tržišnog natjecanja [39].

62. Brojni poduzetnici koji sudjeluju u prethodnom postupku i Poljska navode da u trenutku donošenja Direktive nisu uopće postojale razlike između zakona i drugih propisa država članica o *cigaretama s mentolom.*

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

64. Potrebno je odbaciti takvu „taktiku rezanja salame”, koja posebno uzima u obzir svaki segment tržišta koji je reguliran mjerom za usklađivanje unutarnjeg tržišta te čak, ako je moguće, i pojedinačne sastavne dijelove nekog proizvoda. Naprotiv, relevantno je može li se cijela Direktiva temeljiti na članku 114. UFEU-a.

65. Također, cigarete s mentolom nemaju poseban status [40], koji ih razlikuje od ostalih cigareta sa svojstvenim aromama i koji zahtijeva izuzeće od zabrane plasiranja na tržište na području cijele Unije, a koja je određena u Direktivi, za tu skupinu duhanskih proizvoda [41].

66. Za pozivanje na članak 114. UFEU-a odlučujuće je samo jedno – je li u vrijeme donošenja Direktive u vezi s primjenom svojstvenih aroma u duhanskim proizvodima, neovisno o tome je li riječ o mentolu ili drugim aromama, trebalo ukloniti razlike između zakona i drugih propisa država članica, a koje su mogle biti prepreke trgovini na europskom unutarnjem tržištu.

37 — Vidjeti moje današnje mišljenje u predmetu Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14, t. 37. do 83. i 105. do 108.).

38 — Presude 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.)

39 — Presude 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.)

40 — Vidjeti opširnije o ovom pitanju moje mišljenje u predmetu Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14, t. 48. do 57.).

41 — U tom smislu izvješće stalnog žalbenog tijela WTO-a od 4. travnja 2012. (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes“, dostupno na internetskoj stranici WTO-a na www.wto.org), gdje se polazi od usporedivosti cigareta s klinčićem i onih s aromom mentola (vidjeti posebno zaključke u t. 298. tog izvješća).

i) Uklanjanje postojećih prepreka trgovini

67. Kako su tijela Unije i pojedine države članice koji sudjeluju u prethodnom postupku prikazali, u to je vrijeme niz država članica već regulirao korištenje svojstvenih aroma, dok druge države članice nisu. Tamo gdje su postojali nacionalni propisi, oni su sadržajno bili vrlo različiti, te se nisu nužno odnosili na iste arome [42]. Kroz taj kolaž nacionalnih zakonodavstava moglo je doći do znatnih prepreka trgovini na unutarnjem tržištu za duhanske proizvode, za koje je svojstvena iznimno intenzivna prekogranična trgovina [43].

68. Čak i kad, posebno u odnosu na cigarete s mentolom, ne bi postojale značajne prepreke trgovini, to ne bi dovelo u pitanje pozivanje na članak 114. UFEU-a. Naime, primjena članka 114. UFEU-a ne pretpostavlja da svako podrobno reguliranje mjere za usklađivanje unutarnjeg tržišta koja se temelji na ovom pravnom temelju treba sadržavati odgovor na konkretne razlike između nacionalnih zakona i drugih propisa. Naprotiv, relevantno je uzimanje u obzir cjelokupnog propisa [44].

69. Osim toga zakonodavac Unije smio je u ovom slučaju također uzeti u obzir da bi zabrana cigareta sa svojstvenim aromama imala očito manji doprinos postizanju visoke razine zaštite zdravlja, ako bi za stvarne i potencijalne potrošače aromatiziranih duhanskih proizvoda na unutarnjem tržištu na raspolaganju i dalje ostala mogućnost biranja cigareta s mentolom [45].

70. Neovisno o tome u vrijeme donošenja Direktive u najmanje je dvije države članice – Belgiji i Njemačkoj – čak već postojala zabrana određenih kapsula mentola u cigaretama, tako da se ondje u svakom slučaju ova konkretna vrsta cigareta s mentolom nije smjela stavljati u promet [46]. Međutim, u to vrijeme, koliko se može vidjeti, u drugim državama članicama nisu postojale usporedive zabrane. Prigovor više poduzetnika koji su sudjelovali u postupku i Poljske da nije bilo razlika između nacionalnih zakonodavstava, posebno u odnosu na cigarete s mentolom, nije stoga samo u općenitom smislu irelevantan u pogledu načina funkcioniranja iz članka 114. UFEU-a, već je također u konkretnom slučaju stvarno netočan.

ii) Opasnost budućeg različitog razvoja nacionalnih zakona i drugih propisa

71. Nadalje, više poduzetnika koji su sudjelovali u postupku i Poljska poriču da će u budućnosti nastati prepreke trgovini na europskom unutarnjem tržištu zbog zabrana cigareta s mentolom u pojedinačnim državama.

72. Ovoj ću se problematici kasnije vratiti samo podredno. Naime, iz mojih dosadašnjih navoda u svakom slučaju proizlazi da su postojale znatne prepreke trgovini već u trenutku donošenja Direktive, s obzirom na tada postojeće različitosti među zakonima i drugim propisima država članica o duhanskim proizvodima sa svojstvenim aromama. Time se u stvari rješava pitanje nastanka *budućih* prepreka trgovini.

42 — Primjerice, Njemačka je zabranila korištenje svih aromatiziranih kapsula u cigaretama, Belgija je, međutim, zabranila samo korištenje kapsula s mentolom. Francuska je predvidjela granične vrijednosti za korištenje dodataka koji daju slatkast ili kiselkast okus. Litva je, međutim, u potpunosti zabranila određene arome, kao što su sve one koje imaju okus vanilije ili klinčića. Cjelokupni pregled te problematike nalazi se u procjeni utjecaja koju su podnijele službe Komisije („Impact Assessment“) 19. prosinca 2012., Dok. SWD (2012) 452 *final*, posebno Dio 1, str. 34. i Dio 4, str. 6.

43 — Uvodna izjava 6. Direktive; u istom smislu već navedene 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.)

44 — Koristeći riječi Suda, pozivanje na članak 114. UFEU-a kao pravni temelj ne pretpostavlja da u svakom od slučaja koji su obuhvaćeni u pravnom aktu koji se poziva na ovaj pravni temelj postoji stvarna povezanost sa slobodnim kretanjem između država članica. Naprotiv, odlučujuće je da pravni akt koji se poziva na članak 114. UFEU-a treba 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.).

45 — Vidjeti u tom pogledu također uvodnu izjavu 16. Direktive, iz koje se može zaključiti da zakonodavac Unije posebnu pozornost pridaje svojstvenim aromama, koje mogu utjecati na navike konzumiranja.

46 — Vidjeti u tom pogledu dokaze u procjeni utjecaja („Impact Assessment“), koju su službe Komisije podnijele 19. prosinca 2012., Dok. SWD (2012) 452 *final*, tamo posebno Dio 1, str. 34.

73. U svakom slučaju: prema ustaljenoj se sudskoj praksi članak 114. UFEU-a može koristiti kao pravni temelj kako bi se izbjeglo nastajanje novih prepreka trgovini uslijed različitog razvoja nacionalnih pravnih propisa, ako je nastanak takvih prepreka vjerojatan te ako poduzete mjere usklađivanja imaju za cilj njihovo izbjegavanje [47].

74. Jednako vrijedi i ovdje, posebno ako se uzme u obzir međunarodni kontekst rada Svjetske zdravstvene organizacije (WHO).

75. Tijela Unije i pojedine države članice koje sudjeluju u prethodnom postupku uvjerljivo su prikazali da su Unija i njezine države članice prema Okvirnoj konvenciji WHO-a o nadzoru nad duhanom [48] bili pozvani ograničiti ili zabraniti korištenje sastojaka u duhanskim proizvodima koji mogu poboljšati njihov okus – pa tako i korištenje mentola. Doduše, to ne proizlazi iz samog teksta Okvirne konvencije, ali proizlazi iz smjernica za provedbu njezinih članaka 9. i 10. koje je donijela Konferencija ugovornih stranaka prije nekoliko godina [49].

76. Iako ove smjernice kao takve nisu pravno obvezujuće, ipak međunarodno imaju svojstvo preporuka za provođenje Okvirne konvencije WHO-a od strane njezinih ugovornih stranaka [50]. Sukladno tomu, one također služe kao orijentacijska pomoć državama članicama Europske unije koje su sklopile tu okvirnu konvenciju.

77. U svjetlu ove situacije zakonodavac je mogao pretpostaviti da će to na nacionalnoj razini Unije uskoro dovesti do donošenja propisa o korištenju mentola i drugih svojstvenih aroma u duhanskim proizvodima, ako se na razini Unije ne donesu jedinstveni propisi.

78. Činjenica koju su istaknuli neki sudionici u postupku da je s tim u vezi kroz dulje vremensko razdoblje u stvarnosti doneseno malo nacionalnih propisa u državama članicama Europske unije [51] mogla je biti posljedica toga što je Komisija unutar Unije već više ili manje istovremeno s donošenjem smjernica WHO-a pripremila i pokrenula zakonodavni postupak donošenja pobijane Direktive [52].

79. Nadalje, zakonodavac Unije mogao je opravdano poći od presumpcije da se eventualne nacionalne odredbe za provođenje Okvirne konvencije WHO-a razlikuju od države članice do države članice, čime bi se, ako ne bi bila donesena mjera usklađivanja na razini Unije, moglo dovesti do nastanka novih prepreka trgovini na unutarnjem tržištu. Naime, te smjernice ne određuju strankama Konvencije nikakve konkretne mjere, već im ostavljaju razumno širok manevarski prostor; posebno omogućujući im izbor između zabrana i pukih ograničenja u vezi s korištenjem pojačivača okusa u duhanskim proizvodima i sadržavajući samo primjere takvih sastojaka.

80. Iz tog su razloga neosnovane sve dvojbe brojnih poduzetnika koji sudjeluju u postupku kao i Poljske o postojanju sadašnjih ili budućih razlika između zakona i drugih propisa država članica.

47 — Presude 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.)

48 — Odobrenoj 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.).

49 — Vidjeti u tom pogledu „Djelomične smjernice za provedbu članaka 9. i 10.“, koje je donijela Konferencija ugovornih stranaka Okvirne konvencije WHO-a o nadzoru nad duhanom na njezinoj četvrtoj sjednici u Punta del Este (2010.), FCTC/COP/4(10), a izmijenjene na njezinoj petoj sjednici u Seoulu (2012.), FCTC/COP/5(6), u daljnjem tekstu također: smjernice ili smjernice WHO-a. U t. 3.1.2.2. tih smjernica, koja se izričito odnosi i na mentol kao pojačivač okusa, navodi se sljedeće: „Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products“.

50 — *Ibid*., t. 1.1.

51 — Komisijin Prijedlog Direktive Europskog 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 19. prosinca 2012. Interne pripreme i konzultacije Komisije sukladno tomu su već ranije održane.

52 — 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)

b) Poboljšanje uvjeta za funkcioniranje unutarnjeg tržišta

81. Dalje, tužitelji iz glavnog postupka i njihovi intervenijenti osporavaju da zabrana cigareta s mentolom može doprinijeti poboljšanju uvjeta funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

82. Bez dvojbe, zabrana duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama nije prikladna da poboljša funkcioniranje unutarnjeg tržišta za *te* proizvode. Međutim, u sudskoj je praksi priznato da članak 114. UFEU-a zakonodavcu Unije daje ovlaštenje zabraniti stavljanje određenog proizvoda na cjelokupno europsko unutarnje tržište, ako to služi poboljšanju uvjeta trgovine za neku skupinu *drugih* proizvoda [53].

83. Na primjeru duhanskih proizvoda o kojima je ovdje riječ to se može prikazati na sljedeći način: zabrana iz prava Unije određenih oblika prezentacije duhana služi stvaranju jedinstvenih trgovinskih uvjeta za sve duhanske proizvode u cijeloj Europskoj uniji. Time je zabrana u cijeloj Uniji duhanskih proizvoda kojima je dodana svojstvena aroma, na određen način cijena za slobodno kretanje „uobičajenih" duhanskih proizvoda, koji ispunjavaju zahtjeve iz Direktive, na europskom unutarnjem tržištu uz istovremeno osiguravanje visoke razine zaštite zdravlja [54]. Drugim riječima, duhanski proizvodi u Europskoj uniji mogu ipak i dalje u pravilu biti stavljani u promet, ali samo bez svojstvenih aroma.

84. Brojni poduzetnici koji sudjeluju u prethodnom postupku navode da će se krijumčarenje povećati, a crno tržište cigareta s mentolom procvasti. Pri tome se, međutim, radi samo o običnoj tvrdnji, koja je usto slabo potkrijepljena.

85. Osim toga, ne može uopće biti relevantno mogu li se krijumčarenje i trgovina na crnom tržištu učinkovito spriječiti mjerama iz Direktive [55]. Naprotiv, odlučujuća je činjenica da je nakon stupanja na snagu zabrane stavljanja u promet duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama za potrošače postalo teže dalje se opskrbljivati cigaretama s mentolom i drugim aromatiziranim cigaretama. Već sama ta okolnost opravdava shvaćanje da kod te zabrane neće izostati njezin doprinos osiguranju visoke razine zaštite zdravlja. To da se zabrane sporadično kada je god to moguće izbjegavaju u načelu nije suprotno njihovoj prikladnosti za postizanje postavljenih ciljeva.

c) Privremeni zaključak

86. Sve u svemu, može se utvrditi da je članak 114. UFEU-a opravdano upotrijebljen kao pravni temelj za zabranu duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama – posebno cigareta s mentolom.

2. Označavanje i pakiranje duhanskih proizvoda (Pitanje br. 1 Dio c točka (i.))

87. Predmet Pitanja br. 1 Dijela c točke (i.) je Glava II. Poglavlje II. Direktive. Sud koji je uputio zahtjev pita predstavlja li članak 114. UFEU-a odgovarajući pravni temelj za zahtjeve europskog prava sadržane u tom dijelu Direktive (tj. u člancima 8. do 16.) o „označavanju i pakiranju" duhanskih proizvoda. To poriču tužitelji u glavnom postupku i neki njihovi intervenijenti. Oni tvrde da u tom području postoje bitne prepreke trgovini te naglašavaju da su sve postojeće razlike u pakiranju i predstavljanju duhanskih proizvoda, ovisno o nacionalnom tržištu, u prvom redu posljedica strategije proizvođačâ o stavljanju na tržište kao i različitih potrošačkih preferencija u pojedinim državama članicama.

53 — 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.). Nedavno donesena presuda Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535) također se odnosila na činjenično stanje u kojem je članak 95. UEZ-a (sadašnji članak 114. UFEU-a) poslužio kao pravni temelj za zabranu stavljanja proizvoda na europsko unutarnje tržište.

54 — Vidjeti također članak 24. stavak 1. Direktive.

55 — 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.).

88. U tom je pogledu potrebno napomenuti da su brojni aspekti označavanja i pakiranja duhanskih proizvoda već bili predmet uređenja u pravu Unije u Direktivi 2001/37/EZ [56], aktu koji je prethodio spornoj Direktivi 2014/40.

89. Ako već postoji mjera usklađivanja unutarnjeg tržišta na određenu temu koja je u to vrijeme zakonito imala temelj u članku 114. UFEU-a, zakonodavcu Unije u izvršavanju margine prosudbe mora načelno biti dopušteno ponovno upotrijebiti isti pravni temelj kako bi uređenje doneseno u to vrijeme preradio na temelju nove političke ocjene i s obzirom na najnovije znanstvene spoznaje i prilagodio ga novoj situaciji [57].

90. Pri tome na raspolaganju zakonodavcu Unije stoji mogućnost, s jedne strane, da prethodnu odredbu zamijeni potpuno drugačijom, novom odredbom, za koju smatra, prema novoj ocjeni činjeničnog stanja, da može bolje doprinijeti funkcioniranju unutarnjeg tržišta. Međutim, s druge se strane, u načelu također može, kao u ovom slučaju, držati bivše odredbe i nju samo dalje razviti, kako bi u skladu sa zahtjevom iz članka 114. stavka 3. UEFU-a doprinijela visokoj razini zaštite zdravlja koja prelazi cilj koji se prethodnom odredbom mogao postići [58]. S tim se u svezi, pored toga, mogu donositi novi propisi, kojima se treba poboljšavati učinkovitost postojeće odredbe i otežati njezino zaobilaženje [59].

91. Već iz tog razloga ne može postojati sumnja o tome da članak 114. UFEU-a predstavlja odgovarajući pravni temelj za nove propise za daljnji razvoj zakonodavstva Unije o označavanju i pakiranju duhanskih proizvoda sadržane u Glavi II. Poglavlju II. Direktive.

92. Usto je u ovom predmetu riječ o tome da odredbe koje su prethodile nisu ni na koji način uklonile sve prepreke trgovini duhanskim proizvodima na europskom unutarnjem tržištu [60]. Kako ispravno naglašavaju tijela koja sudjeluju u prethodnom postupku te Irska i Francuska, u trenutku donošenja Direktive 2014/40 još su postojale velike razlike između zakonodavstava država članica o označavanju i pakiranju duhanskih proizvoda [61].

93. Tako su u pojedinim državama članicama bila propisana kombinirana zdravstvena upozorenja (koja se sastoje od teksta i fotografije), a u drugim državama članicama, sukladno tadašnjim minimalnim uvjetima iz članka 5. Direktive 2001/37, samo tekstualna upozorenja. Pored toga razlikuju se zahtjevi o veličini pakiranja cigareta, njihovu minimalnom sadržaju te o na tim pakiranjima dozvoljenom promotivnom tekstu i podacima o svojstvima proizvoda, koji su predviđeni nacionalnim pravom.

94. Očigledno je da odredbe o označavanju i pakiranju proizvoda predviđene pravom država članica mogu biti prepreka trgovini, što je priznato i u ustaljenoj sudskoj praksi [62]. Stoga, u ovom predmetu također postoji prostor za donošenje mjera za usklađivanje unutarnjeg tržišta prema članku 114. UFEU-a, a u cilju otklanjanja takvih postojećih prepreka trgovini.

56 — Direktiva 2001/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2001. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih proizvoda (SL L 194, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 12., str. 49.), vidjeti tamo posebno čl. 5. do 7.

57 — Presude British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 77. do 80.) i Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 34.)

58 — Presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, posebno t. 79.)

59 — Presude Njemačka/Parlament i Vijeće (C-376/98, EU:C:2000:544, t. 100.) i British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 82.)

60 — U istom smislu presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 65. i 66.)

61 — Vidjeti u tom pogledu uvodne izjave 22., 23. i 28. Direktive. Pojedinosti se nalaze u dokumentima koje je Komisija podnijela 19. prosinca 2012., posebno u obrazloženju prijedloga Direktive, COM(2012) 788 *final*, str. 6.-8., te u procjeni utjecaja („Impact Assessment“) službi Komisije, Dok. SWD (2012) 452 *final*, Dio 1., str. 29. i dalje.

62 — Presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 64., druga rečenica); vidjeti osim toga presude Rau Lebensmittelwerke (261/81, EU:C:1982:382, t. 15.), Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905, t. 15.) i Schwarz (C-366/04, EU:C:2005:719, t. 29.).

95. Suprotno tomu, ne može se prigovoriti da pojedini poduzetnici koji sudjeluju u postupku ne vide kao prepreke trgovini postojeće razlike između nacionalnih zakonodavstava o označavanju i predstavljanju duhanskih proizvoda jer su različito osmislili svoje pakiranje proizvoda prema vlastitom nahođenju, ovisno o državi članici i navikama potrošača.

96. Iako subjektivno mišljenje predmetnog poduzetnika kod ocjenjivanja postojanja prepreka trgovini može imati određenu ulogu, ono ne može biti jedini odlučujući čimbenik, posebno onda kada, kao ovdje, postoji sumnja da neki poduzetnici podcjenjuju postojanje prepreka trgovini, kako bi zaobišli jedinstveno uređenje u cijeloj Uniji sa strožim zahtjevima zaštite zdravlja [63].

97. Naprotiv, uvijek je odlučujuća objektivna analiza. S tim je u svezi zakonodavac Unije, kao prvo, smio uzeti u obzir da se proizvodnja duhanskih proizvoda za unutarnje tržište sve više fokusira na malobrojne proizvodne jedinice unutar Europske unije, što po prirodi stvari vodi k opsežnoj prekograničnoj trgovini i povećanoj potrebi za jedinstvenim zakonodavstvom za područje cijele Unije [64]. Nadalje, međunarodni kontekst, posebno mjerila iz članka 11. Okvirne konvencije WHO-a, učinio je vjerojatnim da bi pojedine države članice donosile nove, očekivano različite odredbe na području označavanja i pakiranja duhanskih proizvoda da zakonodavac Unije nije postupao [65].

98. Prikladnost spornih odredaba Direktive za uklanjanje prepreka trgovini ne može se pobijati, između ostaloga, zbog toga što će također i u budućnosti postojati nacionalne posebitosti na pakiranjima za duhanske proizvode, od jezika upozorenja do eventualnih poreznih markica. Naime, članak 114. UFEU-a ne funkcionira po načelu „sve ili ništa”. Naprotiv, članak 114. UFEU-a dozvoljava također djelomično usklađivanje zakona i drugih propisa država članica, koje jednako tako može doprinijeti uklanjanju prepreka trgovini, posebno kada dovodi do ušteda za predmetne poduzetnike. Zakonodavac Unije smio je ovdje razumno poći od tih razmatranja u pogledu standardizacije veličine i minimalnog sadržaja pakiranja proizvoda, kao i naravi upozorenja koja se na njima nalaze te dozvoljenih informacija o svojstvima proizvoda.

99. Što se tiče porasta krijumčarenja i procvata crnog tržišta, što su prognozirali neki sudionici postupka, taj argument u ovom kontekstu smatram jednako neuvjerljivim, kao što sam ga ranije smatrala u vezi sa zabranom svojstvenih aroma [66].

100. Konačno, u mjeri u kojoj pojedini poduzetnici koji sudjeluju u prethodnom postupku iznose kritiku da će standardizacijom pakiranja proizvoda doći do nestanka različitosti proizvoda i mogućnosti tržišnog natjecanja među proizvođačima duhanskih proizvoda, to u stvari nije prigovor nenadležnosti, nego prigovor neproporcionalnosti koji ću opovrgnuti u daljnjem tekstu u vezi s Pitanjem br. 3 [67].

101. Konačno, treba stoga odbiti prigovore protiv primjene članka 114. UFEU-a kao pravnog temelja za odredbe iz Glave II. Poglavlja II. Direktive, gotovo isto kako je to Sud već učinio u vezi s prethodnom direktivom [68].

63 — Vidjeti u tom pogledu procjenu utjecaja („Impact Assessment“), koju su službe Komisije podnijele 19. prosinca 2012., Dok. SWD (2012) 452 *final*, Dio 1., str. 33.

64 — Uvodna izjava 6. Direktive; u istom smislu već navedene 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.)

65 — Vidjeti u istom smislu gore, t. 74. do 77. ovog mišljenja te dodatno u nastavku, t. 201. ovog mišljenja.

66 — Vidjeti u tom pogledu gore, t. 84. i 85. ovog mišljenja.

67 — Vidjeti u tom pogledu u nastavku, t. 193. te 204. i 205. ovog mišljenja.

68 — Presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 63. do 91.)

3. Slobodno kretanje duhanskih proizvoda (Pitanje br. 1 Dijelovi a i b)

102. Pitanjem br. 1 Dijelovima a i b razmatra se pravilo iz članka 24. Direktive o „slobodnom kretanju" duhanskih proizvoda. Na temelju prigovora tužiteljâ u glavnom postupku i pojedinih njihovih intervenijenata sud koji je uputio zahtjev želi znati predstavlja li članak 114. UFEU-a odgovarajući pravni temelj za tu odredbu Direktive, posebno za njezine stavke 2. i 3.

103. Kao prvo, smatram da kod razmatranja ovog pitanja moguće napomene pravnih službi različitih tijela Unije, na koje upućuju pojedini poduzetnici koji sudjeluju u postupku, ne mogu imati nikakvu ulogu. Te napomene ulaze u čisto unutarnja postupanja koje ne predstavljaju uvijek mišljenje predmetnog tijela i na njih se kao takve ne može protiv njega pozvati u sudskom postupku. Po prirodi stvari jest da politička tijela Unije donošenje svojih odluka pripremaju interno te pri tome također polemiziraju. Samo iz tih okolnosti ne može se izvesti zaključak u vezi sa zakonitošću spornih odredaba Direktive.

104. Članak 24. Direktive ima sljedeću strukturu: u stavku 1. te odredbe određuje se načelo slobodnog kretanja duhanskih i srodnih proizvoda koji su usklađeni s ovom direktivom; države članice ne mogu zabraniti ili ograničiti stavljanje na tržište takvih proizvoda zbog razloga koji se odnose na aspekte uređene tom direktivom. Međutim, to vrijedi samo „podložno stavcima 2. i 3.". Članak 24. stavak 2. Direktive državama članicama pod određenim uvjetima dozvoljava propisati daljnje zahtjeve, tj. one koji idu preko odredaba Direktive, u vezi sa standardizacijom pakiranja duhanskih proizvoda. Prema članku 24. stavku 3. Direktive, države članice također mogu pod uvjetima koji su u tom stavku navedeni zabraniti određenu kategoriju duhanskih ili srodnih proizvoda radi zaštite zdravlja.

a) Pravo država članica da odrede daljnje zahtjeve za ujednačavanje pakiranja duhanskih proizvoda (Pitanje br. 1 Dio a)

105. Prije svega, Pitanjem br. 1 Dijelom a dovodi se u pitanje pravni temelj za članak 24. stavak 2. Direktive. Prema toj odredbi Direktive, ona „ne utječe na pravo neke države članice da zadrži ili uvede daljnje zahtjeve primjenjive na sve proizvode stavljene na njezino tržište, u vezi sa standardizacijom pakiranja duhanskih proizvoda, ako je to opravdano na temelju javnog zdravlja, uzimajući u obzir visok stupanj zaštite zdravlja ljudi postignut ovom direktivom. […]"

106. Tužitelji u glavnom postupku i njihovi intervenijenti mišljenja su da ta odredba ne može imati pravni temelj u članku 114. UFEU-a, jer ona ne dovodi do uklanjanja nego nastanka prepreka trgovini. Kao obrazloženje svojeg mišljenja poduzetnici koji sudjeluju u postupku navode da članak 24. stavak 2. Direktive omogućuje državama članicama da ometaju slobodno kretanje roba za duhanske proizvode uvođenjem strožih propisa o pakiranju od onih na razini Unije.

107. Pri tome poduzetnici koji sudjeluju u postupku, kao i Ujedinjena Kraljevina, Irska i Norveška, polaze od posebno *širokog poimanja* članka 24. stavka 2. Direktive. One pretpostavljaju da bi se tom odredbom državama članicama trebalo omogućiti da *u svakom pogledu* određuju strože uvjete u pogledu pakiranja duhanskih proizvoda, dakle bez obzira je li neki aspekt pakiranja predmet usklađivanja u pravu Unije ili nije.

108. Uistinu bi mogao članak 24. stavak 2. Direktive takvim širokim tumačenjem doći u sukob s ciljem iz članka 114. UFEU-a koji se temelji na poboljšanju načina funkcioniranja unutarnjeg tržišta. Naime, takvom bi interpretacijom Direktiva uistinu uskladila zahtjeve o pakiranju duhanskih proizvoda, ali ipak priznala pravo državama članicama da ponovno odstupe od tog usklađivanja, pri tome ne uzimajući u obzir uvjete i postupke iz članka 114. stavaka 4. do 10. UFEU-a. Tako bi se, kao što je to BAT pravilno istaknuo, jednom rukom postignuta usklađenost drugom rukom ponovno uništila.

109. Međutim, bilo bi preuranjeno bez dubljeg razmatranja ove teme brzopleto zaključiti da je članak 24. Direktive nespojiv s člankom 114. UFEU-a i da se zbog toga nije smio donijeti na tom pravnom temelju. Naime, široko shvaćanje koje zastupaju poduzetnici koji sudjeluju u postupku, Ujedinjena Kraljevina, Irska i Norveška u vezi s člankom 24. stavka 2. Direktive nije jedino zamislivo. I na temelju ustaljene sudske prakse se odredba sekundarnog prava, kod koje je moguće više od jednog tumačenja, valja tako shvatiti da bude usklađena s primarnim pravom te da se njezina valjanost ne može dovesti u pitanje [69].

110. Tumačenje članka 24. stavka 2. Direktive koje je u skladu s primarnim pravom, a koje posebno osigurava njegovu usklađenost s pravnim temeljem iz članka 114. UFEU-a, čini se u potpunosti mogućim. Naime, može se, u skladu sa shvaćanjem tijela Unije koja sudjeluju u prethodnom postupku, kao i Francuske i Portugala, izvesti *usko shvaćanje* članka 24. stavka 2. Direktive te tu odredbu Direktive tumačiti na način da je državama članicama dozvoljeno donošenje „strožih odredaba" samo ako sam zakonodavac Unije nije izvršio nikakvo usklađivanje.

111. Navedeno usko shvaćanje članka 24. stavka 2. također je najbliže cilju i sistematici Direktive 2014/40. Naime, za razliku od onoga za što se čini da tužitelji u glavnom postupku i neki njihovi intervenijenti misle, ta Direktiva ne postiže punu, već samo djelomičnu usklađenost ili, riječima iz njezina članka 1. točke (b), „usklađivanje zakona i drugih propisa država članica o određenim aspektima označivanja i pakiranja duhanskih proizvoda". Tome u prilog govori također uvodna izjava 53. Direktive, koja naglašava da su tim zakonodavnim aktom postignute „različite razine harmonizacije" te da on samo „za predstavljanje i pakiranje […] navodi prvi niz osnovnih zajedničkih pravila".

112. Činjenica jest da Direktiva sadržava jedno cijelo poglavlje s odredbama o označavanju i pakiranju duhanskih proizvoda, koje sežu od oblika i obaveznog sadržaja pakiranja do zahtjeva za (kombiniranim) zdravstvenim upozorenjima i do zabrana određenih obmanjujućih deklaracija na pakiranjima proizvoda. Suprotno shvaćanju brojnih poduzetnika koji sudjeluju u postupku, ipak ne nedostaje prostora za dodatno nacionalno reguliranje u najrazličitijim aspektima na području označavanja i pakiranja duhanskih proizvoda. Među ostalim, iz članka 28. stavka 2. točke (a) Direktive može se zaključiti da određene površine na pakiranjima nisu regulirane tom direktivom te da Komisija, između ostaloga, prati razvoj na nacionalnoj razini.

113. Tako se državama članicama ne zadire u njihovo pravo da postave svoje vlastite zahtjeve u pogledu boja svih dijelova tog jediničnog pakiranja, koji nisu rezervirani za upozorenja, sve do standardizacije pakiranja [70]. Naime, u Direktivi su boje u svakom slučaju indirektno uređene u toj mjeri u kojoj njezin članak 13. predviđa da duhanski proizvodi ne smiju sadržavati nikakvo obmanjujuće ili prijevarno pozitivno predstavljanje proizvoda.

114. Iz tog se razloga ne čini uvjerljivim prigovor pojedinih poduzetnika koji sudjeluju u prethodnom postupku da odredba koja se temelji na članku 114. UFEU-a, kao što je članak 24. Direktive, ne smije državama članicama dopuštati *nikakve* strože nacionalne propise o označavanju i pakiranju duhanskih proizvoda, jer cjelokupna navedena materija „ulazi u područje primjene Direktive". Taj prigovor, koji vjerojatno proizlazi iz straha određenih predmetnih poduzetnika od uvođenja nacionalnih odredaba o uvođenju neutralnog pakiranja („plain packaging"), zanemaruje činjenicu da brojni aspekti označavanja i pakiranja duhanskih proizvoda još uvijek očekuju reguliranje na razini Unije, među ostalim i boje.

69 — Presude Komisija/Vijeće (218/82, EU:C:1983:369, t. 15.), Ordre des barreaux francophones et germanophone i dr. (C-305/05, EU:C:2007:383, t. 28.), preispitivanje Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 40.) i Parlament/Vijeće (C-540/13, EU:C:2015:224, t. 39.)

70 — Vidjeti u tom pogledu ponovno uvodnu izjavu 53. Direktive.

115. Kada bi se slijedila teza poduzetnika koji sudjeluju u postupku, tada bi se djelomično usklađivanje zakona i drugih propisa država članica, a koje čini cilj Direktive 2014/40, pretvorilo u potpuno usklađivanje. To bi bilo nepoštovanje široke margine prosudbe koja stoji na raspolaganju zakonodavcu Unije prema članku 114. UFEU-a prilikom izbora najprikladnije tehnike usklađivanja [71]: Zakonodavac Unije ne mora se prilikom pozivanja na članak 114. UFEU-a odlučiti po načelu „sve ili ništa" između potpunog usklađivanja i suzdržavanja od bilo kakvog usklađivanja, već se može također, kao u ovom slučaju, odlučiti za djelomično usklađivanje.

116. Ništa drugo osim toga ne proizlazi iz presuda na koje se pozivaju tužitelji u glavnom postupku [72]. Istina je da je Sud u svojoj prvoj presudi o oglašavanju duhana smatrao protupravnom direktivu koja se temeljila na nadležnostima u vezi s unutarnjim tržištem, između ostaloga, članak 100.a Ugovora o EZ-u (sadašnji članak 114. UFEU-a) jer nije sadržavao nikakvu odredbu o slobodnom kretanju proizvoda usklađenih s tom direktivom. Ako se navedeni dio presude čita u njezinu kontekstu, proizlazi da Sud time ni na koji način nije želio zatvoriti vrata za donošenje direktiva o *djelomičnom usklađivanju* određenih područja. Naprotiv, on je izričito potvrdio da u mjerama usklađivanja unutarnjeg tržišta mogu biti sadržane klauzule koje ostavljaju državama članicama mogućnost da propišu strože odredbe iz razloga javnog interesa [73].

117. Zakonodavac Unije ne može se pozvati na članak 114. UFEU-a samo u slučaju da nije želio nikakav slobodni promet za proizvode iz direktive i one koji su s njom u skladu [74]. Također, zakonodavac Unije može državama članicama zabraniti protivljenje, *iz razloga koji se tiču aspekata usklađivanja iz direktive*, uvozu, prodaji i potrošnji duhanskih proizvoda koji su u skladu s direktivom [75].

118. Međutim, u ovom slučaju to nije tako. Naime, kao prvo, članak 24. stavak 1. Direktive izričito potvrđuje načelo slobodnog kretanja duhanskih proizvoda koji su u skladu s tom direktivom. Kao drugo, članak 24. stavak 2. Direktive, tumačen u svjetlu uvodne izjave 53., dopušta državama članicama „daljnje zahtjeve [...] u vezi sa standardizacijom pakiranja" samo u mjeri u kojoj ne postoji *nikakvo* usklađivanje u pravu Unije.

119. Zasigurno da takva vrsta djelomičnog usklađivanja sa sobom donosi to da se proizvodi, čak i kada njihovo označavanje i pakiranje odgovaraju po svim točkama zahtjevima iz Direktive, ne mogu bezuvjetno izvoziti iz jedne države članice u drugu. Naime, za neusklađene aspekte pakiranja proizvoda svaka država članica može postaviti strože zahtjeve. Bez obzira na to, takvo djelomično usklađivanje donosi sa sobom također nepobitne prednosti za funkcioniranje unutarnjeg tržišta, s obzirom na to da ono doduše ne uklanja sve, ali ipak poneke prepreke trgovini. U ovom predmetu to znači primjerice da proizvođači duhanskih proizvoda mogu na cjelokupnom unutarnjem tržištu koristiti pakiranja cigareta koja imaju jedinstveni osnovni dizajn i da taj dizajn još samo u određenim pojedinostima (npr. u boji), ali više ne u svim točkama, trebaju prilagoditi posebnostima svakog pojedinog nacionalnog zakona ili drugog propisa.

71 — Presude REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, t. 20.), 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.)

72 — Presuda Njemačka/Parlament i Vijeće (C-376/98, EU:C:2000:544, t. 104.); vidjeti dalje presude British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 74.) i Njemačka/Parlament i Vijeće (C-380/03, EU:C:2006:772, t. 73.); slično osim toga presude Gallaher i dr. (C-11/92, EU:C:1993:262, t. 16.) i Philip Morris Belgium i dr. (C-222/91, EU:C:1993:260, t. 13.)

73 — Vidjeti u tom pogledu presudu Njemačka/Parlament i Vijeće (C-376/98, EU:C:2000:544, t. 103. i 104.); u istom smislu presuda Lapin (C-358/11, EU:C:2013:142, t. 32.)

74 — U tom smislu presuda Njemačka/Parlament i Vijeće (C-376/98, EU:C:2000:544, t. 104. i 105.)

75 — Presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 74.)

120. Doista, navedene odredbe iz članka 24. stavaka 1. i 2. Direktive zajedno s pripadajućim objašnjenjima u uvodnoj izjavi 53. imaju tako funkciju pojašnjenja. One objašnjavaju način funkcioniranja djelomičnog usklađivanja koje valja postići Direktivom. Međutim, kao što to, među ostalim, dojmljivo pokazuje polemičan spor među sudionicima u postupku o dopuštenosti eventualnih nacionalnih odredaba o standardizaciji pakiranja, takvo pojašnjenje može biti u potpunosti smisleno.

b) Pravo država članica da zabrane određene vrste proizvoda (Pitanje br. 1 Dio b)

121. Nadalje, Pitanjem br. 1 Dijelom b pripituje se članak 24. stavak 3. Direktive, odnosno njegova prva rečenica. Prema toj odredbi Direktive država članica može „zabraniti određenu kategoriju duhanskog ili srodnog proizvoda na temelju određene situacije u toj državi članici i pod uvjetom da su odredbe opravdane potrebom da se zaštiti javno zdravlje, uzimajući u obzir visoku razinu zaštite zdravlja ljudi koja se postiže ovom direktivom".

122. Kao što to sud koji je uputio zahtjev navodi u svojem zahtjevu za prethodnu odluku, članak 24. stavak 3. prva rečenica u glavnom se postupku u biti pobija istim argumentima kao i članak 24. stavak 2. Direktive. Dakle, ponavlja se kritika da sporna odredba Direktive ne doprinosi uklanjanju, već nastanku prepreka trgovini.

123. Suprotno mišljenju Parlamenta, Vijeća i Komisije, taj se prigovor ne može pobiti pozivanjem na nepostojanje nadležnosti za donošenje mjera usklađivanja u području zdravstvene politike (članak 168. stavak 5. UFEU-a) i na neprekinutu nadležnost država članica u pogledu utvrđivanja svoje zdravstvene politike (članak 168. stavak 7. UFEU-a). Naime, Direktiva 2014/40 nije nikakva mjera zdravstvene politike, već mjera usklađivanja unutarnjeg tržišta, za koju je nadležna Unija na temelju članka 114. UFEU-a[76]. U suprotnom ta, u ovom predmetu, žestoko osporena zabrana duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama ne bi smjela biti unesena u Direktivu[77].

124. Kao što sam, između ostaloga, već ranije objasnila[78], članak 114. UFEU-a ne može u načelu poslužiti kao pravni temelj za propis kojim bi se dozvolilo državama članicama da jednostrano odstupe od učinaka usklađivanja koje ima Direktiva. To također vrijedi za moguće mjere motivirane zdravstvenom politikom, koje bi pojedine države članice mogle donositi, „kako bi se u obzir uzeo potencijalan budući razvoj tržišta", kako je navedeno u uvodnoj izjavi 54. Direktive. Naime, za takve slučajeve članak 114. stavak 8. UFEU-a, koji je kao odredba primarnog prava po rangu iznad Direktive, ne predviđa izričito postupanje na nacionalnoj razini, nego na razini Unije: ako u nekom području koje je već usklađeno pravom Unije nastane neki „poseban problem javnog zdravlja", predmetna država članica treba obavijestiti Komisiju, „koja odmah ispituje, hoće li Vijeću predložiti odgovarajuće mjere". Od tog se pravila ne može odstupiti u aktu sekundarnog prava. U svakom slučaju, države članice direktivom mogu biti ovlaštene da poduzmu *privremene mjere* za zaštitu zdravlja, odstupajući od odredaba same direktive (članak 114. stavak 10. UFEU-a).

125. Iz tog se razloga članak 24. stavak 3. Direktive ne može, suprotno shvaćanju tijela Unije koja sudjeluju u postupku, shvaćati tako široko kao da je on za države članice bjanko ček, da može iz razloga zdravstvene politike stavljanje u promet određenih proizvoda iz Direktive trajno zabraniti te time jednostrano staviti izvan snage slobodno kretanje tog proizvoda. Teza Parlamenta i Komisije prema kojoj pojedine države članice pozivanjem na članak 24. stavak 3. Direktive, primjerice, mogu u potpunosti zabraniti stavljanje u promet cigareta, ne može se prihvatiti. Takva jednostrana nacionalna zabrana ostaje moguća samo za proizvode koji *nisu* predmet usklađivanja iz Direktive 2014/40[79].

76 — U tom smislu presude Njemačka/Parlament i Vijeće (C-376/98, EU:C:2000:544, t. 88.), British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 62) te Alliance for Natural Health i dr. (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, t. 30.)

77 — Vidjeti u tom pogledu gore, t. 58. do 86. ovog mišljenja.

78 — Vidjeti gore, t. 108., 116. i 117. ovog mišljenja.

79 — Tako isto uvodna izjava 55. Direktive

126. Međutim, sve to ne znači da bi članak 24. stavak 3. Direktive bio nezakonit te da bi ga zbog toga trebalo proglasiti nevaljanim. Naime, slično kao valjanost članka 24. stavka 2. Direktive, također se može potvrditi valjanost njezina članka 24. stavka 3., ako se ta klauzula u odnosu na pravni temelj njezina donošenja, dakle u skladu s člankom 114. UFEU-a, tumači restriktivno [80].

127. Prije svega, prema članku 24. stavku 3. Direktive jednostrane su zabrane proizvoda koji su obuhvaćeni Direktivom dozvoljene samo u mjeri u kojoj se cilj zdravstvene politike kojem se teži na razini država članica ne može zadovoljavajuće ostvariti mjerama usklađivanja iz Direktive. To sugerira formulacija iz članka 24. stavka 3. prve rečenice Direktive, prema kojoj moguće zabrane proizvoda, koju izriče država članica, moraju biti „opravdane [...] uzimajući u obzir visoku razinu zaštite zdravlja ljudi koja se postiže ovom Direktivom".

128. Drugo, članak 24. stavak 3. prva rečenica Direktive dopušta isključivo takve zabrane proizvoda motivirane zdravstvenom politikom na nacionalnoj razini koje su „opravdane na temelju određene situacije u toj državi članici". Odgovara načelu supsidijarnosti (članak 5. stavci 1. i 3. UEU-a) da se rješavanje takvih problema prvenstveno prepusti državama članicama [81]. Ako bi s tim u vezi nastali prekogranični problemi, zakonodavac Unije u daljnjim rečenicama članka 24. stavka 3. Direktive utvrdio je mjere predostrožnosti i po uzoru na članak 114. stavke 5. i 6. UFEU-a predvidio postupak davanja odobrenja koji bi provodila Komisija.

129. Prema tom se mjerilu članak 24. stavak 3. Direktive može smatrati mjerom obuhvaćenom pravnim temeljem članka 114. UFEU-a.

130. Tužitelji u glavnom postupku navode da postoji nedosljednost između članka 24. stavka 3. Direktive, s jedne strane, i zabrane cigareta s mentolom iz članka 7. Direktive, s druge strane [82]. U biti njihov prigovor glasi da zabrana svojstvenih aroma, kao što to članak 7. Direktive predviđa, nije potrebna, ako je državama članicama ionako dana mogućnost da jednostrano zabrane određene vrste duhanskih proizvoda. Također tvrde da nije dosljedno zabranu svojstvenih aroma iz članka 7. Direktive opravdavati sprečavanjem mogućih budućih razlika u nacionalnim zakonodavstvima, ali istovremeno u članku 24. stavku 3. Direktive poticati daljnje takve razlike.

131. Ta tvrdnja također nije uvjerljiva. Naime, s jedne strane, članak 7. Direktive, kao što je već navedeno [83], bavi se *prekograničnim problemom*, koji pogađa cijelo europsko unutarnje tržište, dok se, s druge strane, područje primjene članka 24. stavka 3. Direktive već prema samom njegovu tekstu ograničava na *određene situacije pojedinih država članica*. Nadalje, ostavljeno je zakonodavcu Unije da se prilikom izvršavanja široke margine prosudbe u okviru članka 114. UFEU-a [84] odluči za postupno usklađivanje zakona i drugih propisa država članica, tako da se određeni problemi unutarnjeg tržišta rješavaju mjerom za usklađivanje, dok se drugi za sada još ne rješavaju na taj način. Iz tog se razloga ne može smatrati nedosljednim kada zakonodavac Unije duhanske proizvode sa svojstvenim aromama zabrani na cjelokupnom europskom unutarnjem tržištu, dok pojedinim državama članicama zabranjivanje drugih zdravstveno upitnih proizvoda prepušta do daljnjega.

80 — Vidjeti u tom pogledu gore t. 109. ovog mišljenja.

81 — Vidjeti u tom pogledu moje današnje mišljenje u predmetu Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14, t. 141. do 171., posebno t. 152., 153. i 165.).

82 — Taj je prigovor istaknut kako u vezi s člankom 24. stavkom 3. Direktive tako i u vezi s člankom 7. Direktive. Argumente koji su u tom pogledu razmijenjeni obradit ću zajedno na ovom mjestu.

83 — Vidjeti u tom pogledu gore t. 58. do 86. te dodatno u nastavku, t. 282. do 284. ovog mišljenja.

84 — Presude REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, t. 20.), 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.)

c) Privremeni zaključak

132. Sve u svemu, na temelju argumenata izloženih Sudu, ne postoji naznaka da bi članak 24. stavci 2. ili 3. Direktive bili pogrešno utemeljeni na članku 114. UFEU-a.

4. Odredba o prodaji na daljinu (Pitanje br. 1 Dio c točka (iii.))

133. Pitanjem br. 1 Dijelom c točkom (iii.) sud koji je uputio zahtjev razmatra članak 18. Direktive, točnije njegov stavak 1. koji državama članicama prepušta da odluče hoće li zabraniti prekograničnu prodaju duhanskih proizvoda kupcima na daljinu te ih, između ostaloga, poziva na suradnju u sprječavanju ovog oblika prodaje.

134. Ovo pitanje proizlazi iz prigovora BAT-a u glavnom postupku, prema kojem ta odredba ne olakšava prekograničnu trgovinu, već je otežava te tako radi protiv ciljeva iz članka 114. UFEU-a. Nadalje, taj poduzetnik smatra da će mogućnost izbora koja je ostavljena državama članicama dovesti do razlika između nacionalnih zakona i drugih propisa. Iz oba razloga BAT poriče da se članak 18. Direktive može temeljiti na članku 114. UFEU-a kao pravnom temelju.

135. Prije svega je s tim u vezi potrebno utvrditi da je državama članicama već do sada, dakle prije stupanja na snagu Direktive 2014/40, bilo dopušteno zabraniti ili ograničiti prekograničnu prodaju na daljinu duhanskih proizvoda unutar Europske unije uz pozivanje na granice koje su određene Ugovorima za slobodno kretanje roba [85]. Dakle, utoliko članak 18. stavak 1. Direktive nije ništa više nego deklaratorna klauzula koja potvrđuje *status quo*.

136. Nadalje, članak 18. stavak 1. sukladno preambuli Direktive [86] uzima u obzir i okolnost da su, s jedne strane, odredbe Direktive o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih proizvoda mogle biti lako zaobiđene prodajom na daljinu i da bi, s druge strane, maloljetnici preko tog kanala prodaje mogli dobiti lakši pristup duhanskim proizvodima. Općenito bi se na taj način mogao dovesti u pitanje učinak propisa o sprečavanju širenja duhanskih proizvoda.

137. U sudskoj je praksi priznato da pravni akt Unije koji je donesen na temelju članka 114. UFEU-a također može sadržavati odredbe prema kojima izbjegavanje određenih pravila može ili treba biti onemogućeno putem zabrana [87]. Upravo tomu služi članak 18. stavak 1. Direktive.

138. Zabrana prekogranične prodaje na daljinu koju su neke države članice odredile ili će je možda tek odrediti pozivanjem na članak 18. stavak 1. Direktive, na određen je način cijena sposobnosti kretanja duhanskih proizvoda na europskom unutarnjem tržištu koji ispunjavaju zahtjeve iz Direktive i koji se prodaju u skladu s ciljem zaštite zdravlja iz te direktive.

139. Iz tog razloga članak 18. stavak 1. Direktive smio se donijeti pozivanjem na članak 114. UFEU-a kao pravni temelj [88].

85 — Tako primjerice, u Francuskoj i Litvi postoji opća zabrana internetske prodaje duhanskih proizvoda, dok neke druge države članice u pogledu prodaje na daljinu tih proizvoda propisuju obvezu dobivanja odobrenja ili predviđaju dobnu granicu. Vidjeti u tom pogledu pregled u procjeni utjecaja („Impact Assessment“), koju su podnijele službe Komisije 19. prosinca 2012., Dok. SWD (2012) 452 *final*, tamo posebno Dio 4., str. 8.

86 — Uvodna izjava 33. Direktive

87 — Presude Njemačka/Parlament i Vijeće (C-376/98, EU:C:2000:544, t. 100.) i British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 82.)

88 — Pitanje je li članak 18. stavak 1. Direktive u skladu s načelom proporcionalnosti nije predmet ovog prethodnog postupka.

5. Ovlast Komisije da prenese međunarodno dogovorene standarde (Pitanje br. 1 Dio c t. iv.)

140. Pitanje br. 1 Dio c točka (iv.) odnosi se na članak 3. stavak 4. i članak 4. stavak 5. Direktive, u kojima je Komisija ovlaštena donositi delegirane pravne akte, kako bi se preuzeli određeni međunarodno dogovoreni standardi u vezi s maksimalnim razinama emisija, emisijama i metodama mjerenja u pravo Unije. U vezi s tim sud koji je uputio zahtjev ističe prigovor JTI-a, prema kojem se tim odredbama Direktive zakonodavne ovlasti *de facto* delegiraju na SZO odnosno ugovorne stranke Okvirne konvencije WHO-a, a što nije u skladu s člankom 114. UFEU-a.

141. Kritika tih obiju odredaba Direktive ima pri pažljivijem sagledavanju dva aspekta: kao prvo, kritizira se navodno delegiranje zakonodavnih ovlasti na međunarodne institucije ili odbore koji su izvan institucionalnog okvira Unije, kao drugo, dovodi se u pitanje činjenica da se sa svakom eventualnom prilagodbom prava Unije međunarodnim standardima zaista može poboljšati način funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

142. U daljnjem ću tekstu pobiti prvu točku kritike u vezi s Pitanjem br. 5[89]. Što se tiče druge točke kritike, dovoljna je napomena da članak 114. UFEU-a prema ustaljenoj sudskoj praksi može služiti kao pravni temelj za prilagodbu već postojećih mjera za usklađivanje unutarnjeg tržišta s novijim razvojnim tokovima[90]. Samo po sebi se razumije da takva prilagodba također može biti poduzeta zbog međunarodnopravnih zahtjeva ili preporuka međunarodnih odbora (vidjeti također članak 3. stavak 5. drugu rečenicu UEU-a).

143. Ista je stvar ovdje: članak 3. Direktive već sadržava odredbe o najvišim vrijednostima emisija odnosno o emisijama duhanskih proizvoda, a članak 4. Direktive već predviđa odredbe za metode mjerenja. Komisija je u svakom slučaju ovlaštena da te odredbe u svjetlu novijih razvojnih tokova na međunarodnoj razini prilagodi ili dopuni. Time se osigurava da se novi međunarodno dogovoreni standardi jedinstveno i istovremeno primjenjuju na cjelokupnom europskom unutarnjem tržištu, što poboljšava način funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

144. Sukladno tomu, neosnovana je kritika da članak 114. UFEU-a ne može poslužiti kao pravni temelj za članak 3. stavak 4. i članak 4. stavak 5. Direktive.

B – *Načelo proporcionalnosti*

145. Pitanja br. 2 i 3 odnose se na načelo proporcionalnosti. Pri tome se, kao prvo, na temelju prigovora BAT-a, raspravlja o zabrani duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama (Pitanje br. 3 Dio a), kao drugo – u vezi s prigovorom više uključenih poduzetnika – uzimaju se u razmatranje različiti zahtjevi koje Direktiva postavlja o označavanju i pakiranju duhanskih proizvoda (Pitanje br. 2 te Pitanje br. 3 Dijelovi b i c).

146. Načelo proporcionalnosti prema ustaljenoj sudskoj praksi spada u opća načela prava Unije. Ono zahtijeva da su aktivnosti tijela Unije u pogledu postizanja legitimnih ciljeva koji su određeni navedenom odredbom odgovarajuće te da ne prelaze ono što je potrebno za postizanje tog cilja[91]. Pritom je, kada je na raspolaganju više odgovarajućih mjera, potrebno izabrati najmanje ograničavajuću; nadalje, tereti koji su određeni trebaju biti razmjerni postavljenom cilju[92].

89 — Vidjeti u nastavku t. 258. do 263. ovog mišljenja.

90 — Presude British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 77. do 80.) i Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 34.); vidjeti u tom pogledu također gore t. 89. i 90. ovog mišljenja.

91 — Presude 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.)

92 — 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 također presuda Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 91.)

147. Prilikom sudskog preispitivanja proporcionalnosti pravnih akata Unije potrebno je uzeti u obzir da slobodni prostor za postupanje zakonodavca Unije može biti ograničen zbog postojanja različitih čimbenika, kada se radi o zadiranjima u temeljna prava. U te čimbenike spadaju, između ostalog, predmetno područje, bit određenog temeljnog prava, vrsta i težina zadiranja, kao i njegova svrha [93].

1. Zadiranje u slobodu poduzetništva

148. Većina problema postavljenih u Pitanjima br. 2 i 3 odnose se na temeljno pravo slobode poduzetništva (članak 16. Povelje o temeljnim pravima). To temeljno pravo može prema ustaljenoj sudskoj praksi biti predmet niza zadiranja javnih tijela, koja u javnom interesu mogu ograničiti obavljanje gospodarske djelatnosti [94], pri čemu je zakonodavcu Unije na raspolaganju široka margina prosudbe, kada se radi o području koje uključuje kako političke tako i gospodarske ili socijalne odluke te u kojem se trebaju poduzeti složena ispitivanja i ocjenjivanja [95].

149. To da se zakonodavac Unije prilikom donošenja Direktive 2014/40 suočio s upravo takvim složenim problemima gospodarske, socijalne i političke prirode nepobitno je i, između ostaloga, to također nije ozbiljno dovela u pitanje nijedna stranka u postupku. Sukladno tomu, zakonodavcu Unije trebalo je u vezi s općim ocjenama navedenim u Direktivi priznati široku marginu prosudbe, među ostalim, u odnosu na mjere kojima se na europskom unutarnjem tržištu na najbolji način može doseći propisana visoka razina zaštite zdravlja (članak 9. UFEU-a, članak 114. stavak 3. UFEU-a, članak 168. stavak 1. UFEU-a i članak 35. druga rečenica Povelje o temeljnim pravima). To također vrijedi zato što se prognoze o budućim tržišnim uvjetima u pravilu najviše mogu ispitivati u odnosu na njihovu vjerodostojnost.

150. Ta margina prosudbe znači da kršenje načela proporcionalnosti od strane zakonodavca Unije treba priznati samo ako je predmetni pravni akt Unije *očigledno neproporcionalan*, tj. ako očigledno nije primjeren za postizanje postavljenog zakonitog cilja, ako očigledno prelazi ono što je potrebno za postizanje tog cilja ili pak ima nedostatke koji očigledno nisu proporcionalni tom cilju [96]. S druge strane, nije relevantno je li mjera koja je donesena tim pravnim aktom jedina zamisliva ili samo najprimjerenija.

151. Zabranu duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama kao i pojedine zahtjeve koje je razmatrao sud koji je uputio zahtjev o označavanju i pakiranju duhanskih proizvoda treba podvrgnuti sudskom nadzoru s obzirom na to mjerilo.

a) Zabrana duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama (Pitanje br. 3 Dio a)

152. Zabrana duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama, o čijoj je proporcionalnosti Sudu postavljeno Pitanje br. 3 Dio a, proizlazi iz članka 7. stavaka 1. i 7. Direktive.

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

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

95 — Presude 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.)

96 — Presuda Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 74., 81. i 91.); u istom smislu već navedene 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.)

153. Ta zabrana treba doprinijeti osiguranju visoke razine zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu. Naime, sve svojstvene arome, bez obzira na to radi li se o mentolu ili drugim aromama, mogu dovesti do toga da u pravilu vrlo gorak, čak oštar okus duhanskog dima razblaže ili prekriju. Time nastaje po mišljenju zakonodavca Unije ozbiljna opasnost da aromatizirani duhanski proizvodi olakšaju nepušačima pristup konzumiranju duhana [97] te da i okorjelim pušačima, a u svakom slučaju nekima od njih, otežaju izlazak iz ovisnosti o nikotinu [98].

154. Od posebno praktičnog je značaja s tim u vezi zabrana *cigareta s mentolom* od 20. svibnja 2020., koja proizlazi iz navedenih odredaba [99]. Samo se u vezi s ovom zabranom cigareta s mentolom u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje kao i u očitovanjima poduzetnika koji sudjeluju u postupku, nalaze potkrijepljeni argumenti u odnosu na proporcionalnost. Sukladno tomu, koncentrirat ću se u daljnjem tekstu prilikom razmatranja postavljenih pravnih problema na proporcionalnost zabrane cigareta s mentolom.

i) Prikladnost zabrane

155. Sporna je već sama prikladnost zabrane cigareta s mentolom za postizanje poboljšanja zaštite zdravlja, koja je cilj Direktive. Radi se o kontroverznom pitanju kako će zabrana cigareta s mentolom utjecati na potrošačko ponašanje sadašnjih i potencijalnih pušača. Svi se sudionici postupka u svojim tezama pozivaju na znanstvene studije i prigovaraju svojim protivnicima u postupku da njihove tvrdnje nisu zadovoljavajuće znanstveno potkrijepljene.

156. Za ocjenjivanje zakonitosti Direktive 2014/40, a posebno proporcionalnosti spornih odredaba, uopće nije važno, jesu li dovoljno točna, u sadašnjem stupnju razvoja znanosti, razmatranja zakonodavca Unije o zdravlju u odnosu na cigarete s mentolom, koja meni osobno djeluju vrlo uvjerljivo.

157. Naime, zakonodavac Unije prilikom donošenja direktive trebao je uzeti u obzir načelo predostrožnosti [100]. Upravo kada se pokaže nemogućim sa sigurnošću utvrditi postojanje i opseg navodne opasnosti jer rezultati provedenog istraživanja nisu dovoljni, konačni, niti točni, ali vjerojatnost stvarne štete za javno zdravlje ipak postoji ako se opasnost konkretizira, načelo predostrožnosti opravdava donošenje mjera ograničavanja, ako su te mjere objektivne i nediskriminirajuće [101].

158. Također, poziv u okviru WHO-a da se korištenje sastojaka u duhanskim proizvodima koji mogu poboljšati njihov okus treba općenito ograničiti ili zabraniti, pri čemu također korištenje mentola [102], nije ništa drugo nego izraz načela predostrožnosti.

159. Iz tog je razloga prema načelu predostrožnosti bilo opravdano, pa možda čak i nužno, za korištenje svojstvenih aroma u duhanskim proizvodima predvidjeti općenito stroge odredbe, posebno jer je prema zahtjevima iz primarnog prava cilj bio postizanje *visoke* razine zaštite zdravlja (članak 9. UFEU-a, članak 114. stavak 3. UFEU-a, članak 168. stavak 1. UFEU-a i članak 35. druga rečenica Povelje o temeljnim pravima).

97 — Vidjeti u tom pogledu također uvodnu izjavu 16. Direktive.

98 — Vidjeti u tom pogledu upućivanje na uzorke konzumacije u uvodnoj izjavi 16. direktive.

99 — Rok 20. svibnja 2020. proizlazi iz članka 7. stavka 14. Direktive, s obzirom na to da količina prodaje cigareta s mentolom na području cijele Unije prelazi 3 %, što nije opovrgnuo niti jedan sudionik postupka.

100 — 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 je Sud naglasio da zakonodavac Unije „treba poštovati načelo predostrožnosti kada u okviru politike unutarnjeg tržišta donosi mjere o zaštiti zdravlja ljudi“.

101 — 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.)

102 — Vidjeti u tom pogledu gore, t. 74.do 76. ovog mišljenja.

160. Ni u kom se slučaju zabrana svojstvenih aroma, uključujući mentol, ne može u duhanskim proizvodima smatrati *očigledno neprimjerenom* za postizanje navedenog cilja, čime bi se doprinijelo postizanju visoke razine zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu. To vrijedi tim više kada se pored načela predostrožnosti također razmatra široka margina prosudbe koja stoji na raspolaganju zakonodavcu Unije u vezi s izborom mjera kojima se na unutarnjem tržištu najbolje može postići predviđena visoka razina zaštite zdravlja.

ii) Nužnost zabrane

161. Nadalje, pojedini poduzetnici koji sudjeluju u postupku i Poljska osporavaju da je zabrana stavljanja u promet cigareta s mentolom nužna da bi se postigla visoka razina zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu koja je cilj Direktive.

162. Argumenti koji su s tim u vezi navedeni mogu se formirati u dva tematska kruga: s jedne strane, radi se o pitanju je li bila nužna opća zabrana svih svojstvenih aroma, uključujući mentol te, s druge strane, o pitanju je li zakonodavac Unije mogao uspostaviti blaža, manje ograničavajuća sredstva kao zabranu raspolaganja.

– Nužnost opće zabrane svih svojstvenih aroma

163. Što se tiče prvog tematskog kruga, već sam u prethodnom tekstu u vezi s člankom 114. UFEU-a izložila da nisu uvjerljivi argumenti pojedinih poduzetnika koji sudjeluju u postupku o navodnom posebnom položaju cigareta s mentolom na segmentu tržišta aromatiziranih cigareta [103].

164. Nadalje, suprotno mišljenju BAT-a, nužnost zabrane svojstvenih aroma u cilju postizanja visoke razine zaštite zdravlja na unutarnjem tržištu ne može se dovoditi u pitanje lapidarnim izjavama o tome da su opasnosti za zdravlje povezane s pušenjem općenito poznate, također i među mladima.

165. Naime, sama okolnost da su brojni ljudi na koje se to odnosi upoznati s određenim opasnostima ni u kom slučaju ne znači da bi javna administracija morala ukinuti postojeće zaštitne odredbe ili se odreći novih zaštitnih odredaba. Nitko, primjerice, ne bi došao na ideju da ukine obvezu nošenja kacige za vozače motora ili obvezu vezivanja pojasa za putnike u motornom vozilu samo zato što je većina sudionika u prometu do sada dovoljno upoznata s opasnostima prometa na cestama i dobrovoljno se razumno vlada.

166. Zabranom svih svojstvenih aroma Direktiva nadalje osigurava, kao što, među ostalim, proizlazi iz njezina članka 1. i iz njezine preambule [104], zahtjeve koji su utvrđeni u okviru WHO-a. Oni doduše ne mogu imati, kao što to BAT, Mane i Poljska pravilno ističu, pravno obvezujući karakter, ali nesumnjivo imaju karakter preporuke, također i upravo u vezi s pravnim reguliranjem mentola [105]. Samo po sebi je razumljivo da zakonodavac Unije u okviru široke margine prosudbe koja mu stoji na raspolaganju kod donošenja mjera za usklađivanje unutarnjeg tržišta prema članku 114. UFEU-a, može donositi mjere koje Uniji na međunarodnoj razini nisu doduše konkretno propisane, ali su joj preporučene.

103 — Vidjeti u tom pogledu gore, t. 65. ovog mišljenja.

104 — Uvodna izjava 7. Direktive

105 — Vidjeti u tom pogledu gore, t. 76. ovog mišljenja.

167. Time što zakonodavac Unije ne bi uključio mentol u zabranu svojstvenih aroma Direktiva bi, kako je već objašnjeno [106], imala puno manji doprinos u postizanju visoke razine zaštite zdravlja. Naime, sadašnjim i potencijalnim potrošačima aromatiziranih duhanskih proizvoda tada bi na unutarnjem tržištu bile i dalje na raspolaganju cigarete s mentolom kao alternativa, što bi maloljetnicima i mlađim punoljetnicima moglo olakšati pristup konzumiranju duhana te istovremeno otežati okorjelim pušačima izlazak iz nikotinske ovisnosti [107].

168. Osim toga, Europska bi unija protiv sebe riskirala pokretanje postupka u okviru Svjetske trgovinske organizacije (WTO), ako cigarete s mentolom ne bi zabranila na isti način kao i druge aromatizirane cigarete. Tako je Tijelo za rješavanje sporova WTO-a u jednom svojem izvješću iz 2012. smatralo da se radi o kršenju pravila WTO-a u slučaju kada su Sjedinjene Američke Države zabranile cigarete s aromom klinčića, dok su se cigarete s mentolom i dalje mogle stavljati na to tržište [108]. Suprotno stajalištu BAT-a, ne čini se uopće isključeno, već, dapače, vrlo razumno da se na ovu problematiku primijeni to izvješće WTO-a, prije svega zato što iz tog izvješća izričito proizlazi usporedivost cigareta s aromom klinčića i onih s aromom mentola (kao takozvane „robe jednake vrste" u smislu Konvencije WTO-a o tehničkim preprekama trgovini).

169. Uzimajući u obzir te okolnosti ne može se ozbiljno dovesti u pitanje nužnost zabrane *svih* svojstvenih aroma, uključujući mentol [109]. U svakom slučaju takva opća zabrana *očigledno* ne prelazi ono što je nužno za postizanje visoke razine zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu.

170. Na taj zaključak također ne utječe okolnost da su određeni duhanski proizvodi, posebno cigarete, prema članku 7. stavku 12. Direktive zasad izuzeti od zabrane svojstvenih aroma. Naime, široka margina prosudbe koja je na raspolaganju zakonodavcu Unije u okviru članka 114. UFEU-a [110], ni na koji način ne isključuje postupno usklađivanje zakona i drugih propisa država članica. Osim toga, Parlament i Vijeće u postojećoj su situaciji smjeli poći od toga da nastaju opasnosti za zdravlje povezane sa svojstvenim aromama, posebno kod cigareta i duhana za motanje, i to zbog osobite privlačnosti takvih duhanskih proizvoda za mlade ljude [111].

– Navodno blaža sredstva

171. Pojedini sudionici postupka, posebno Von Eicken i Poljska, iznose navodno blaže mjere koje je prema njihovu mišljenju zakonodavac Unije trebao odrediti umjesto zabrane duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama: uvođenje dobne granice za prodaju aromatiziranih duhanskih proizvoda, ciljane kampanje podizanja svijesti te utvrđivanje popisa dopuštenih ili zabranjenih aromatičnih supstancija na razini Unije (vrsta „pozitivnog popisa" odnosno „negativnog popisa").

172. Uz to je potrebno napomenuti da se u okviru ispitivanja proporcionalnosti moguća blaža sredstva od mjera koje je odredio zakonodavac Unije mogu uzeti u obzir samo ako su jednako prikladna za postizanje cilja postavljenog predmetnim pravnim aktom Unije [112].

106 — Vidjeti gore, t. 69. ovog mišljenja.

107 — Tomu nije suprotno, da je mentol, prema jednoj studiji koju je citirala Poljska, najrjeđe naveden razlog zbog kojeg osobe počinju pušiti. Naime, uklanjanje i tako malog uzroka može pridonijeti postizanju visoke razine zaštite zdravlja na unutarnjem tržištu za duhanske proizvode.

108 — Izvješće stalnog žalbenog tijela WTO-a od 4. travnja 2012. (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes", dostupno na internetskoj stranici WTO-a na www.wto.org), tamo posebno t. 298.

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

110 — Presude REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, t. 20.), 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.)

111 — Uvodna izjava 19. Direktive

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

173. Kod navedene dobne granice to nije slučaj. Kao što su, naime, tijela Unije koja sudjeluju u postupku te više država članica koje sudjeluju u postupku uvjerljivo prikazali, dobne se granice u trgovini lako mogu izigrati, a njihovo je poštovanje iznimno teško kontrolirati [113].

174. Također, teško da se eventualne kampanje o podizanju svijesti o opasnosti duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama mogu smatrati jednako pogodnima kao zabrana stavljanja na tržište svih duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama. Ionako takve kampanje podizanja svijesti, kao što je Komisija vrlo točno zapazila, ne bi uopće bile prikladne da uklone ili spriječe nastanak postojećih prepreka trgovini u smislu članka 114. UFEU-a, koje su rezultat različitih nacionalnih odredaba o uporabi svojstvenih aroma.

175. Donošenje pozitivnog odnosno negativnog popisa aromatičnih supstancija, koje je Von Eicken također istaknuo kao alternativu članku 7. Direktive, imalo bi krucijalni nedostatak jer bi takav način reguliranja bio nespretan i podložan zaobilaženju, a pored toga bi takav popis zahtijevao, zbog brzog razvoja ovog područja, stalno aktualiziranje. Takav bi pristup također pretjerano ograničio prostor za postupanje koji je preostao nacionalnim tijelima, suprotno načelu proporcionalnosti (članak 5. stavak 4. UEU-a).

iii) Proporcionalnost u užem smislu

176. Konačno, pojedini sudionici postupka iznose kritiku zabrane cigareta s mentolom u svjetlu proporcionalnosti u užem smislu. Oni se žale na gospodarske i socijalne poteškoće, koje prate tu zabranu, posebno za dobavljače u industriji duhana i za proizvođače nišnih proizvoda, ali također određenih poljoprivrednika koji se bave uzgojem duhana.

177. Prije svega je s tim u vezi potrebno odbaciti prigovor Benkerta, prema kojem Komisija prije pripreme svojeg prijedloga direktive nije dostatno konzultirala određene poduzetnike koji djeluju na ulaznim tržištima [114]. Naime, s jedne strane, Komisijina procjena utjecaja za zakonodavca Unije, čak i kada mu ona može biti podrška [115], nije pravno obvezujuća [116]. Moguće pogreške u postupku konzultacija na kojem se temelji ta procjena utjecaja, ne dovode neminovno do nezakonitosti direktive. A kao drugo, Benkert je posebno priznao da je svoje stajalište Komisiji doista iznio. Činjenica da shvaćanje Benkerta u stvari nije imalo željeni učinak ne može se ozbiljno smatrati pokazateljem nedostatka u pripremi zakonodavnog postupka.

178. U materijalnom smislu u potpunosti je moguće, između ostaloga, da nestanak cigareta s mentolom s tržišta uslijed europske zabrane stavljanja na tržište duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama može imati privremeno negativne učinke na gospodarsku situaciju određenih poljoprivrednika koji se bave uzgojem duhana, određenih dobavljača za duhansku industriju te određenih poduzetnika koji se bave prodajom i stavljanjem na tržište duhanskih proizvoda, sve do gubitaka pojedinih radnih mjesta.

179. Ipak valja uzeti u obzir da zaštita ljudskog zdravlja u sustavu vrijednosti prava Unije ima neusporedivo više mjesto od tih, u biti, gospodarskih interesa (vidjeti u tom pogledu članak 9. UFEU-a, članak 114. stavak 3. UFEU-a, članak 168. stavak 1. UFEU-a, te članak 35. drugu rečenicu Povelje o temeljnim pravima), tako da zaštita zdravlja može opravdati negativne gospodarske posljedice, čak i velikih razmjera, za određene gospodarske subjekte [117].

113 — Vidjeti moje današnje mišljenje u predmetima Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14, t. 120. i 121.) i Pillbox 38 (C-477/14, t. 144. i 145.).

114 — Sličan je prigovor istaknuo Tann u vezi s člankom 114. EFEU-a.

115 — Sud također prilikom ispitivanja valjanosti pravnih akata Unije ponekad uzima u obzir takvu procjenu utjecaja Komisije (vidjeti primjerice presudu Vodafone i dr., C-58/08, EU:C:2010:321, t. 55. i 65.).

116 — Presuda Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, t. 57.)

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

180. To da su određeni poduzetnici, čak i cijele grane gospodarstva u određenim državama članicama, vjerojatno jače pogođeni zabranom cigareta s mentolom u odnosu na druge poduzetnike ili gospodarske grane u drugim državama članicama, ne čini zabranu svojstvenih aroma iz Direktive neproporcionalnom. S obzirom na razlike u gospodarskim strukturama država članica jedva je zamisliv slučaj u kojem bi se zakonodavni akt Unije primjenjivao na sve poduzetnike i na sve države članice na jednak način [118]. Kao što su ispravno naglasila tijela Unije koja sudjeluju u postupku pred Sudom, pravno usklađivanje na europskom unutarnjem tržištu uvelike bi izgubilo smisao, ako bi se moglo provesti samo u onim slučajevima, u kojima već postoje vrlo slični odnosi u svim državama članicama i među svim poduzetnicima na koje se to odnosi.

181. Neovisno o tome, eventualne gospodarske i socijalne poteškoće koje mogu pratiti zabranu cigareta s mentolom ublažene su velikodušno određenim prijelaznim rokom do 20. svibnja 2020., tj. razdobljem od četiri godine nakon proteka roka za prenošenje Direktive. Što se posebno tiče poljoprivrednika na koje se to odnosi, oni usto mogu dobivati potpore prihodu, ako je potrebno, u okviru zajedničke poljoprivredne politike.

182. Što se tiče porasta krijumčarenja i procvata crnog tržišta cigareta s mentolom koje su prognozirali neki sudionici postupka, taj argument u ovom kontekstu smatram jednako neuvjerljivim kao i u vezi s člankom 114. UFEU-a [119].

183. Sve u svemu, za zakonodavca Unije bilo je stoga opravdano, i u svakom slučaju ne *očigledno neproporcionalno*, prilikom donošenja Direktive željenoj visokoj razini zaštite zdravlja dati prednost ispred gospodarskih i socijalnih razmatranja, kao što su ih u ovom postupku isticali neki sudionici postupka.

184. Sukladno tomu nije opravdano shvaćanje da je zabrana cigareta s mentolom suprotna načelu proporcionalnosti.

b) Zahtjevi za označavanje i pakiranje duhanskih proizvoda (Pitanje br. 3 Dio b i Dio c)

185. Dijelovi b i c Pitanja br. 3 obuhvaćaju različite zahtjeve u pogledu označavanja i pakiranja duhanskih proizvoda, kao što su navedeni u članku 8. stavku 3., članku 9. stavku 3., članku 10. stavku 1. točkama (a), (c) i (g) te članku 14. Direktive. Na temelju prigovora BAT-a, sud koji je uputio zahtjev pita Sud o proporcionalnosti „mjera za standardizaciju pakiranja" koje proizlaze iz tih odredaba.

i) Oblik, veličina i obvezni sadržaj jediničnih pakiranja cigareta (Pitanje br. 3 Dio b)

186. Iz pregleda svih odredaba iz članka 8. stavka 3., članka 9. stavka 3., članka 10. stavka 1. točke (g) i članka 14. Direktive, proizlazi da su pakiranja cigareta u obliku kvadrata, da imaju određene dimenzije, da sadržavaju najmanje 20 cigareta te da moraju imati kombinirana zdravstvena upozorenja (koja se sastoje od propisanog teksta i odgovarajuće fotografije u boji) [120]. Navedena upozorenja moraju sa svoje strane imati određene dimenzije te moraju biti tako otisnute da ih nije moguće ukloniti, moraju biti neizbrisiva i u cijelosti vidljiva te pored toga moraju ostati neoštećena prilikom otvaranja pakiranja. Time bi se trebao maksimizirati učinak tog zdravstvenog upozorenja [121].

118 — Na taj način standardi zaštite okoliša određeni pravom Unije u pogledu automobila utječu više na one države članice u kojima automobilska industrija igra važnu ulogu. Također bi pravni akti Unije o proizvodnji i stavljanju na tržište piva imali veći učinak u onim državama članicama koje imaju značajnu proizvodnju piva i u kojima je potrošnja tog pića najviša.

119 — Vidjeti u tom pogledu gore, t. 84 i 85. ovog mišljenja.

120 — Zahtjevi za pakiranje duhana za motanje u ovom postupku nisu sporni. Iz razloga pojednostavljenja neću se stoga njima pobliže baviti. Međutim, samo po sebi je razumljivo da se sljedeće napomene na odgovarajući način odnose i na duhan za motanje.

121 — Vidjeti također uvodnu izjavu 28. Direktive.

187. U suštini između sudionika postupka nije sporno da su jedinstveni standardi o označavanju i pakiranju duhanskih proizvoda prilagođeni postizanju općeg cilja iz Direktive, koji se sastoji u poboljšanju funkcioniranja unutarnjeg tržišta uz istovremeno osiguravanje visoke razine zaštite zdravlja [122]. Jednostavnije rečeno, jedinstveni standardi za označavanje i pakiranje proizvoda povećavaju njegovu sposobnost kretanja na unutarnjem tržištu, dok dobro vidljiva zdravstvena upozorenja istovremeno promiču zaštitu zdravlja.

188. Ipak, BAT iznosi kritiku u pogledu standarda Direktive o obliku, veličini i minimalnom sadržaju jediničnih pakiranja cigareta. On je mišljenja da bi radi zaštite zdravlja bilo dovoljno propisati da potrebna zdravstvena upozorenja u cijelosti moraju biti vidljiva te da se ne smiju narušiti oblikom jediničnog pakiranja.

189. Nedvojbeno bi običan zahtjev za vidljivošću zdravstvenog upozorenja, kako ga predlaže BAT, predstavljao manje zadiruću mjeru od podrobnih zahtjeva iz Direktive 2014/40 o obliku, veličini i minimalnom sadržaju jediničnog pakiranja cigareta. Međutim, kako su ispravno istaknula tijela Unije koja sudjeluju u postupku, takav bi opći zahtjev za vidljivošću bio jednako neodređen kao i problematičan u smislu pridržavanja i kontroliranja istog. Na taj bi način to bilo puno manje učinkovito od skupa stvarnih mjera koje je odredio zakonodavac Unije koje, osim općeg zahtjeva za vidljivošću, sadržavaju i konkretne standarde u vezi s oblikom, veličinom i minimalnim sadržajem jediničnog pakiranja cigareta.

190. Jednostavnije rečeno, na većim su pakiranjima zdravstvena upozorenja vidljivija nego na manjima, a na kvadratnim pakiranjima se lakše mogu pročitati nego na drugim oblicima pakiranja. Sukladno tomu, zahtjevi o obliku, veličini i minimalnom sadržaju jediničnih pakiranja cigareta u velikoj mjeri doprinose povećanju vidljivosti zdravstvenih upozorenja i njihovoj učinkovitosti.

191. Tomu dodajem da standardizacija oblika i veličine jediničnih pakiranja cigareta također, potpuno neovisno o vidljivosti i čitljivosti zdravstvenih upozorenja, može doprinijeti jačanju zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu. Naime, što je manje ekstravagantno jedinično pakiranje proizvoda, to će manje potrošači, prije svega oni mlađi biti navedeni na kupnju. *Cool* ili zabavni faktor koji se može povezivati sa neobičnim i posebno upadljivim pakiranjima, kao i znatiželja koja prati nova i neobična pakiranja (primjerice, zamisliva je moguća privlačnost za mlade ženske potrošače jediničnih pakiranja cigareta koja su izrađena u obliku ruža za usne), igraju stoga važnu ulogu prilikom odlučivanja o kupnji.

192. Slično je kod minimalnog sadržaja jediničnih pakiranja cigareta. Ako je minimalni sadržaj, kao u članku 14. Direktive, određen na barem 20 cigareta, psihološka barijera za kupnju prije svega za maloljetnike i mlađe punoljetnike veća je nego što je bila do sada kada su na mnogim mjestima još bila dostupna manja pakiranja. Manja prodajna pakiranja više dovode do početka potrošnje duhana jer su, kao prvo, jeftinija, a kao drugo, potrošača postupno uvode u proizvod.

193. Proizvođačima duhanskih proizvoda standardiziranje oblika, veličine i minimalnog sadržaja jediničnog pakiranja cigareta propisano Direktivom zasigurno znači gubitak raznolikosti, mogućnosti stavljanja na tržište i gubitak mogućnosti tržišnog natjecanja. Međutim, čisti gospodarski interes u vezi s maksimalnom konkurentnosti proizvoda i robne marke treba se staviti iza zaštite ljudskog zdravlja koje, kako je već navedeno, na ljestvici vrijednosti prava Unije zauzima neusporedivo istaknutije mjesto (vidjeti o tome članak 9. UFEU-a, članak 114. stavak 3. UFEU-a, članak 168. stavak 1. UFEU-a te članak 35. drugu rečenicu Povelje o temeljnim pravima).

122 — U tu svrhu vidjeti posebno kraj članka 1. te uvodne izjave 5., 6., 8. i 36. Direktive.

ii) Veličina kombiniranog zdravstvenog upozorenja (Pitanje br. 3 Dio c)

194. Iz članka 10. stavka 1. točaka (a) i (c) Direktive usto proizlazi da na jediničnim pakiranjima cigareta treba navesti kombinirana zdravstvena upozorenja koja se sastoje od određenog propisanog teksta i odgovarajuće fotografije u boji (točka (a)) te pokrivaju 65 % vanjske površine kako prednje tako i stražnje strane jediničnog pakiranja (točka (c)).

195. Navedenu obvezu da se dio površine koji iznosi 65 % koristi za kombinirano zdravstveno upozorenje BAT smatra arbitrarnom i neproporcionalnom [123]. Time se taj poduzetnik, a posljedično i sud koji je uputio zahtjev u biti protive članku 10. stavku 1. točki (c) Direktive, a ne toliko samom načelu kombiniranih zdravstvenih upozorenja iz članka 10. stavka 1. točke (a) Direktive.

– Prikladnost velikih upozorenja za zaštitu zdravlja

196. Prije svega, BAT tvrdi, a podržava ga i Von Eicken, da nije znanstveno dokazana dodana vrijednost velikog kombiniranog upozorenja za visoku razinu zaštite zdravlja kojoj treba težiti na europskom unutarnjem tržištu.

197. Tomu je potrebno dodati da je Sud u prošlosti obvezu stavljanja upozorenja na jedinična pakiranja cigareta smatrao „opće priznatim sredstvom kako bi se potrošače navelo na smanjenu potrošnju duhanskih proizvoda ili ih usmjerilo prema duhanskim proizvodima koji su manje opasni za zdravlje” [124]. Razumno je tu sudsku praksu prenijeti i primijeniti na ovaj slučaj i da su upozorenja tim učinkovitija što su vidljivija i što je veća površina jediničnog pakiranja cigareta na kojoj se nalaze.

198. Nadalje je jasno da se zakonodavac Unije prilikom donošenja spornih odredaba pozvao na „nove znanstvene dokaze” i na „istraživanja”, kako bi opravdao potrebu prilagodbe odredaba o označavanju općenito, te posebno obvezu uvođenja „velikih kombiniranih zdravstvenih upozorenja” [125]. Moguće je da druge studije, posebno one koje su naveli BAT i Von Eicken, dopuštaju drugačije zaključke. To međutim ne znači da su zahtjevi iz članka 10. stavka 1. točaka (a) i (c) Direktive *očigledno neprimjereni* da doprinesu postizanju ciljeva iz Direktive. To vrijedi tim više ako se ima na umu načelo predostrožnosti i široka margina prosudbe koja stoji na raspolaganju zakonodavcu Unije prilikom izbora mjera kojima se najbolje može postići visoka razina zaštite zdravlja na unutarnjem tržištu [126].

199. Zahtjevom za kombinirana upozorenja velike površine Direktiva usto slijedi, kao što, među ostalim, proizlazi iz njezina članka 1. i preambule [127], preporuke izrađene u okviru WHO-a koje se izričito pozivaju na znanstvene dokaze o učinkovitosti kombiniranih zdravstvenih upozorenja [128].

123 — Međutim, predmet postupka nije dodatna obveza prema članku 9. stavku 3. zadnjem podstavku Direktive kojim se propisuje da na *bočnim stranama* svakog jediničnog pakiranja s jedne strane mora biti opće upozorenje, a s druge strane informativna poruka, a koji svaki moraju zauzimati 50 % površina na kojima su otisnuti.

124 — Presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 131.)

125 — Uvodna izjava 25. Direktive

126 — Vidjeti u tom pogledu gore, t. 148. do 151. i 157. ovog mišljenja.

127 — Uvodna izjava 24. Direktive

128 — Vidjeti u tom pogledu t. 12. i 14. Smjernica za provedbu članka 11. Okvirne konvencije WHO-a, koje je donijela Konferencija ugovornih stranaka povodom svojeg trećeg zasjedanja u Durbanu (2008), FCTC/COP/3(10).

– Nužnost upozorenja velike površine

200. Neovisno o tome, BAT i Von Eicken naglašavaju da nisu potrebna kombinirana upozorenja s površinom od 65 % kako bi se ispunile međunarodne obveze Unije u okviru WHO-a. Oba poduzetnika smatraju dostatnim poštovanje uređenja koje je do sada važilo u Europskoj uniji te stavljanje zdravstvenih upozorenja na 30 % površine prednje strane pakiranja odnosno 40 % stražnje strane pakiranja [129].

201. Istina je da ni iz Okvirne konvencije WHO-a niti pripadajućih smjernica ne proizlazi konkretna obveza određivanja dijela površine od točno 65 % za kombinirana zdravstvena upozorenja na jediničnim pakiranjima cigareta. Naprotiv, članak 11. stavak 1. točka (b) podtočka (iv.) Okvirne konvencije samo propisuje da upozorenja „moraju" zauzimati najmanje 30 % glavne površine jediničnog pakiranja cigareta. Istovremeno se, međutim, u istoj odredbi nalazi dodatna rečenica da upozorenja „trebaju" pokrivati 50 % ili više glavne površine jediničnog pakiranja cigareta. Sukladno tomu, dio površine od 65 %, koji je u konačnici određen u Direktivi, u potpunosti je u skladu s onim što je predviđeno kao poželjno na međunarodnoj razini.

202. Uostalom, samo je po sebi razumljivo da je zakonodavac Unije bio ovlašten u okvirima široke margine prosudbe, koja mu prilikom donošenja mjera za usklađivanje unutarnjeg tržišta prema članku 114. UFEU-a stoji na raspolaganju, propisati obveze za proizvođače i uvoznike duhanskih proizvoda koje su dalekosežnije od onih predviđenih na međunarodnoj razini. U svakom slučaju dio površine od 65 % za kombinirana zdravstvena upozorenja utvrđen u članku 10. stavku 1. točki (c) Direktive *očigledno* ne prelazi ono što je potrebno za postizanje visoke razine zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu uz uzimanje u obzir međunarodnog konteksta.

203. Zabrana prodaje duhanskih proizvoda maloljetnicima koju su kao blažu alternativu predložili BAT i Von Eicken nije jednako primjereno sredstvo za osiguranje visoke razine zaštite zdravlja. Kao prvo, takva se odredba odnosi samo na mlade, dok se kombinirana upozorenja velike površine odnose na sve potrošače. Kao drugo, dobnu je granicu, kao što je već ranije navedeno [130], lako izigrati, a njezino je poštovanje teško kontrolirati.

– Proporcionalnost u užem smislu i prigovor samovolje

204. Potrebno je odbaciti argument BAT-a i Von Eicken-a, da sada propisani dio površine od 65 % za kombinirana zdravstvena upozorenja prekomjerno ograničava slobodan prostor poduzetnicima na koje se to odnosi za oblikovanje pakiranja svojih duhanskih proizvoda, a time za tržišno natjecanje proizvoda i robne marke. Naime, potrebno je podsjetiti, kao što je već spomenuto, da zaštita ljudskog zdravlja u sustavu vrijednosti prava Unije ima neusporedivo više mjesto od tih, u biti, gospodarskih interesa poduzetnika (vidjeti o tome članak 9. UFEU-a, članak 114. stavak 3. UFEU-a, članak 168. stavak 1. UFEU-a te članak 35. drugu rečenicu Povelje o temeljnim pravima), tako da zaštita zdravlja može opravdati negativne gospodarske posljedice vrlo velikih razmjera za određene gospodarske subjekte [131].

205. Budući da, uostalom, još oko jedne trećine površine jediničnog pakiranja cigareta stoji na raspolaganju za stavljanje informacija o konkretnom proizvodu, te s obzirom na to da je korištenje robnih marki kao takvih prilikom stavljanja na tržište duhanskih proizvoda i dalje moguće, članak 10. stavak 1. točka (c) Direktive ne zadire u bit slobode poduzetništva niti intelektualnog vlasništva poduzetnika na koje se to odnosi [132].

129 — Članak 5. stavak 5. Direktive 2001/37.

130 — Vidjeti gore, t. 173. ovog mišljenja.

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

132 — U istom smislu, o propisima koji su prethodili Direktivi, presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 132.)

206. Zasigurno široka margina prosudbe, koja je u pogledu takvih pitanja na raspolaganju zakonodavcu Unije, ne oslobađa Parlament i Vijeće od obveze da svoju odluku utemelje na objektivnim kriterijima [133]. Sama okolnost da su Parlament i Vijeće odredili veliki dio površine, u ovom slučaju 65 %, za stavljanje upozorenja, ipak nije, suprotno tvrdnji BAT-a, izraz samovolje. Naprotiv, po prirodi je stvari, što, osim toga, odgovara zahtjevima pravne sigurnosti, da je nakon ocjenjivanja svih suprotnih interesa i zakonom zaštićenih prava te uzimajući u obzir sve mjerodavne okolnosti bilo potrebno utvrditi određeni postotak.

207. Dijelom površine od 65 % koji su u konačnici utvrdili Parlament i Vijeće to je ocjenjivanje za predmetne poduzetnike, štoviše, ispalo povoljnije od onoga u Komisijinu prijedlogu direktive, koji je iznosio čak 75 % [134].

208. Konkretno, tim smanjivanjem dijela površine rezerviranog za upozorenja zakonodavac Unije nije svojevoljno postupao, već je u okvirima margine prosudbe koja mu je na raspolaganju gospodarskim interesima proizvođača i uvoznika duhanskih proizvoda u odnosu na zahtjeve visoke razine zaštite zdravlja dao veću važnost nego Komisija te je tako izašao u susret predmetnim poduzetnicima.

209. Sve u svemu, stoga prilikom donošenja Direktive nije bilo ni *samovoljno* niti *očigledno neproporcionalno* željenoj visokoj razini zaštite zdravlja dati prednost pred gospodarskim razmatranjima i na jediničnim pakiranjima cigareta osigurati dio površine od 65 % za stavljanje kombiniranih zdravstvenih upozorenja.

iii) Privremeni zaključak

210. Sve u svemu kod zahtjeva o označavanju i pakiranju duhanskih proizvoda, kao što to proizlazi iz članka 8. stavka 3., članka 9. stavka 3., članka 10. stavka 1. točaka (a), (c) i (g) te iz članka 14. Direktive, nije moguće utvrditi kršenje načela proporcionalnosti.

2. Zadiranja u slobodu izražavanja (Pitanje br. 2)

211. Slobodi izražavanja (članak 11. Povelje o temeljnim pravima) posvećen je samo jedan jedini aspekt ovog prethodnog postupka, i to Pitanje br. 2 koje se odnosi na članak 13. Direktive. Suprotno tomu obvezu koja je raspravljana u Pitanju br. 3 Dijelu c, a koja se odnosi na stavljanje na veliku površinu kombiniranih zdravstvenih upozorenja, sud koji je uputio zahtjev s obzirom na slobodu izražavanja začuđujuće *nije* doveo u pitanje. Radi cjelovitosti navodim da se izlaganje o slobodi izražavanja u nastavku [135] također može primijeniti na potonju problematiku [136].

212. Naslov članka 13. Direktive jest „Predstavljanje proizvoda”. Pojednostavljeno rečeno ta odredba zabranjuje stavljanje obmanjujućih oglasa na jedinično pakiranje ili vanjsko pakiranje duhanskih proizvoda ili stvaranje dojma da su duhanski proizvodi zdravi, imaju organska svojstva ili da su manje štetni od drugih duhanskih proizvoda (članak 13. stavak 1.). Nadalje, jedinična pakiranja i vanjska pakiranja ne smiju sugerirati ekonomsku prednost (članak 13. stavak 2.).

133 — Presude Arcelor Atlantique et Lorraine i dr. (C-127/07, EU:C:2008:728, t. 58.) i Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 53.)

134 — Tako članak 9. stavak. 1. točka (c) Komisijina Prijedloga direktive Europskoga parlamenta i Vijeća o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda, dostavljena 19. prosinca 2012., COM(2012) 788 *final*

135 — Vidjeti u daljnjem tekstu, t. 226. do 237. ovog mišljenja.

136 — U mjeri u kojoj neki poduzetnici koji sudjeluju u prethodnom postupku u okvirima drugih pitanja ističu argumente za slobodu izražavanja, moj odgovor u vezi s tim može se također izvesti iz sljedećih napomena (t. 226. do 237.).

213. Razlog postavljanja pitanja u vezi s člankom 13. Direktive mogao bi biti u tome što pojedini poduzetnici u glavnom postupku (posebno PMI, BAT i Von Eicken) imaju ili bi željeli imati u svojoj ponudi nove duhanske proizvode ili nišne proizvode te bi zbog njihova boljeg stavljanja na tržište željeli informirati potrošače odgovarajućim podacima na jediničnim pakiranjima proizvoda. Pri tome se, primjerice, može raditi o duhanskim proizvodima sa (navodno) smanjenim rizikom za zdravlje [137], ali također o proizvodima iz ekološki uzgojenog duhana ili o proizvodima s bolje biološki razgradivim filtrima.

a) Tumačenje članka 13. Direktive (Pitanje br. 2 Dio a)

214. U Pitanju br. 2 Dijelu a sud koji je uputio zahtjev traži prije svega informaciju o tome zabranjuje li članak 13. Direktive „istinite i neobmanjujuće podatke o duhanskim proizvodima na jediničnim pakiranjima proizvoda”.

215. Za odgovor na to pitanje dovoljno je razmotriti, s jedne strane, članak 13. stavak 1. točku (a) prvi dio rečenice Direktive te na preostali dio tog članka 13. stavka 1., s druge strane. Budući da sud koji je uputio zahtjev nije istaknuo niti jednu napomenu o članku 3. stavku 2. Direktive, nije potrebno da se u pogledu potonje odredbe zauzima stajalište.

216. Što se prije svega tiče članka 13. stavka 1. točke (a) prvog dijela rečenice Direktive, iz samog teksta te odredbe proizlazi da ona isključivo zabranjuje obmanjujuće informacije na jediničnom pakiranju i na vanjskom pakiranju, čime se promiče duhanski proizvod ili potiče na njegovu konzumaciju. Istinite i neobmanjujuće informacije prema ovoj odredbi stoga nisu zabranjene.

217. Suprotno tomu, daljnje zabrane iz članka 13. stavka 1. točke (a) drugog dijela rečenice te točaka (b) do (e) Direktive ne sadržavaju, ako se usredotočimo samo na tekst, izričito ograničenje u pogledu obmanjujućih informacija.

218. Cilj tih odredbi je doista, kao što se može vidjeti i iz preambule Direktive [138], zaštita potrošača od obmanjujućih informacija. Ipak, taj se koncept obmane ne može usko tumačiti, suprotno mišljenju koje, čini se, zastupaju određeni poduzetnici koji sudjeluju u postupku. Posebno se koncept obmane, kao što je upotrijebljen u Direktivi, ne može shvaćati na način da bi u svakom slučaju bile dozvoljene istinite informacije o duhanskim proizvodima na njihovim jediničnim pakiranjima.

219. Naime, kako su pravilno istaknula tijela Unije koja sudjeluju u postupku te također Irska i Francuska, do opasnosti od obmanjivanja potrošača ili neželjenih poticaja potrošača može doći također kod točnih informacija iz općeg konteksta ili pak iz interakcije više informacija sadržanih na jediničnom pakiranju proizvoda.

220. Čak i navod – koji ako se gleda izdvojeno može biti potpuno točan – primjerice naznaka da se radi o duhanu iz organskog uzgoja ili o filtrima koji su biološki bolje razgradivi, može kod nekih potrošača dovesti do shvaćanja da im se isplati nabaviti i konzumirati taj konkretni duhanski proizvod. U tom bi se slučaju mogle, u očima tog potrošača učiniti nebitnima ili barem relativizirati znatne opasnosti za zdravlje koje su povezane s pušenjem, usprkos svim upozorenjima na jediničnom pakiranju proizvoda [139].

137 — U vezi s tim PMI je u postupku pred Sudom naveo novi proizvod kod kojeg duhan ne gori, već se samo zagrijava.

138 — Uvodna izjava 25. druga rečenica i uvodna izjava 27. Direktive

139 — Slično presude British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 137. i 138.) i Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, t. 51. i 52.)

221. Suprotno tomu, cilj je članka 13. Direktive svaki poticaj na kupnju duhanskog proizvoda, koji je povezan s tim navodno pozitivnim svojstvima ili svojim navodno pozitivnim imidžom, isključiti i time doprinijeti visokoj razini zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu. Posebno bi se trebalo člankom 13. stavkom 1. točkama (b) do (e) Direktive onemogućiti da nabava i potrošnja nekog duhanskog proizvoda za potrošače zbog određenih informacija na jediničnom pakiranju proizvoda bude u lažno pozitivnom svjetlu te time dovede do dodatnog poticaja na kupnju i potrošnju.

222. „Bio-cigareta" jest i ostat će proizvod koji je iznimno štetan za zdravlje. Čak i potrošaču koji je svjestan opasnosti pušenja za zdravlje ne bi trebalo informacijama na pakiranju proizvoda sugerirati – makar i samo podsvjesno – da je za njega preporučljivo ili da je korisno za okoliš da puši „bio-cigarete". Također se moguća loša savjest pušača o opasnostima za zdravlje koje su povezane s potrošnjom duhanskih proizvoda ne bi trebala relativizirati time da on sam sebi ili planetu nešto dobro čini, kada poseže za „bio-cigaretama" umjesto za tradicionalnim cigaretama.

223. Na to relativno usko tumačenje članka 13. stavka 1. točaka (b) do (e) Direktive ne može se odgovoriti da u pravu Unije u pravilu prevladava model razumnog i savjesnog potrošača. Naime, kada se radi o proizvodima od kojih mogu nastati velike opasnosti za zdravlje, opravdano je strože regulirati komercijalnu komunikaciju nego što bi to inače bio slučaj. To vrijedi tim više kada je, u slučaju kao što je ovaj, težište regulative na zaštiti maloljetnika i mlađih punoljetnika [140].

224. Zasigurno članak 13. stavak 1. Direktive ne zabranjuje sve objektivno točne informacije o svojstvima nekog duhanskog proizvoda na jediničnom pakiranju. Primjerice, trebalo bi razmotriti da se članak 13. stavak 1. točku (c) Direktive ograničeno tumači na način da on dopušta nabrajanje aroma na pakiranju na neutralan i neoglašavajući način, ako je korištenje tih aroma iznimno dopušteno prema članku 7. stavku 12. Direktive. Kako bi inače potrošač trebao odlučiti između aromatiziranih i nearomatiziranih duhanskih proizvoda? Međutim, prema članku 13. stavku 1. Direktive zabranjeno je stavljanje svih, također i istinitih, informacija i navoda na jedinično pakiranje, koji kod objektivnog promatranja mogu stvoriti jedan ili više učinaka iz te odredbe.

225. Na Pitanje br. 2 Dio a treba sažeto odgovoriti na sljedeći način:

Članak 13. stavak 1. Direktive 2014/40 treba tumačiti na način da on također zabranjuje istinite informacije na jediničnim pakiranjima proizvoda u mjeri u kojoj te informacije prilikom objektivnog promatranja mogu stvoriti jedan ili više učinaka iz te odredbe.

b) Valjanost članka 13. Direktive (Pitanje br. 2 Dio b)

226. U Pitanju br. 2 Dijelu b sud koji je uputio zahtjev suočava Sud s pitanjem valjanosti članka 13. Direktive. Taj dio pitanja postavlja se samo u slučaju da je odgovor na Pitanje br. 2 potvrdan. Ako se na Pitanje br. 2 Dio 2. odgovori na način koji ja predlažem, Pitanje br. 2 Dio b zahtijeva razmatranje.

227. Na temelju odgovarajućih prigovora poduzetnika PMI i BAT u glavnom postupku sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati krši li članak 13. stavak 1. Direktive slobodu izražavanja i načelo proporcionalnosti.

228. Sloboda izražavanja utvrđena je u članku 11. Povelje o temeljnim pravima. Ona obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja tijela vlasti i bez obzira na granice.

140 — Članak 1. na kraju te uvodne izjave 8. i 19. Direktive

229. Može se smatrati da se radi o zadiranju u to temeljno pravo kada se poduzetniku zabrani da na pakiranje svojeg proizvoda stavlja određene informacije o njegovim svojstvima, kao što je slučaj u članku 13. stavku 1. Direktive u njegovu prethodno navedenom tumačenju. Time se, kao prvo, otežava samom poduzetniku da u okviru svoje komercijalne komunikacije širi mišljenja i informacije o svojim proizvodima; kao drugo, potrošačima se otežava da se o tim proizvodima potpuno informiraju.

230. Takvo se zadiranje može opravdati pod pretpostavkama iz članka 52. stavka 1. Povelje te iz članka 52. stavka 3. prve rečenice Povelje u vezi s člankom 10. stavkom 2. EKLJP-a. U ovom je predmetu upitno samo to poštuje li Direktiva, kao zakonodavni akt Europske unije (članak 289. stavak 3. UFEU-a) [141] – načelo proporcionalnosti.

231. Zasigurno se zakonodavcu Unije ne može prilikom ograničavanja slobode izražavanja i slobode informiranja s obzirom na osnovnu ulogu tog temeljnog prava u demokratskom društvu priznati isti široki prostor margine prosudbe kao u slučaju zadiranja u slobodu poduzetništva [142]. Doduše, Europski sud za ljudska prava (ESLJP), čiju sudsku praksu ovdje treba uzeti u obzir prema članku 52. stavku 3. prvoj rečenici Povelje, također načelno priznaje koncept margine prosudbe ovom području [143]. Međutim, u pogledu značenja slobode izražavanja u tržišnom gospodarstvu ESLJP već neko vrijeme ide za tim da ograničenja komercijalne komunikacije poduzetnika pažljivo razmatra i odmjerava suprotne interese uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti pojedinog slučaja [144]. Na temelju toga i Sud bi u ovom predmetu trebao provesti svoj nadzor proporcionalnosti.

232. U ovom postupku nema nikakvih pokazatelja prema kojima zahtjevi iz članka 13. stavka 1. Direktive o označavanju pakiranja i vanjskog pakiranja duhanskih proizvoda ne bi bili primjereni ili potrebni da doprinesu cilju postizanja visoke razine zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu kojem teži zakonodavac Unije. Posebno se dodatna upozorenja koja su istaknuli neki od poduzetnika koji sudjeluju u prethodnom postupku (primjerice objašnjenja u smislu da „bio-cigarete" nisu manje opasne za zdravlje od drugih) ne mogu smatrati jednako prikladnim načinom zaštite zdravlja potrošača kao potpuna zabrana informacija iz članka 13. stavka 1. Direktive [145].

233. Također opće odmjeravanje suprotnih interesa ne podupire tezu koju su iznijeli PMI, BAT i Von Eicken. Naime, s jedne strane, širenje mišljenja i informacija kojima je, kao u ovom slučaju, cilj samo gospodarski interes, općenito zaslužuje manju zaštitu kao temeljno pravo nego drugi načini izražavanja mišljenja u području gospodarstva ili općenito politička mišljenja. Kao drugo, zakonodavac Unije člankom 13. stavkom 1. Direktive štiti opći interes – osiguravanje visoke razine zaštite zdravlja na europskom unutarnjem tržištu, kojoj je priznato posebno visoko mjesto (vidjeti o tome članak 9. UFEU-a, članak 114. stavak 3. UFEU-a, članak 168. stavak 1. UFEU-a te članak 35. drugu rečenicu Povelje o temeljnim pravima).

234. U tim okolnostima ograničenja nametnuta proizvođačima duhanskih proizvoda u pogledu njihove komercijalne komunikacije, kako proizlazi iz članka 13. stavka 1. Direktive, nisu neproporcionalna ciljevima zaštite zdravlja kojima se teži tom odredbom, posebno jer se radi o proizvodima koji su povezani s visokim rizicima za zdravlje.

141 — Zahtjev predviđenosti zakonom ispunjen je člankom 13. Direktive, koji je izričita pravna odredba u zakonodavnom aktu Unije. Vidjeti u tom smislu također presudu Digital Rights Ireland (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 38. i dalje), u kojem je Sud polemizirao o usklađenosti Direktive s temeljnim pravom i prilikom toga *nije* utvrdio kršenje zahtjeva predviđenosti zakonom prema članku 52. stavku 1. Povelje o temeljnim pravima.

142 — Da uvijek treba uzeti u obzir predmetno temeljno pravo i okolnosti pojedinog slučaja, Sud je ukratko naglasio u presudi Digital Rights Ireland (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 47.). O širokoj margini prosudbe tijela Unije kod zadiranja u slobodu poduzetništva vidjeti gore, t. 148. do 151. ovog mišljenja.

143 — ESLJP, presude markt intern Verlag i Beermann/Njemačka (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, t. 33) i Casado Coca/Španjolska (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, t. 50.)

144 — ESLJP, presude Casado Coca/Španjolska (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, t. 51.) i Stambuk/Njemačka (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, t. 39.)

145 — Tako već navedena presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 140.); u istom smislu moje današnje mišljenje u predmetu Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14, t. 122.)

235. Predmetna poduzeća moraju prihvatiti, u interesu postizanja visoke razine zaštite zdravlja, ograničenje svojih mogućnosti koje proizlazi iz članka 13. stavka 1. Direktive da oglašavaju svoje proizvode inherentno istinitim informacijama i da s tim proizvodima sudjeluju u tržišnom natjecanju s drugim poduzetnicima [146]. Također se u pogledu zaštite javnog zdravlja može očekivati da potrošači od proizvođača duhanskih proizvoda dobiju samo one informacije koje nisu obmanjujuće i koje ne daju prijevarno pozitivno svjetlo kod stjecanja tih proizvoda.

236. Bit slobode izražavanja (članak 52. stavak 1. prva rečenica Povelje o temeljnim pravima) također je netaknuta, kada se zakonodavnim aktom Unije ograničava komercijalna komunikacija poduzetnika koja je samo usmjerena na poticanje prodaje.

237. Sve u svemu, Sud bi ovdje sukladno navedenom trebao u istom smislu odlučiti kao o odredbi koja je vrijedila prije članka 13. stavka 1. Direktive [147] i utvrditi da nije došlo do kršenja načela proporcionalnosti, a time ni do kršenja slobode izražavanja i slobode informiranja.

C – *Delegiranje zakonodavnih i provedbenih ovlasti*

238. Pitanjima br. 4 do 6 u biti se otvara problem je li zakonodavac Unije dodijelio Komisiji u različitim odredbama Direktive preširoke ovlasti za donošenje delegiranih i provedbenih pravnih akata. S obzirom na to da sam utvrdila da je to pitanje nedopušteno [148], u daljnjem ću se tekstu ograničiti na to da samo kratko razmotrim pojedine posebno važne aspekte ove izrazito slojevite teme.

239. Za razmatranje ove teme mišljenje odbora Europskog parlamenta za pravna pitanja, a koje je *in extenso* izloženo od strane većeg broja poduzetnika koji sudjeluju u postupku, nema odlučujuću ulogu. Moguće je da se taj odbor kritički postavio prema onim odredbama direktive kojima je na Komisiju u konačnici prenesena ovlast za donošenje delegiranih i provedbenih pravnih akata. U pogledu stajališta Odbora, radi se samo o pripremnom aktu, koji ne predstavlja nužno mišljenje Parlamenta kao suzakonodavca i na koji se također ne može protiv njega pozvati pred Sudom.

1. Zahtjevi iz članka 290. UFEU-a o ovlastima donošenja delegiranih pravnih akata (Pitanje br. 4)

240. Pitanje br. 4 preispituje različite ovlasti Komisije za donošenje delegiranih pravnih akata navedene u Direktivi, posebno onih iz članka 3. stavaka 2. i 4., članka 4. stavka 5., članka 7. stavka 5., članka 7. stavaka 11. i 12., članka 9. stavka 5., članka 10. stavka 1. točke (f), članka 10. stavka 3., članka 11. stavka 6., članka 12. stavka 3., članka 15. stavka 12. te članka 20. stavaka 11. i 12. Direktive. Oni se odnose na najrazličitije teme, posebno na emisije duhanskih proizvoda i njihovo mjerenje, sastojke duhanskih proizvoda, zdravstvena upozorenja te elektroničke cigarete.

241. Prema članku 290. stavku 1. podstavku 1. UFEU-a zakonodavac Unije može prenijeti na Komisiju ovlast za donošenje općih nezakonodavnih akata radi dopune ili izmjene određenih elemenata temeljnog zakonodavnog akta (*delegirani pravni akti*).

146 — U istom smislu presuda Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, t. 52. i 53.); o ograničenju sadržajno istinitog oglašavanja vidjeti osim toga također ESLJP, presude markt intern Verlag i Beermann/Njemačka (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, t. 35.), Casado Coca/Španjolska (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, t. 51.) i Stambuk/Njemačka (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, t. 39.)

147 — Presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, t. 133. do 141.).

148 — Vidjeti u tom pogledu gore, t. 44. do 47. ovog mišljenja.

242. Takvo je delegiranje zakonodavnih ovlasti prema članku 290. stavku 1. podstavku 2. UFEU-a povezano s dvama uvjetima: kao prvo, u predmetnom zakonodavnom aktu moraju biti izričito utvrđeni ciljevi, sadržaj, opseg i trajanje delegiranja ovlasti. Kao drugo, ključni elementi nekog područja rezervirani su za temeljni zakonodavni akt i stoga je isključeno njihovo prenošenje. I konačno, prijenos delegirane ovlasti tako služi donošenju odredaba koje ulaze u određeni pravni okvir, kako je utvrđen u temeljnom zakonodavnom aktu [149].

243. S tim u vezi sud koji je uputio zahtjev upućuje na navode tužiteljâ u glavnom postupku, prema kojima se sporni prijenos ovlasti na Komisiju, suprotno zahtjevima iz članka 290. UFEU-a, proširuje na ključne elemente regulirane materije te njezin cilj, sadržaj i opseg nisu dovoljno određeni.

244. Bit pravnog spora na kojem se temelji Pitanje br. 4 jest to utječu li ovlasti prenesene na Komisiju na ključne elemente materije regulirane Direktivom.

245. Izričitom je zabranom iz članka 290. UFEU-a prijenosa ovlasti u važnim aspektima u Ugovore uključena ustaljena sudska praksa, u skladu s kojom se zakonodavcu Unije pridržava pravo donošenja važnih odredbi u predmetnom području [150]. Takve ključne odredbe moraju se stoga unijeti u sam temeljni zakonodavni akt te ne mogu biti predmet prijenosa ovlasti [151].

246. Koji se elementi određene materije smatraju ključnima, određuje se prema objektivnim kriterijima koji moraju biti na raspolaganju sudskom nadzoru. Pri tome je potrebno uzeti u obzir obilježja i posebnosti određene materije [152].

247. Sud je uvijek usko tumačio pojam ključnih odredbi. Tako je pod njima osobito smatrao samo one odredbe kojima se provodi temeljni smjer politika Unije [153]. Istodobno je primjenjivao velikodušna mjerila prilikom kontrole prijenosa regulatornih ovlasti na Komisiju, pri čemu se Sud, sukladno funkcionalnom shvaćanju, posebno vodio zahtjevima prakse [154].

248. U daljnjem razvoju i preciziranju te ranije sudske prakse Sud je nedavno odlučio da su iz prijenosa ovlasti isključene odredbe čije donošenje zahtijeva političke odluke, koja traži odmjeravanje suprotnih interesa pa tako ulaze u vlastitu nadležnost zakonodavca Unije [155]. Sud je istovremeno odredio pojmu „ključni” jače obrise jer je smatrao potrebnom aktivnost zakonodavca Unije ako bi se zbog dodjele ovlasti javnim tijelima u većem opsegu zadiralo u temeljna prava pojedinaca [156].

249. U konačnici, zahtjevi za prijenos ovlasti, kako su navedeni u članku 290. UFEU-a i u sudskoj praksi, stoga su izraz podjele vlasti i institucionalne ravnoteže unutar Europske unije.

149 — Presude Komisija/Parlament i Vijeće (C-427/12, EU:C:2014:170, t. 38.) i Komisija/Parlament i Vijeće (C-88/14, EU:C:2015:499, t. 29.); u istom smislu iz vremena prije stupanja na snagu članka 290. UFEU-a već navedena presuda Alliance for Natural Health i dr. (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, t. 90.), prema kojoj je zakonodavac Zajednice u slučaju kada je želio prenijeti svoju ovlast promjene dijelova određenog zakonodavnog akta morao osigurati da je ta ovlast točno ograničena i njezino izvršavanje podložno strogoj kontroli s obzirom na poštovanje objektivnih kriterija koje je on utvrdio.

150 — Vidjeti presude Köster (25/70, EU:C:1970:115, t. 6.), Njemačka/Komisija (C-240/90, EU:C:1992:408, t. 36.), Atlanta/Europska zajednica (C-104/97 P, EU:C:1999:498, t. 76.) i Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:516, t. 64.).

151 — Vidjeti Presude Romkes (46/86, EU:C:1987:287, t. 16.), Parlament/Komisija (C-156/93, EU:C:1995:238, t. 18.), Söhl & Söhlke (C-48/98, EU:C:1999:548, t. 34.) i Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:516, t. 64.).

152 — Vidjeti presudu Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:516, t. 67. i 68.).

153 — Vidjeti presude Njemačka/Komisija (C-240/90, EU:C:1992:408, t. 37.) i Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, EU:C:2000:364, t. 21.).

154 — Vidjeti primjerice o pravu poljoprivrednog tržišta presude Rey Soda (23/75, EU:C:1975:142, t. 10. do 14.), Vreugdenhil (22/88, EU:C:1989:277, t. 16.) i Belgija i Njemačka/Komisija (C-9/95, C-23/95 i C-156/95, EU:C:1997:50, t. 36.) ili o pravu o vanjskoj trgovini presuda Portugal/Komisija (C-159/96, EU:C:1998:550, t. 41.).

155 — Vidjeti presudu Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:516, t. 65. i 76.).

156 — Vidjeti presudu Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:516, t. 77.).

250. U zahtjevu za prethodnu odluku u ovom predmetu nije iznesena niti jedna indicija o tome da sporne odredbe Direktive nisu u skladu s tim zahtjevima. Također, uzimajući u obzir argumente koje su pismeno i usmeno podnijeli poduzetnici koji sudjeluju u postupku, nemam nikakvu dvojbu oko toga da je zakonodavac Unije u svakom od navedenih područja iz Direktive sam uredio ključne elemente i sam donio eventualne odluke koje bi mogle biti politički ili na drugi način osjetljive.

251. Pored toga je zakonodavac Unije također jasno definirao ciljeve ovlasti prenesenih na Komisiju s obzirom na postizanje visoke razine zaštite zdravlja na unutarnjem tržištu: to da emisije duhanskih proizvoda moraju biti ograničene i trebaju se i nadalje smanjivati, da njihovo mjerenje mora ispunjavati određene utvrđene standarde, da je utvrđen sastav duhanskih proizvoda te da pri tome posebno trebaju biti zabranjene svojstvene arome – sve je te načelne odluke zakonodavac Unije sam već prije donio, kao što je i utvrdio zahtjev za zdravstvenim upozorenjima na jedinični pakiranjima proizvoda, uključujući posebni zahtjev za *kombiniranim* upozorenjem na pakiranju cigareta.

252. Delegirane zakonodavne ovlasti koje zakonodavac Unije dodjeljuje Komisiji u tom smislu prema članku 290. UFEU-a služe prvenstveno tomu da se pravila koja važe na europskom unutarnjem tržištu za duhanske i srodne proizvode u pojedinim osobito tehničkim područjima uvijek prilagođavaju najnovijim znanstvenim spoznajama te pri tome ostvare cilj primarnog prava – postizanje visoke razine zaštite zdravlja [157].

253. Ako ovlasti prenesene na Komisiju iznimno obuhvaćaju manje tehničko područje Direktive, ipak je uvijek riječ o aspektima temeljnog zakonodavnog akta koji nisu od ključnog značaja za cjelinu. To posebno vrijedi za ovlast Komisije prema članku 7. stavku 12. Direktive da postojeću zabranu svojstvenih aroma koja već postoji za cigarete i duhan za motanje proširi na daljnje kategorije duhanskih proizvoda, primjerice cigare. Naime, političku temeljnu odluku da se zabrani svojstvene arome radi postizanja visoke razine zaštite zdravlja, prije svega mladih ljudi, zakonodavac Unije već je donio u samoj Direktivi [158]. Komisiji u članku 7. stavku 12. Direktive nije dodijeljena politička margina prosudbe, već pretežito tehnički zadatak da zabranu svojstvenih aroma dalje razvija uz stalno praćenje tržišnih okolnosti kad god takve arome sadržane i u drugim duhanskim proizvodima, osim cigareta, mogu dovesti do ugrožavanja zdravlja potrošača, prije svega mladih ljudi.

254. Sama okolnost da neki tehnički aspekti koje Komisija treba urediti mogu za neke poduzetnike u praksi biti od velike, čak egzistencijalne važnosti (npr. pitanje koja je najviša dopuštena vrijednost za emisije, koji su sastojci dozvoljeni i koliko točno treba navesti upozorenje na jediničnom pakiranju proizvoda), još ne čini ta pitanja, suprotno shvaćanju PMI-a, BAT-a i Mane-a ključnim elementima zakonodavstva u smislu članka 290. stavka 1. UFEU-a. Naime, kako je već navedeno, ne radi se o subjektivnom mišljenju oštećenih, već o objektivnoj ocjeni [159].

255. Također je potrebno odbaciti kritiku JTI-a da prijenosima ovlasti nedostaju temeljna postupovna jamstva. S time u vezi dovoljno je baciti pogled na članak 27. Direktive koji za svaku prenesenu ovlast detaljno uređuje načine njezina izvršavanja. Iz te odredbe nadalje proizlaze ovlasti za koje si je suzakonodavac zadržao pravo opoziva (članak 27. stavak 3. Direktive u vezi s člankom 290. stavkom 2. točkom (a) UFEU-a) i ovlasti koje se smiju izvršavati samo onda kada Europski parlament ili Vijeće ne uloži nikakav prigovor unutar utvrđenog roka (članak 27. stavak 5. Direktive u vezi s člankom 290. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a).

157 — Vidjeti također uvodnu izjavu 51. Direktive.

158 — Vidjeti također uvodne izjave 19. i 26. Direktive.

159 — Vidjeti gore, t. 246. ovog mišljenja.

256. Osobito pravo opoziva suzakonodavca prema članku 27. stavku 5. Direktive i njegovo pravo isticanja prigovora prema članku 27. stavku 5. Direktive također osiguravaju da Parlament i Vijeće mogu intervenirati ako prema njihovu mišljenju Komisija u budućnosti želi utvrditi toliko stroge maksimalne razine emisija, da bi to rezultiralo, ili bi graničilo, u svakom slučaju, s „potpunom zabranom cigareta", koje se BAT pribojava.

257. Konačno, PMI još prigovara da konkretno u članku 7. stavcima 5. i 11. Direktive za određivanje sastojaka i u članku 10. stavku 3. točki (b) Direktive za utvrđivanje galerije slika za kombinirana zdravstvena upozorenja ne smiju biti predviđeni delegirani pravni akti u smislu članka 290. UFEU-a, nego moraju biti predviđeni provedbeni akti u smislu članka 291. UFEU-a. U tu svrhu dovoljno je uputiti na marginu prosudbe zakonodavca Unije prilikom izbora između tih obaju načina prijenosa ovlasti na Komisiju [160]. Ni sud koji je uputio zahtjev ni PMI nisu konkretno naveli u kojoj je mjeri zakonodavac Unije u ovom predmetu ovlašćivanjem Komisije za donošenje delegiranih akata prekoračio granice svoje margine prosudbe te počinio očitu pogrešku u ocjeni.

2. Navodno delegiranje ovlasti na međunarodna tijela izvan Unije (Pitanje br. 5)

258. Pitanje br. 5 bavi se člankom 3. stavkom 4. i člankom 4. stavkom 5. Direktive, u kojima se Komisija ovlašćuje na donošenje delegiranih akata u smislu članka 290. UFEU-a, kako bi u pravo Unije uključila određene međunarodno dogovorene norme u vezi s najvišim vrijednostima emisija, emisijama i mjernim metodama. Na temelju prigovora tužiteljâ u glavnom postupku, kojima se pridružuje JTI, sugerira se da je tekst navedenih odredaba Direktive pretjerano neodređen te da se njima delegira na protupravan način zakonodavne ovlasti na međunarodna tijela ili odbore izvan institucionalnog okvira Unije.

259. Prije svega, što se tiče prigovora neodređenosti, on se odnosi na pozivanja iz članka 3. stavka 4. i članka 4. stavka 5. Direktive „norme koje su dogovorili" stranke Okvirne konvencije WHO-a ili WHO koje Komisija treba preuzeti u pravo Unije. BAT i JTI smatraju da nije jasno misli li se pod time i na smjernice i možda čak izjave o namjeri pojedinih ugovornih stranaka odnosno WHO-a.

260. Tu je kritiku potrebno odbiti. Pod „dogovorenim normama" ne mogu se smatrati jednostrane izjave o namjeri, s obzirom na to da o njima ne postoji po prirodi stvari nikakav dogovor. S druge strane, pozivanje na „dogovorene norme" može i treba također obuhvaćati smjernice koje zajedno s Okvirnom konvencijom WHO-a igraju važnu ulogu. Okolnost da takve smjernice ne stvaraju obvezujuće pravne učinke, već imaju samo karakter preporuka [161], ni na koji način ne isključuje činjenicu da one sadržavaju „dogovorene norme" koje su ugovorne stranke dogovorile prema postupovnim pravilima Okvirne konvencije WHO-a, i prema kojima se također Unija i njezine države članice trebaju ravnati [162].

261. Suprotno mišljenju PMI-a, BAT-a i JTI-a, u navedenom pozivanju na „dogovorene norme" na međunarodnoj razini ne postoji protupravnost delegiranja ovlasti na međunarodna tijela izvan Unije [163]. Naime, pravne akte za prenošenje tih normi za europsko unutarnje tržište i dalje će donositi tijela Unije, a u slučaju iz članka 3. stavka 4. i članka 4. stavka 5. Direktive Komisija.

160 — Presude Komisija/Parlament i Vijeće (C-427/12, EU:C:2014:170, t. 40.) i Komisija/Parlament i Vijeće (C-88/14, EU:C:2015:499, t. 28.).

161 — Vidjeti t. 76. i 166. ovog mišljenja.

162 — U tom smislu također uvodna izjava 7. zadnja rečenica Direktive, gdje sam zakonodavac Unije izričito naglašava značenje navedenih smjernica.

163 — O zabrani takvog delegiranja vidjeti prvenstveno presudu Meroni/Hohe Behörde (9/56, EU:C:1958:7), osim toga noviju presudu Ujedinjena Kraljevina/Vijeće i Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, posebno t. 42. i 43.).

262. Uostalom, članak 3. stavak 4. i članak 4. stavak 5. Direktive ne smiju se zbog u njima sadržane kategoričke formulacije „Komisija donosi” pogrešno shvatiti na način da bi tom tijelu Unije bile vezane ruke u sadržajnom smislu i da bi se automatizmom u pravo Unije neprovjereno prenosile međunarodno dogovorene norme. Naprotiv, članak 3. stavak 4. i članak 4. stavak 5. Direktive potrebno je tumačiti na način koji ne dovodi u pitanje njihovu sukladnost s primarnim pravom [164]. To pretpostavlja da Komisija prilikom oblikovanja sadržaja pravnih akata Unije u punom opsegu obavlja zadaću koja joj je dodijeljena UEU-om i UFEU-om, među ostalim, člankom 290. UFEU-a, kao i svoju ulogu zaštitnice Ugovorâ.

263. Sukladno tomu formulacija „Komisija donosi” treba se u skladu s primarnim pravom smatrati *zadaćom* zakonodavca Unije, prema kojoj Komisija zaista u pravilu *treba* preuzimati međunarodno dogovorene norme. U izvršavanju ove zadaće koja joj je dodijeljena, Komisija u svakom slučaju mora osigurati da te norme uđu u pravo Unije na način da budu *usklađene sa sustavom*. To također proizlazi iz teksta članka 3. stavka 4. i članka 4. stavka 5. Direktive, sukladno kojem je Komisija ovlaštena „integrirati” međunarodno dogovorene norme u pravo Unije. Pri tome je ona dužna poštovati primarno pravo, među ostalim, temeljna prava Unije (članak 6. UEU-a) te opća načela prava Unije kao i obvezu postizanja visoke razine zaštite zdravlja (članak 9. UFEU-a, članak 114. stavak 3. UFEU-a, članak 168. stavak 1. UFEU-a te članak 35. druga rečenica Povelje o temeljnim pravima).

3. Zahtjevi iz članka 291. UFEU-a u pogledu ovlasti donošenja provedbenih pravnih akata (Pitanje br. 6)

264. Pitanjem br. 6 sud koji je uputio zahtjev prenosi Sudu kritiku pojedinih poduzetnika koji sudjeluju u glavnom postupku u vezi s člankom 6. stavkom 1., člankom 7. stavcima 2. do 4., člankom 7. stavkom 10., člankom 9. stavkom 6. i člankom 10. stavkom 4. Direktive. Sve te odredbe ovlašćuju Komisiju na donošenje određenih provedbenih pravnih akata u smislu članka 291. UFEU-a. U vezi s tim prigovara se zakonodavcu Unije, kao prvo, da nije dovoljno jasno utvrdio potrebne pravne pretpostavke za donošenje provedbenih pravnih akata, a kao drugo, da je te pravne akte predvidio također u područjima u kojima jedinstvena provedba „nije ni potrebna niti opravdana”.

265. Kao prvo, što se tiče nužnosti provedbenih mjera, zakonodavac Unije ima na raspolaganju marginu prosudbe o tome je li i u kojim područjima zakonodavnog akta Unije radi jedinstvene provedbe potrebna ovlast Komisije za donošenje provedbenih pravnih akata u smislu članka 291. UFEU-a. Izvršavanje te margine prosudbe sudovi Unije preispituju samo u odnosu na očite pogreške u ocjeni [165].

266. U ovom predmetu ni Sud koji je uputio zahtjev ni poduzetnici koji sudjeluju u postupku nisu iznijeli nikakve objektivne argumente zbog čega sporna područja Direktive ne treba nikakve provedbene mjere. Njihova čisto subjektivna ocjena da provedbeni pravni akti „nisu ni potrebni niti opravdani”, u svakom slučaju nije dovoljna da stavi izvan snage predmetne odredbe Direktive [166].

267. Što se, nadalje, tiče konkretnih pravnih pretpostavki za donošenje predmetnih provedbenih pravnih akata, u sudskoj je praksi već razjašnjeno da temeljni zakonodavni akt koji donose Parlament i Vijeće kao suzakonodavci, a što je u ovom slučaju Direktiva, treba utvrditi sveukupni pravni okvir koji samo zahtijeva preciziranje kod njezina prenošenja [167]. Komisija je sa svoje strane ovlaštena da u

164 — Presude Komisija/Vijeće (218/82, EU:C:1983:369, t. 15.), Ordre des barreaux francophones et germanophone i dr. (C-305/05, EU:C:2007:383, t. 28.), preispitivanje Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 40.) i Parlament/Vijeće (C-540/13, EU:C:2015:224, t. 39.)

165 — Presude Komisija/Parlament i Vijeće (C-427/12, EU:C:2014:170, t. 40.) i Komisija/Parlament i Vijeće (C-88/14, EU:C:2015:499, t. 28.)

166 — O nužnosti objektivne ocjene vidjeti također presudu Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:516, t. 67.).

167 — Presuda Komisija/Parlament i Vijeće (C-427/12, EU:C:2014:170, t. 40. i 48.); vidjeti također presudu Parlament/Komisija (C-65/13, EU:C:2014:2289, t. 46.)

okvirima dodijeljenih provedbenih ovlasti donese sve mjere koje su potrebne i svrsishodne za provedbu tog temeljnog zakonodavnog akta, u mjeri u kojoj one nisu suprotne tom zakonodavnom aktu [168]. Nadalje, Komisija ne može prilikom izvršavanja svoje provedbene ovlasti mijenjati ili dopunjavati zakonodavni akt [169].

268. Nije vidljivo u kojoj bi mjeri sporne odredbe direktive bile suprotne navedenim načelima. Zakonodavac Unije, kako u pogledu prioritetnog popisa aditiva (članak 6. Direktive),u pogledu propisa o sastojcima (članak 7. Direktive) tako i u vezi s upozorenjima (članci 9. i 10. Direktive), sam je uvijek utvrđivao vodeće načelo i donosio sve za to važne odluke tj. političke odluke [170]. Osobito je zakonodavac Unije sam utvrdio da svojstvene arome trebaju biti zabranjene i da (kombinirana) zdravstvena upozorenja trebaju biti određene vrste i veličine na jediničnom pakiranju proizvoda. Komisiji je s tim u vezi, a u skladu s člankom 291. UFEU-a, prepušteno da donosi samo detaljne odredbe o pojedinim tehničkim pojedinostima provedbe.

4. Privremeni zaključak

269. Sve u svemu, točke istaknute u Pitanjima br. 4 do 6 stoga ne daju povoda za dovođenje u pitanje zakonitosti Direktive 2014/40 ili pojedinih njezinih odredaba.

D – *Načelo supsidijarnosti*

270. Konačno, Pitanjem br. 7 sud koji je uputio zahtjev želi znati je li Direktiva u cijelosti i osobito njezin članak 7., članak 8. stavak 3., članak 9. stavak 3. i članak 10. stavak 1. točka (g) te njezini članci 13. i 14. nevaljani zbog kršenja načela supsidijarnosti.

271. Prema načelu supsidijarnosti, kako je navedeno u članku 5. stavku 1. drugoj rečenici UFEU-a, u svezi s člankom 5 stavkom 3. UEU-a, u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, Unija djeluje 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).

272. Budući da Unija nema opću nadležnost za uređivanje unutarnjeg tržišta [171], 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 [172].

273. Poštovanje načela supsidijarnosti podliježe nadzoru sudova Unije [173]. Taj nadzor posebno obuhvaća dva aspekta: kao prvo, sadržajnu usklađenost pravnih akata Unije s načelom supsidijarnosti i kao drugo, njihovu utemeljenost u odnosu na isto načelo. Odluka kojom se upućuje prethodno pitanje samo kratko dotiče ta dva aspekta, na temelju prije svega prigovora tužiteljâ u glavnom postupku i dvaju njihovih intervenijenata, Benkerta i Manea. Sukladno tomu ću svoja razmatranja o načelu

168 — Presuda Parlament/Komisija (C-65/13, EU:C:2014:2289, t. 43. i 44.)

169 — Presuda Parlament/Komisija (C-65/13, EU:C:2014:2289, t. 45.)

170 — O tim kriterijima vidjeti presudu Komisija/Parlament i Vijeće (C-427/12, EU:C:2014:170, posebno t. 38. i 43.) te dodatno presudu Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:516, t. 65.).

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

172 — Tako također i već dosadašnja sudska praksa koja se odnosi na razdoblje prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona; vidjeti presude 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.).

173 — Vidjeti posebno presude Njemačka/Parlament i Vijeće (C-233/94, EU:C:1997:231, t. 23. do 29.), 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.).

supsidijarnosti u ovom predmetu usmjeriti na argumente koji su podneseni Sudu uz Pitanje br. 7, i između ostalog upućujem na moja današnja druga dva mišljenja u kojima su sadržane pojedine daljnje napomene u pogledu problematike supsidijarnosti te uloge sudova Unije i mjerila sudskog nadzora [174].

1. Sadržajna usklađenost Direktive s načelom supsidijarnosti

274. Kao prvo, odluka kojom se upućuje prethodno pitanje izraz je različitih kritičkih stajališta sudionika glavnog postupka kojima se osporava sadržajna usklađenost Direktive s načelom supsidijarnosti, a posebno „zabrane mentola" iz njezina članka 7.

275. Za praktičnu primjenu načela supsidijarnosti prema članku 5. stavku 3. UEU-a mjerodavan je dvodijelni test:

— Prvo, tijela Unije moraju osigurati da postupaju samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti (*negativna komponenta* testa).

— Drugo, djelovanje Unije je dozvoljeno samo i u mjeri ako se ciljevi predloženog djelovanja zbog njihova opsega ili učinka na bolji način mogu ostvariti na razini Unije (*pozitivna komponenta* testa).

Tim dvjema komponentama testa supsidijarnosti u konačnici se iz dvaju različitih gledišta razmatra isto pitanje, naime, treba li za ostvarivanje zacrtanih ciljeva postupati na razini Unije ili na razini država članica.

276. Ni sud koji je uputio zahtjev u svojem zahtjevu za prethodnu odluku ni tužitelji u glavnom postupku i njihovi intervenijenti u biti ne razmatraju te obje komponente testa supsidijarnosti [175]. Štoviše: većinom su njihove napomene tako općenite, da im čak i kod popustljivog čitanja nedostaje konkretizacije potrebne za sudsko ispitivanje [176]. Stoga ću se u daljnjem tekstu posvetiti samo trima najvažnijim navedenim argumentima od kojih se svi odnose na zabranu korištenja mentola kao svojstvene arome u duhanskim proizvodima.

277. Prvi i najvažniji argument glasi da je zakonodavac Unije trebao odlučiti o pitanju supsidijarnosti posebno u pogledu korištenja mentola u duhanskim proizvodima.

278. Taj argument nije valjan. Naime, ispitivanje poštovanja načela supsidijarnosti načelno treba provesti za cijelu direktivu, a ne za svaku njezinu pojedinačnu odredbu [177]. Pritom, kao što već sugerira tekst članka 5. stavka 3. UEU-a, treba ocijeniti *mjere* iz direktive uzimajući u obzir *ciljeve* koje se njima imaju postići. Sukladno tomu, u ovom se slučaju pitanje supsidijarnosti ne može ocijeniti samo u odnosu na *cigarete s mentolom*, s obzirom na to da se zabrana tih posebnih vrsta cigareta ne može, kao što je već ranije opširnije prikazano [178], smatrati kao samostalna i zasebna mjera u odnosu na zabranu svih duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom.

279. Drugi argument glasi da bi se cilj zdravstvene politike kojem se navodno teži zabranom mentola bolje ostvario na razini država članica.

174 — Vidjeti moje današnje mišljenje u predmetima Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14, t. 137. do 188.) i Pillbox 38 (C-477/14, t. 156. do 180.).

175 — Samo Tann navodi da test supsidijarnosti ima dvije komponente, ali također ni za jednu od njih ne pruža obrazložene navode.

176 — Vidjeti u tom pogledu presudu Luksemburg/Parlament i Vijeće (C-176/09, EU:C:2011:290, t. 80.).

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

178 — Vidjeti gore, t. 62. do 66. ovog mišljenja.

280. Taj argument nije uvjerljiv već zbog toga što ni Direktiva općenito niti sporna zabrana cigareta s mentolom posebno nisu isključivo motivirane zdravstvenom politikom. Naprotiv, cilj je uklanjanje prepreka trgovini za duhanske proizvode uz istovremeno osiguranje visoke razine zaštite zdravlja.

281. Kao što je već spomenuto [179], zabrana svih svojstvenih aroma cijena je sposobnosti kretanja duhanskih proizvoda na unutarnjem tržištu uz istovremeno osiguranje visoke razine zaštite zdravlja. Tako su oba cilja, suprotno shvaćanju Benkerta i Manea, u uskoj vezi i korelaciji. Međutim, kada neka direktiva, poput ove, želi istovremeno ostvariti dva međusobno povezana cilja, ti ciljevi u okviru testa supsidijarnosti ne mogu biti odvojeno razmatrani, već se trebaju zajedno ocijeniti [180].

282. Konačno, treći argument navodi da se tržišni uvjeti, posebno tržišni udjeli, u pogledu cigareta s mentolom razlikuju od države članice do države članice, zbog čega ne postoji prekogranični problem te je na državama članicama da same donose eventualne potrebne mjere.

283. Taj argument, kao i prethodni, također nije uvjerljiv. Naime, sama okolnost da se tržišni uvjeti razlikuju od države članice do države članice nije dovoljna da isključi postojanje problema s prekograničnom dimenzijom. Naprotiv, odlučujuće je postoji li ili je li za očekivati da će u tom sektoru postojati značajna prekogranična trgovina, te mogu li same države članice učinkovito riješiti postojeće prepreke u trgovini ili one za koje se pretpostavlja da mogu nastati.

284. U ovom je predmetu razvidno da je za tržište duhanskih proizvoda karakteristična intenzivna prekogranična trgovina [181], da se pravila koja važe u državama članicama o korištenju svojstvenih aroma u velikoj mjeri razlikuju te da je za očekivati daljnje razlike [182]. Pod tim se uvjetima ne može spočitati zakonodavcu Unije očita pogreška u ocjeni [183], ako on smatra da postoji problem s prekograničnom dimenzijom koji se ne može riješiti samo mjerama država članica, već naprotiv zahtijeva postupanje na razini Unije [184].

285. Tako se u konačnici na temelju napomena koje su iznijeli sud koji je uputio zahtjev i poduzetnici koji sudjeluju u postupku ne može utvrditi nikakvo sadržajno kršenje načela supsidijarnosti. Sud bi stoga trebao o pitanju supsidijarnosti u odnosu na spornu direktivu odlučiti jednako kao i u vezi s propisom koji joj je prethodio [185].

2. Dovoljno obrazloženje Direktive s obzirom na načelo supsidijarnosti

286. Kao drugo, u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje prigovara se da se zakonodavac Unije u Direktivi nije dovoljno bavio zahtjevima supsidijarnosti, već se zadovoljio ispraznom tvrdnjom da je načelo supsidijarnosti uzeto u obzir. Tom se kritikom u konačnici aludira na to da je Direktiva zahvaćena nedostatkom u obrazloženju.

179 — Vidjeti gore, t. 83. ovog mišljenja.

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

181 — Uvodna izjava 6. Direktive; u istom smislu već navedene 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.)

182 — Vidjeti gore t. 67. i 68. te 74. do 80. ovog mišljenja.

183 — O mjerilima za očitu pogrešku u ocjeni vidjeti dodatno moje današnje mišljenje u predmetu Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14, t. 146. do 148.).

184 — Vidjeti o tome posebno uvodnu izjavu 60. Direktive.

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

287. Prema ustaljenoj sudskoj praksi obrazloženje propisano člankom 296. stavkom 2. UFEU-a treba se prilagoditi vrsti predmetnog pravnog akta, a razmatranja tijela Unije koje je donijelo pravni akt, trebaju biti na takav način jasno i nedvojbeno izražena, da zainteresirane strane mogu shvatiti razloge usvojenih mjera te da nadležni sud može obaviti svoju zadaću nadzora [186].

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

289. Uvodna izjava 60. Direktive ograničava se na lapidarnu 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" te iz toga zaključuje da „Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. UEU-a".

290. Takva formulacija, koja u biti samo ponavlja tekst odgovarajuće odredbe iz Ugovora o EU-u, nije baš svijetao primjer za često spominjanu tehniku „boljeg zakonodavstva", za kojim streme tijela Unije već duže vrijeme.

291. Zasigurno samo postojanje takvih standardnih formulacija u preambuli nekog pravnog akta Unije ne bi trebalo dovesti do preuranjenih zaključaka u vezi s poštovanjem zahtjeva za obrazloženjem. Međutim, takva formulacija sugerira da je obrazloženje tog pravnog akta nedostatno. Ipak, iako doista iz njega proizlazi da je sam zakonodavac Unije bio uvjeren u poštovanje načela supsidijarnosti, iz njega ipak ne proizlazi koja je razmatranja on imao upravo o problematici supsidijarnosti i koliko se intenzivno tom problematikom bavio.

292. Međutim, takva formulacija s karakteristikama floskule, kakvu sadržava u ovom slučaju uvodna izjava 60. Direktive, ne mora neminovno dovesti do nevaljanosti pobijanog pravnog akta Unije. Relevantni aspekti tematike supsidijarnosti također se mogu naći u drugim uvodnim izjavama preambule, čak i ako se ondje ne upućuje izravno na načelo supsidijarnosti [187].

293. To je ovdje slučaj: manjkavosti postupka na nacionalnoj razini, kao i prednosti usvajanja mjera za usklađivanje unutarnjeg tržišta na razini Unije teme su, među ostalim, u uvodnim izjavama 4. do 7., 15., 16. i 36. Direktive. Iako se napomene koje su tamo navedene u prvom redu odnose na pretpostavke primjene članka 114. UFEU-a kao pravnog temelja, istovremeno su također korisne u pogledu načela supsidijarnosti. Naime, razmatranja koja zakonodavac Unije u okviru članka 114. UFEU-a i članka 5. stavka 3. UEU-a mora provesti u znatnom se dijelu preklapaju.

294. Neovisno o tome, potrebno je imati na umu da obrazloženje pravnih akata Unije prema ustaljenoj sudskoj praksi ipak ne treba sadržavati sve relevantne pravne i činjenične aspekte. Pored toga se poštovanje obveze obrazlaganja mora ocjenjivati ne samo s obzirom na tekst pravnog akta nego i na njegov kontekst te na sva pravna pravila kojima se uređuje dotično područje [188]. To vrijedi tim više ako je, kao u ovom slučaju, svrha donošenja propisa opće važenje, čije se obrazloženje može suziti na prilično opći opis glavnih značajki određenog pravila, kao i na ciljeve kojima se tim pravilima teži [189].

186 — 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.)

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

188 — Vidjeti ponovno 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.), također presudu Estonija/Parlament i Vijeće (C-508/13, EU:C:2015:403, t. 58., 59. i 61.).

189 — 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.)

295. U ovom slučaju važna je u činjenica da se zakonodavac Unije mogao pozvati, kao prvo, na obrazloženje prijedloga direktive Komisije [190] te, kao drugo, na opsežne pripremne materijale službi Komisije u okviru procjene utjecaja [191] sada pobijane direktive. Ne samo u odjeljcima koji su posebno posvećeni načelu supsidijarnosti, već i u brojnim drugim dijelovima tih dvaju tekstova, negativnosti različitih nacionalnih uređenja detaljno su raspravljene, kao i prednosti aktivnosti na razini Unije.

296. Stoga je valjano dokumentirano da su zakonodavna tijela imala na raspolaganju opsežan materijal na koji su se mogla pozvati prilikom ocjenjivanja poštovanja načela supsidijarnosti.

297. Također, iz članka 5. Protokola o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti [192], između ostaloga, ne proizlazi da „detaljni podaci" koje je Ugovor iz Lisabona u pitanjima supsidijarnosti nedavno učinio uvjetom za zakonodavstvo na razini Unije moraju biti sadržani u samoj preambuli pravnog akta koji u konačnici donesu Europski parlament i Vijeće. S obzirom na složenost razmatranja koja u tu svrhu treba provesti bilo bi to nepraktično te bi lako moglo prijeći opseg takve preambule.

298. Naprotiv, odlučujuće je da „detaljni podaci" koji se zahtijevaju u članku 5. Protokola br. 2, kao što se nesporno dogodilo u ovom slučaju, *tijekom* zakonodavnog postupka budu na raspolaganju nadležnim tijelima Unije kao i nacionalnim parlamentima kao temelj za donošenje njihovih odluka. To se čak može zaključiti iz detaljnijeg razmatranja teksta članka 5. Protokola br. 2: naime, ta se odredba odnosi samo na *nacrte* zakonodavnih akata, a ne na konačne proizvode zakonodavne aktivnosti Parlamenta i Vijeća.

299. Iz tog je razloga u cijelosti neosnovan prigovor da Direktivi nedostaje obrazloženje u pogledu načela supsidijarnosti.

3. Privremeni zaključak

300. Sve u svemu, stoga se ni materijalno niti formalno ne može utvrditi povreda načela supsidijarnosti.

301. U svakom je slučaju prijeko potrebno zakonodavcu Unije savjetovati da ubuduće izbjegava formulacije koje sadržavaju floskule, kao što je slučaj ovdje u uvodnoj izjavi 60. Direktive, te da umjesto toga preambuli predmetnog pravnog akta Unije poveća vrijednost dovoljno potkrijepljenim navodima o načelu supsidijarnosti koji su više prilagođeni predmetnim mjerama.

V – **Zaključak**

302. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio High Court of Justice (Administrative Court) odluči na sljedeći način:

1. Pitanje br. 1 Dio a, Dio b i Dio c točke (iii.) i (iv.) te Pitanja br. 4 do 6 nisu dopuštena. Pitanje br. 7 nije dopušteno u dijelu u kojem se odnosi na druge odredbe Direktive 2014/40 koje nisu njezin članak 7.

190 — COM(2012) 788 *final*, koju je Komisija dostavila 19. prosinca 2012.

191 — „Impact Assessment", koji su službe Komisije dostavile 19. prosinca 2012., Dok. SWD (2012) 452 *final*.

192 — Protokol br. 2 uz Ugovor o EU-u i Ugovor o FEU-u (u daljnjem tekstu: Protokol br. 2)

2. Na preostali dio prethodnih pitanja potrebno je odgovoriti na sljedeći način:

   a) Članak 13. stavak 1. Direktive 2014/40 treba tumačiti na način da također zabranjuje točne informacije na jediničnim pakiranjima proizvoda ako te informacije objektivno mogu stvoriti jedan ili više učinaka opisanih u toj odredbi.

   b) Ispitivanje prethodnih pitanja nije otkrilo ništa što bi moglo utjecati na valjanost Direktive 2014/40.