Zbornik sudske prakse

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

Predmet C-477/14

Pillbox 38 (UK) Limited

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

„Usklađivanje zakonodavstava – Članak 20. Direktive 2014/40/EU – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih i srodnih proizvoda – Elektroničke cigarete (‚e-cigarete') – Načelo proporcionalnosti – Načelo pravne sigurnosti – Načelo jednakog postupanja – Načelo supsidijarnosti – Temeljna prava Unije – Sloboda poduzetništva i pravo na vlasništvo – Članci 16. i 17. Povelje o temeljnim pravima"

I – **Uvod**

1. U pogledu rijetko kojeg zakonodavstva Europske unije su se tijekom proteklih godina vodili tako žustri pravni sporovi kao u pogledu različitih direktiva o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda na europskom unutarnjem tržištu[2].

2. Tako nije iznimka ni zadnje usvojena mjera usklađivanja unutarnjeg tržišta u tom području – Direktiva 2014/40/EU[3]. Njome se Sud trenutačno bavi u tri usporedna postupka. Međutim, ovdje prikladnost članka 114. UFEU-a (prijašnji članak 95. UEZ-a ili članak 100.a Ugovora o EEZ-u) kao pravnog temelja, iako u određenim detaljima i dalje može biti sporna, nema više tako važnu ulogu kao proteklih godina. Štoviše, sada druga pravna pitanja dolaze u središte interesa, posebno ona o načelu proporcionalnosti, načelu supsidijarnosti i temeljnim pravima Unije.

3. 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 temeljna problematika: koji je prostor ostavljen zakonodavcu Unije za jamčenje da se proizvodi mogu staviti u promet pod jedinstvenim uvjetima u cijeloj Uniji a da se pritom ne izgubi iz vida temeljni cilj postizanja visoke razine zaštite zdravlja koji u primarnom zakonodavstvu zauzima važno mjesto (članak 9., članak 114. stavak 3. i članak 168. stavak 1. UFEU-a te članak 35. druga rečenica Povelje Europske unije o temeljnim pravima)?

1 — Izvorni jezik: njemački

2 — 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).

3 — Direktiva 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ (SL L 127, str. 1.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/40 ili samo Direktiva)

4. U ovom prethodnom postupku, koji se odnosi na tužbu poduzetnika Pillbox 38 (UK) Limited [4] pred britanskim sudom, nije cijela direktiva predmet ispitivanja, već samo nova odredba o elektroničkim cigaretama („e-cigarete”) koju je zakonodavac Unije prvi put izradio prema članku 20. Direktive. Tom je odredbom Europska unija poduzela, također u odnosu na međunarodne standarde, važan korak u rješavanju osjetljivog pitanja, kako se uzimajući u obzir načelo predostrožnosti mogu suzbiti mogući zdravstveni rizici, koji mogu nastati od e-cigareta kao novog i još relativno slabo poznatog proizvoda.

5. Drugi prethodni postupak [5], koji je pokrenuo isti sud (ali ne isti sudac), koji se također u ovom predmetu obraća Sudu, odnosi se na velik broj pojedinačnih odredaba Direktive te pritom problematizira posebno izbor članka 114. UFEU-a kao pravnog temelja, načelo supsidijarnosti, načelo proporcionalnosti i pravne sigurnosti, pitanja temeljnih prava Unije kao i probleme povezane s člancima 290. i 291. UFEU-a u vezi s prijenosom zakonodavnih i provedbenih ovlasti na Komisiju. Postupak koji je također u tijeku povodom tužbe za poništenje koju je podnijela Republika Poljska [6] odnosi se, naprotiv, posebno na odredbe Direktive 2014/40 o zabrani cigareta s mentolom. Također, u oba predmeta danas donosim svoje mišljenje.

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

6. Članak 20. Direktive 2014/40, koji je naslovljen „Elektroničke cigarete”, glasi kako slijedi:

„1. Države članice dužne su osigurati da se elektroničke cigarete i spremnici za ponovno punjenje stavljaju na tržište samo ako su u skladu s ovom Direktivom i drugim relevantnim zakonodavstvom Unije.

Ova Direktiva ne primjenjuje se na elektroničke cigarete i spremnike za ponovno punjenje koji su podložni zahtjevu za odobrenjem u okviru Direktive 2001/83/EZ ili drugim zahtjevima utvrđenima u Direktivi 93/42/EEZ.

2. Proizvođači i uvoznici elektroničkih cigareta i spremnika za ponovno punjenje podnose obavijest nadležnim tijelima država članica o svim takvim proizvodima koje namjeravaju staviti na tržište. Obavijest se predaje u elektroničkom obliku šest mjeseci prije namjeravanog stavljanja na tržište. Za elektroničke cigarete i spremnike za ponovno punjenje koji su već stavljeni na tržište na dan 20. svibnja 2016. obavijest se podnosi unutar šest mjeseci od tog datuma. Za svaku značajnu preinaku proizvoda podnosi se nova obavijest.Obavijest, ovisno o tome je li proizvod elektronička cigareta ili spremnik za ponovno punjenje, sadrži sljedeće informacije:

(a) ime i podatke za kontakt proizvođača, odgovorne pravne ili fizičke osobe unutar Unije i, gdje je to primjenjivo, uvoznika u Uniju;

(b) popis svih sastojaka sadržanih u proizvodu i emisija koje nastaju korištenjem proizvoda, po robnoj marki i tipu, uključujući i njihove količine;

(c) toksikološke podatke u vezi sa sastojcima i emisijama tog proizvoda, uključujući kad su zagrijani, koji se osobito odnose na njihove učinke na zdravlje potrošača kad se udišu i uzimajući u obzir, između ostaloga, sve učinke stvaranja ovisnosti;

(d) informacije o dozi i unosu nikotina prilikom konzumacije u uobičajenim ili razumno predvidivim uvjetima;

4 — U daljnjem tekstu: Pillbox

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

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

(e) opis sastavnih dijelova proizvoda; uključujući, gdje je to primjenjivo, mehanizma za otvaranje i punjenje elektroničke cigarete ili spremnika za punjenje;

(f) opis postupaka proizvodnje, uključujući obuhvaća li serijsku proizvodnju, i izjavu da postupak proizvodnje osigurava sukladnost sa zahtjevima iz ovog članka;

(g) izjavu da proizvođač i uvoznik snose punu odgovornost za količinu i sigurnost proizvoda kod stavljanja na tržište i korištenja u uobičajenim okolnostima ili relativno predvidivim uvjetima.

Ako države članice smatraju da su podnesene informacije nepotpune, ovlaštene su tražiti nadopunu dotičnih podataka.

Države članice mogu proizvođačima i uvoznicima naplatiti razmjerne naknade za primitak, pohranu, rukovanje i objavu podataka koji su im predani.

3. Države članice dužne su osigurati da:

(a) tekućina koja sadrži nikotin stavlja se na tržište isključivo u za to namijenjenim spremnicima za ponovno punjenje koji nemaju obujam veći od 10 ml, u potrošnim elektroničkim cigaretama ili u ulošcima za jednokratnu uporabu, i da ulošci ili tankovi ne premašuju obujam od 2 ml;

(b) tekućina koja sadrži nikotin ne sadrži više od 20 mg/ml nikotina;

(c) tekućina koja sadrži nikotin ne sadrži aditive navedene u članku 7. stavku 6.;

(d) za proizvodnju tekućine koja sadrži nikotin koriste se samo sastojci visoke čistoće. Tvari koje nisu navedene među sastojcima iz stavka 2. drugog podstavka točke (b) ovog članka prisutne su u tekućini koja sadrži nikotin samo u tragovima ako te tragove prilikom proizvodnje tehnički nije moguće izbjeći;

(e) osim nikotina, jedini sastojci koji se koriste u tekućini koja sadrži nikotin ne predstavljaju opasnost za ljudsko zdravlje u zagrijanom ili nezagrijanom obliku;

(f) elektroničke cigarete oslobađaju doze nikotina u ujednačenim razinama;

(g) elektroničke cigarete i spremnici za ponovno punjenje takvi su da djeca njima ne mogu rukovati i da na njima nisu moguće neovlaštene izmjene, zaštićeni su od lomljenja i curenja te imaju mehanizam koji osigurava ponovno punjenje bez curenja.

4. Države članice osiguravaju da:

(a) jedinična pakiranja elektroničkih cigareta i spremnika za ponovno punjenje sadrže letak s podacima o:

   i. uputama za korištenje i pohranjivanje proizvoda, uključujući i obavijest da se uporaba proizvoda ne preporučuje mladim osobama i nepušačima;

   ii. kontraindikacijama;

   iii. upozorenjima za posebne rizične skupine;

   iv. mogućim štetnim učincima;

   v. stvaranju ovisnosti i toksičnosti; te

vi. podacima za kontakt proizvođača ili uvoznika i pravne ili fizičke osobe za kontakt u Uniji;

(b) jedinična pakiranja i vanjska pakiranja elektroničkih cigareta i spremnika za ponovno punjenje:

i) uključuju popis svih sastojaka sadržanih u proizvodu u padajućem redoslijedu po masi te podatak o sadržaju nikotina u proizvodu i oslobađanje po dozi, serijski broj i preporuku da se proizvod drži izvan dohvata djece;

ii) ne dovodeći u pitanje podtočku i. ove točke, ne uključuju elemente niti obilježja iz članka 13., uz iznimku članka 13. stavka 1. točaka (a) i (c) u vezi s podatkom o sadržaju nikotina i o aromama; i

iii) nose jedno od sljedećih zdravstvenih upozorenja:

‚Ovaj proizvod sadrži nikotin koji izaziva snažnu ovisnost. Ne preporučuje se za upotrebu nepušačima.'

Ili

‚Ovaj proizvod sadrži nikotin koji izaziva snažnu ovisnost.'

Države članice utvrđuju koje od ovih općih upozorenja treba upotrebljavati;

(c) zdravstvena upozorenja u skladu su s odredbama iz članka 12. stavka 2.

5. Države članice osiguravaju da:

(a) su komercijalne objave u uslugama informacijskog društva, u tisku i drugim tiskanim publikacijama, s ciljem izravnog ili neizravnog učinka na promicanje elektroničkih cigareta i spremnika za ponovno punjenje zabranjene, osim u publikacijama koje su namijenjene isključivo za profesionalce uključene u trgovinu elektroničkim cigaretama ili spremnika za ponovno punjenje te publikacijama tiskanima i objavljenima u trećim zemljama, gdje te publikacije nisu prvenstveno namijenjene za tržište Unije;

(b) su komercijalne objave na radiju, s ciljem izravnog ili neizravnog učinka na promicanje elektroničkih cigareta i spremnika za ponovno punjenje, zabranjene;

(c) je bilo koji oblik javnog ili privatnog doprinosa radijskim programima s ciljem izravnog ili neizravnog promicanja elektroničkih cigareta i spremnika za ponovno punjenje zabranjen;

(d) je bilo koji oblik javnog ili privatnog doprinosa bilo kakvom događaju, aktivnosti ili pojedinoj osobi s ciljem izravnog ili neizravnog promicanja elektroničkih cigareta i spremnika za ponovno punjenje koji uključuje ili se održava u nekoliko država članica ili na bilo koji drugi način ima prekogranični utjecaj, zabranjen;

(e) su audiovizualne komercijalne objave na koje se primjenjuje Direktiva 2010/13/EU [...] zabranjene za elektroničke cigarete i spremnike za ponovno punjenje.

6. Članak 18. ove Direktive primjenjuje se na prekograničnu prodaju na daljinu elektroničkih cigareta i spremnika za ponovno punjenje.

7. Države članice od proizvođača i uvoznika elektroničkih cigareta i spremnika za ponovno punjenje zahtijevaju da, jednom godišnje, nadležnim tijelima podnesu:

i. sveobuhvatne podatke o obujmu prodaje prema robnoj marki i vrsti proizvoda;

ii. informacije o preferencijama raznih potrošačkih skupina, uključujući mlade osobe, nepušače i glavne skupine trenutnih korisnika;

iii. načine prodaje proizvoda;

iv. sažetke svih istraživanja tržišta provedenih u vezi s gore navedenim, uključujući njihov prijevod na engleski jezik.

Države članice prate razvoj tržišta u pogledu elektroničkih cigareta i spremnika za ponovno punjenje, uključujući bilo kakve dokaze da je njihovo korištenje međukorak prema ovisnosti o nikotinu te konačno i tradicionalnoj konzumaciji duhana među mladim osobama i nepušačima.

[…]

13. Komisija provedbenim aktom utvrđuje zajednički format za obavijesti predviđene u stavku 2. i tehničke norme za mehanizam za ponovno punjenje predviđen u stavku 3. točki (g).

[…]“

III – **Glavni postupak i prethodni postupak**

7. Pillbox je poduzetnik koji pod tvrtkom „Totally Wicked” proizvodi i stavlja na tržište e-cigarete. Pred High Court of Justice (England and Wales) – Queen’s Bench Division (Administrative Court), sudom koji je uputio zahtjev, Pillbox je podnio tužbu protiv Secretary of State for Health[7], čiji je cilj spriječiti prenošenje članka 20. Direktive 2014/40 u Ujedinjenoj Kraljevini.

8. Secretary of State u glavnom postupku zastupa mišljenje da je članak 20. Direktive valjan, ali istodobno smatra da ne raspolaže potrebnim informacijama da bi ga branio.

9. Zbog tog je razloga sud koji je uputio zahtjev odlučio ne zatražiti od Secretary of State nikakvo očitovanje o predmetu ni bilo kakvo podnošenje dokaza, već odmah uputiti pitanje Sudu o valjanosti članka 20. Direktive. Odlukom od 6. listopada 2014., koja je zaprimljena 27. listopada 2014., Sudu je temeljem članka 267. UFEU-a postavljeno sljedeće prethodno pitanje:

„Je li članak 20. Direktive 2014/40/EU nevaljan iz jednog ili više razloga u cijelosti ili u jednom relevantnom dijelu, posebno jer:

— taj članak u cijelosti ili jedan njegov relevantni dio određuje proizvođačima i/ili distributerima elektroničkih cigareta niz obveza koje su suprotne načelu proporcionalnosti u vezi s načelom pravne sigurnosti, i/ili

— iz istih ili sličnih razloga krši načelo jednakosti i/ili na nedopušten način narušava tržišno natjecanje i/ili

— krši načelo supsidijarnosti i/ili

— krši prava proizvođača ili distributera elektroničkih cigareta iz članka 16. i/ili 17. Povelje o temeljnim pravima?”

7 — Ministar zdravstva Ujedinjene Kraljevine

10. Neovisno o formulaciji ovog prethodnog pitanja odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ograničava se na to da obuhvati pravne primjedbe Pillboxa koje je istaknuo u glavnom postupku protiv članka 20. Direktive, „kako bi se informirale sve osobe koje žele izraziti mišljenje o sadržaju prigovorâ [Pillboxa] protiv [Direktive]". Budući da sud koji je uputio zahtjev prigovore Pillboxa drži „branjivima", smatra da je potrebna prethodna odluka Suda.

11. U pisanom dijelu prethodnog postupka svoja su mišljenja iznijeli, osim Pillboxa, vlade Ujedinjene Kraljevine, Španjolske i Francuske te Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europska komisija. Na raspravi od 1. listopada 2015. bili su zastupljeni isti sudionici.

IV – **Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku**

12. Prije nego što se sadržajno pozabavim prethodnim pitanjem, valja kratko razmotriti dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku. Kao prvo, potrebno se zapitati može li se valjanost pojedinih odredaba Direktive o e-cigaretama osporavati i preispitivati odvojeno. Kao drugo, potrebno je ispitati jesu li okolnosti pod kojima je Sud u ovom predmetu bio pozvan da postupa u skladu s duhom i načinom funkcioniranja prethodnog postupka iz članka 267. UFEU-a.

A – *Ograničenje pitanja o valjanosti na jedan jedini članak Direktive*

13. Sud koji je uputio zahtjev ne pita Sud o valjanosti Direktive 2014/40 u cijelosti, već samo o valjanosti jedne jedine odredbe te direktive, odnosno njezina članka 20.

14. Sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, djelomično ukidanje nekog pravnog akta Unije moguće je samo u mjeri u kojoj se dijelovi čije se ukidanje zahtijeva mogu odvojiti od ostatka pravnog akta (takozvani zahtjev odvojivosti)[8]. Odvojivost ne postoji ako bi djelomično ukidanje pobijanog pravnog akta imalo za posljedicu promjenu njegove biti[9]. Ta se sudska praksa bez daljnjega može primijeniti na preispitivanje valjanosti nekog pravnog akta Unije u prethodnom postupku[10].

15. Predmetni članak 20. Direktive sadržava posebne odredbe za e-cigarete, koje postoje neovisno o odredbama za tradicionalne duhanske proizvode. Te su odredbe samo zbog jednostavnosti preuzete u ovu spornu direktivu, a mogle su jednako tako biti sadržane u posebnoj direktivi. Pred Sudom nije podnesen nijedan argument o tome da odredbe Direktive o e-cigaretama i one o drugim proizvodima trebaju biti u takvom odnosu da samo zajedno postoje ili ne postoje, npr. iz nomotehničkih ili političkih razloga. Čak u slučaju kada bi, dakle, Sud u ovom predmetu proglasio nevaljanim cijeli ili dio članka 20. Direktive, ostale bi odredbe Direktive, posebno one koje se odnose na tradicionalne duhanske proizvode, i nadalje imale razlog postojati i ne bi se promijenio njihov doseg.

16. Iz toga proizlazi da je članak 20. odvojivi dio Direktive 2014/40 te da njegovo eventualno proglašavanje nevaljanim ne bi promijenilo njezinu bit.

8 — 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.)

9 — 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.)

10 — Vidjeti 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 o zahtjevima za prethodnu odluku nacionalnih sudova u pogledu valjanosti pojedinih odredaba pravnih akata Unije a da se nije izričito izjasnio o navedenoj problematici dopuštenosti.

B – *Okolnosti u kojima je Sudu podnesen zahtjev*

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

1. Obraćanje Sudu prije isteka roka za prenošenje Direktive

18. Prije svega nije problematično što je zahtjev za prethodnu odluku postavljen u vrijeme kada rok za prenošenje Direktive još nije protekao te kada još nisu bili na snazi nacionalni pravni akti za njezino prenošenje [11]. 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 ne moraju čekati nastanak kršenja zakona [12]. Zbog tog je razloga u biti dobrodošla mogućnost sudskog nadzora („judicial review") koja je sadržana u pravu Ujedinjene Kraljevine i već više puta korištena tijekom roka za prenošenje direktiva Europske unije u nacionalno pravo, pri čemu sudski nadzor može biti popraćen eventualnim prijedlogom Sudu za donošenje prethodne odluke.

2. Navodno hipotetska priroda prethodnog pitanja i navodno fiktivan karakter glavnog postupka

19. Nadalje, nije uvjerljiv navod Parlamenta, Komisije i Francuske da je pitanje upućeno Sudu čisto hipotetske naravi i da počiva na čisto fiktivnom glavnom postupku.

20. 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 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 [13].

21. Zaista se valja složiti s Parlamentom, Komisijom i Francuskom da opis činjeničnog okvira u glavnom postupku u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje ostane izrazito sažet te osobito da ne sadržava nikakve detaljne podatke o vrsti e-cigareta koje je Pillbox stavio u promet. Međutim, činjenica jest da Pillbox s e-cigaretama nastupa na europskom unutarnjem tržištu pod robnom markom „Totally Wicked". Stoga je nedvojbeno da proizvodi Pillboxa u načelu ulaze u materijalno područje primjene Direktive te da će se poduzetnik nakon prenošenja Direktive u Ujedinjenoj Kraljevini suočiti s novim pravnim položajem. Stoga nema govora o *očigledno* hipotetskom prethodnom pitanju.

11 — 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.)

12 — Vidjeti u tom smislu, o članku 263. stavku 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.).

13 — 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 nadalje već navedenu presudu Beck i Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, t. 22.).

22. Suprotno shvaćanju Parlamenta, Komisije i Francuske, u ovom se predmetu također ne može poći od toga da je riječ o čisto fiktivnom pravnom sporu [14]. Međutim, činjenica jest da u glavnom postupku do sada gotovo uopće nisu postojali potkrijepljeni navodi obrane na strani tuženog Secretary of State. Međutim, stvar je nacionalnog suda da utvrdi u kojem se stadiju glavnog postupka uključuje Sud povodom zahtjeva za prethodnu odluku [15]; to se može dogoditi također *prije* saslušanja stranaka u glavnom postupku [16].

23. Posebno u slučaju kao što je ovaj Sud je također utvrdio da različito shvaćanje, a time i stvarni pravni spor između stranaka uvijek postoji već onda kada tijela odnosne države članice izraze svoju namjeru da provedu spornu direktivu [17]. O takvoj se namjeri u ovom predmetu može zaključiti već iz toga što je Secretary of State u glavnom postupku izričito izjavio da članak 20. Direktive smatra valjanim. U tim se okolnostima prethodna pitanja ni u kom slučaju ne temelje na *očigledno* fiktivnom pravnom sporu.

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

24. Očigledno veliku važnost ima, međutim, prigovor Parlamenta, Komisije i Francuske da sud koji je uputio zahtjev nije izrazio vlastitu dvojbu o valjanosti Direktive, već je u zahtjevu za prethodnu odluku Sudu dostavio samo točke kritike koje je naveo Pillbox.

25. Ustvari se odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ograničava u biti na to da sažme iznesene prigovore Pillboxa protiv članka 20. Direktive, „u cilju obavješćivanja svih osoba koje bi željele dati mišljenje o sadržaju prigovora [Pillboxa] protiv [Direktive]”.

26. U tom je pogledu potrebno napomenuti da se nacionalni sud ne može zadovoljiti pukim prosljeđivanjem prigovorâ pojedinaca Sudu, već mora *samostalno* formulirati pitanja koja su upućena Sudu na prethodno odlučivanje [18]. To je zato što prema ustaljenoj sudskoj praksi prethodni postupak iz članka 267. UFEU-a ne pruža strankama spora koji je u tijeku pred nacionalnim sudom vlastiti pravni lijek, naprotiv, radi se o postupku suradnje i dijaloga između nacionalnog suda i Suda [19].

27. 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 [20]. Eventualni prigovori o valjanosti pravnog akta Unije koji su istaknuti pred nacionalnim sudom sami po sebi još ne opravdavaju podnošenje prethodnog pitanja Sudu [21]. Naime, nacionalni sudac načelno je obvezan pomoći u provedbi prava Unije, pa tako i Direktive 2014/40 [22].

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

15 — 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 t. 42.) i Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, t. 29.)

16 — Presuda Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, t. 12. i ondje navedena sudska praksa)

17 — 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.)

18 — 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.).

19 — Presuda 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.)

20 — 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.).

21 — 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.)

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

28. Duh suradnje u kojem se treba voditi prethodni postupak između ostalog zahtijeva da nacionalni sud u svojoj odluci kojom upućuje prethodna pitanja objasni zbog kojih razloga smatra to prethodno odlučivanje potrebnim [23] (vidjeti također članak 94. točku (c) Poslovnika Suda).

29. Prema tim zahtjevima odluka kojom se upućuje prethodno pitanje s kojim se Sud suočio zasigurno je sve drugo samo ne dobar primjer.

30. Nacionalni sudac ipak je naveo da prigovore Pillboxa smatra „branjivima" te stoga drži da je prethodna odluka Suda potrebna.

31. 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 Pillboxa navedenima u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, oni su ipak dovoljan temelj za Sud kao i za osobe ovlaštene prema članku 23. Statuta za sudjelovanje u postupku da zauzmu stajalište o pravnim pitanjima istaknutima u ovom predmetu.

32. U svjetlu važnosti koja je dana načelu učinkovite pravne zaštite (članak 47. Povelje o temeljnim pravima) u pravnom poretku Unije [24], 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 [25].

33. Sve u svemu, ovaj se zahtjev za prethodnu odluku, unatoč nedostacima kojima je odluka kojom se upućuje prethodno pitanje zahvaćena, stoga ipak može smatrati dopuštenim.

V – **Sadržajna ocjena prethodnih pitanja**

34. Svojim zahtjevom High Court of Justice traži od Suda da ispita valjanost Direktive 2014/40 u četiri različita aspekta: s obzirom na načelo proporcionalnosti, načela jednakog postupanja i slobodnog tržišnog natjecanja te načelo supsidijarnosti kao i u svjetlu temeljnih prava Unije prema člancima 16. i 17. Povelje o temeljnim pravima. Ti dijelovi zahtjeva za prethodnu odluku u biti počivaju na prigovorima koje je istaknuo Pillbox u glavnom postupku pred High Court of Justice protiv prenošenja Direktive.

35. Čini se prikladnim staviti u prvi plan razmatranje problematike jednakog postupanja jer iz nje proizlaze posljedice za obradu drugih aspekata ovog zahtjeva za prethodnu odluku.

A – *Načela jednakog postupanja i slobodnog tržišnog natjecanja*

36. Prije svega potrebno je razjasniti je li članak 20. Direktive u skladu s europskim načelom jednakog postupanja. Prigovor Pillboxa glasi da se člankom 20. određuju stroža pravila u pogledu e-cigareta u odnosu na ona koja se primjenjuju na tradicionalne cigarete, iako su e-cigarete „daleko sigurniji proizvod". Takvim navodno nejednakim postupanjem, za koje se ne navodi objektivno opravdanje, prema mišljenju Pillboxa, dolazi do narušavanja tržišnog natjecanja, što je suprotno članku 3. UEU-a, u vezi s člancima 106., 116. i 119. UFEU-a te Protokolom br. 27 uz UEU i UFEU.

23 — 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.)

24 — 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.).

25 — O značenju prethodnog postupka u tim slučajevima 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.).

37. Navodi suda koji je uputio zahtjev koji se odnose na slobodno tržišno natjecanje kao i navodi samog Pillboxa nemaju u usporedbi s navodima koji se odnose na načelo jednakog postupanja samostalni sadržaj i posebno opravdanje. Sukladno tomu, u daljnjem ću tekstu staviti naglasak samo na problematiku jednakog postupanja, pri čemu moji navodi *mutatis mutandis* također vrijede za načelo slobodnog tržišnog natjecanja.

38. Načelo jednakog postupanja opće je načelo prava Unije koje je utvrđeno u člancima 20. i 21. Povelje o temeljnim pravima [26]. Ono se ne može ovisno o određenom pravnom području različito tumačiti niti primjenjivati.

39. Prema ustaljenoj sudskoj praksi to načelo zahtijeva da se sa sličnim slučajevima ne smije različito postupati, a s različitim slučajevima ne smije jednako postupati, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano [27].

40. Nije uopće sporno da Direktiva u članku 20. predviđa niz posebnih odredaba za e-cigarete koje se jasno razlikuju u više aspekata u odnosu na one koje se primjenjuju na tradicionalne duhanske proizvode.

41. Suprotno shvaćanju Pillboxa, to različito postupanje nema negativne posljedice za proizvođače i uvoznike e-cigareta. Upravo suprotno, zahtjevi iz članka 20. Direktive o stavljanju na unutarnje europsko tržište e-cigareta, posebno sustav prijava [28] i upozorenja [29], ali također nepostojanje zabrane svojstvenih aroma [30] u cijelosti su *manje strogi* od onih koje su proizvođači i uvoznici tradicionalnih duhanskih proizvoda dužni poštovati, iako neka pojedinačna pravila za e-cigarete i njihova punjenja mogu biti zahtjevnija [31].

42. Samo zbog tog razloga ne može biti riječi o povredi načela jednakog postupanja na štetu proizvođača i uvoznika e-cigareta. To su u prethodnom postupku ispravno istaknula tijela Unije i pojedine države članice koje sudjeluju u postupku.

43. Neovisno o tome, priznanje da postoji povreda načela jednakog postupanja u svakom bi slučaju pretpostavljalo da su predmetne situacije s obzirom na sve svoje značajke usporedive [32].

44. U tu je svrhu, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti, odlučujuća usporedba obje vrste proizvoda. Pritom je također potrebno uzeti u obzir jesu li obje vrste proizvoda u odnosu na ciljeve navedenih odredbi u usporedivom položaju te također jesu li njihove objektivne značajke slične.

45. Prije svega, prema ustaljenoj sudskoj praksi vrijedi da je potrebno utvrditi i ocijeniti značajke različitih slučajeva, a time i njihovu usporedivost, među ostalim, u svjetlu cilja i svrhe mjere Unije koja uvodi spornu razliku. Usto je potrebno uzeti u obzir načela i ciljeve područja reguliranja u koje predmetna mjera spada [33].

26 — Presude Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals/Komisija (C-550/07 P, EU:C:2010:512, t. 54.) i Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, t. 15.); u istom smislu već navedena presuda Ruckdeschel i dr. (117/76 i 16/77, EU:C:1977:160, t. 7.)

27 — Presude Arcelor Atlantique et Lorraine i dr. (C-127/07, EU:C:2008:728, t. 23.), S. P. C. M. i dr. (C-558/07, EU:C:2009:430, t. 74.), Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals/Komisija (C-550/07 P, EU:C:2010:512, t. 55.), Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, t. 15.) te P i S (C-579/13, EU:C:2015:369, t. 41.)

28 — Vidjeti članak 20. stavak 2. Direktive te u nastavku točku 84. ovog mišljenja.

29 — Vidjeti članak 20. stavak 2. točke (b) i (c) Direktive, u usporedbi s člancima 8. do 10. Direktive o tradicionalnim duhanskim proizvodima.

30 — Vidjeti o tome posebno uvodnu izjavu 47. Direktive koja objašnjava da direktiva ne usklađuje korištenje aroma u e-cigaretama i spremnicima za ponovno punjenje, već je odgovornost za donošenje mogućih odredaba o tome ostala prepuštena državama članicama. Suprotno tomu članak 7. Direktive predviđa za tradicionalne duhanske proizvode zabranu svojstvenih aroma.

31 — Vidjeti posebno odredbu o letku s podacima u članku 20. stavku 4. točki (a) Direktive (o tome također u t. 113. do 119. ovog mišljenja).

32 — Presuda Arcelor Atlantique et Lorraine i dr. (C-127/07, EU:C:2008:728, t. 23.).

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

46. Konačni je cilj Direktive 2014/40 osigurati mogućnost kretanja kako tradicionalnih duhanskih proizvoda tako i e-cigareta na europskom unutarnjem tržištu, uz osiguranje visoke razine zaštite zdravlja [34].

47. Sama okolnost da zakonodavac Unije teži istom temeljnom cilju u pogledu obje vrste proizvoda – tradicionalnih duhanskih proizvoda i e-cigareta – ni na koji način ne dopušta shvaćanje da bi mjere usklađivanja unutarnjeg tržišta koje su donesene Direktivom nužno morale biti jednake za obje vrste proizvoda.

48. Naime, potrebno je uzeti u obzir da postoje objektivne razlike između obje vrste proizvoda, usprkos nespornom postojanju odnosa tržišnog natjecanja između njih [35], koje opravdavaju da se radi postizanja zajedničkog cilja unesu potpuno različite odredbe u Direktivi.

49. Prvo, te se razlike odnose na fizička svojstva tradicionalnih duhanskih proizvoda i e-cigareta te na način na koji se konzumiraju: gorenjem duhana, s jedne strane, i električnim isparavanjem (u pravilu nikotinske i eventualno aromatizirane) tekućine, s druge strane. Drugo, i prije svega, navedene razlike između tih dviju vrsta proizvoda vidljive su u tome da su tradicionalni duhanski proizvodi na tržištu dobro poznati i da su opsežno istražene opasnosti za zdravlje koje iz njih proizlaze, dok su e-cigarete barem u ovom trenutku nove, a za velik broj ljudi još i nepoznate.

50. Sve te razlike dovode do zaključka da su e-cigarete u vrijeme donošenja Direktive bile u posebnom položaju [36], zbog kojeg nije bilo samo dopušteno, već štoviše prikladno da ih zakonodavac Unije u pojedinim aspektima drukčije tretira nego tradicionalne duhanske proizvode; stoga se ne može uspješno pozivati na kršenje načela jednakog postupanja [37].

51. Isto osobito vrijedi ako se usporede e-cigarete s drugim stimulativnim sredstvima koja je Pillbox naveo, kao što su kava ili alkohol. Naime, s obzirom na njihova fizička svojstva, način konzumiranja i navike potrošača, razlike između navedenih proizvoda s jedne strane i e-cigareta s druge strane još su veće i vidljivije od onih između e-cigareta i tradicionalnih duhanskih proizvoda. Nadalje, također u usporedbi s pićima koja sadrže kofein i alkohol vrijedi da je u slučaju e-cigareta – kao što je već navedeno – riječ o novom i relativno nepoznatom proizvodu, što već samo za sebe opravdava posebno postupanje.

52. Sve u svemu, zbog toga je potrebno odbaciti tvrdnju da članak 20. Direktive krši načelo jednakog postupanja i slobodnog tržišnog natjecanja.

B – *Načelo proporcionalnosti i neka s njime povezana razmatranja u vezi s vladavinom prava*

53. Daleko najveći prostor u zahtjevu za prethodnu odluku suda High Court of Justice i u mišljenjima stranaka zauzima načelo proporcionalnosti. Na prigovor Pillboxa sud koji je uputio zahtjev pita Sud o proporcionalnosti različitih aspekata odredaba o e-cigaretama iz članka 20. Direktive. Usputno se u vezi s pojedinim dijelovima te odredbe također radi o načelu pravne sigurnosti, posebno o zahtjevima načela određenosti te o navodnom nepostojanju obrazloženja.

34 — Vidjeti posebno kraj članka 1. i uvodne izjave 5., 6., 8. i 36. Direktive.

35 — O zahtjevu usporedbe objektivnih svojstava različitih navedenih proizvoda te njihove upotrebe vidjeti presude Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels (45/75, EU:C:1976:22, t. 12.), John Walker (243/84, EU:C:1986:100, t. 11.), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, t. 69.) i Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, t. 71.).

36 — Utoliko je ovaj predmet bitno različit u odnosu na predmet Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14; vidjeti moje današnje mišljenje u tom predmetu, t. 50. do 57.), u kojem se uspoređuju različite vrste aromatiziranih cigareta.

37 — U istom smislu presude Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, t. 64. i 69.) i Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, t. 66. i 71.), u vezi s razlikom između duhana za žvakanje i tradicionalnih duhanskih proizvoda.

1. Opća razmatranja o načelu proporcionalnosti

54. 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 [38]. Pritom je, kada je na raspolaganju više odgovarajućih mjera, potrebno izabrati najmanje ograničavajuću; nadalje, tereti koji su određeni trebaju biti razmjerni postavljenom cilju [39].

55. Prilikom sudskog preispitivanja pravnih akata Unije s obzirom na njihovu proporcionalnost potrebno je uzeti u obzir da slobodni prostor za postupanje zakonodavca Unije može biti ograničen zbog postojanja niza aspekata, kada se radi o kršenju temeljnih prava. U te aspekte spadaju, između ostalog, predmetno područje, bit određenog temeljnog prava, vrsta i težina radnje kao i cilj zbog kojeg je radnja poduzeta [40].

56. U ovom se predmetu utječe na temeljno pravo slobode poduzetništva (članak 16. Povelje o temeljnim pravima), a o kojem ću u nastavku teksta, ali u drugom kontekstu, zauzeti stajalište [41]. Sloboda poduzetništva prema ustaljenoj sudskoj praksi može biti podvrgnuta različitim zadiranjima tijela javne vlasti, koja mogu u javnom interesu ograničiti izvršavanje gospodarske djelatnosti [42], pri čemu zakonodavcu Unije stoji na raspolaganju široka margina prosudbe ako se radi o području koje zahtijeva kako političke tako i gospodarske ili socijalne odluke i u kojem se trebaju provesti složena ispitivanja i ocjenjivanja [43].

57. To da se zakonodavac Unije prilikom donošenja Direktive 2014/40 suočavao s upravo takvim složenim problemima gospodarske, socijalne i političke prirode, nepobitno je i, između ostaloga, to također nijedna stranka postupka nije ozbiljno dovela u pitanje. Sukladno tomu zakonodavcu je Unije u vezi s ocjenama na kojima se temelji Direktiva trebalo dodijeliti široku marginu prosudbe, među ostalim, u odnosu na mjere kojima europsko unutarnje tržište na najbolji način može doseći propisanu razinu zaštite zdravlja (članak 9., članak 114. stavak 3. i članak 168. stavak 1. UFEU-a te članak 35. druga rečenica Povelje o temeljnim pravima). To također vrijedi zato što se prognoze o budućim tržišnim uvjetima u pravilu jedino mogu ispitivati u odnosu na njihovu vjerodostojnost.

58. Ta margina prosudbe znači da je kršenje načela proporcionalnosti od strane zakonodavca Unije nastalo samo ako je predmetni pravni akt Unije *očigledno neproporcionalan*, tj. ako nije primjeren za postizanje postavljenog zakonitog cilja, ako očigledno prelazi ono što je potrebno za postizanje tog cilja ili ima nedostatke koji očigledno nisu proporcionalni tom cilju [44]. S druge strane nije relevantno je li mjera koja je donesena tim pravnim aktom jedina zamisliva ili najprimjerenija.

59. Na temelju tog mjerila u nastavku treba podvrgnuti sudskom nadzoru proporcionalnost odredbe o e-cigaretama propisane člankom 20. Direktive.

38 — 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.)

39 — 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.)

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

41 — Vidjeti o tome točke 182. do 193. u nastavku ovog mišljenja.

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

43 — 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.)

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

60. Prije nego što se posvetim pojedinim dijelovima odredbe članka 20. Direktive o kojima se raspravljalo u zahtjevu za prethodnu odluku, potrebno je, počevši od točaka kritike Pillboxa, dati neke napomene o načelu predostrožnosti i o procjeni učinaka zakonodavnih projekata tijela Unije.

a) Načelo predostrožnosti

61. Pillbox je u postupku pred Sudom nastojao prikazati e-cigarete kao u velikoj mjeri bezopasne i istaknuti njihove prednosti u usporedbi s tradicionalnim duhanskim proizvodima, osobito kao alternativa potrošnji klasičnih duhanskih cigareta za teške pušače.

62. Suprotno tomu tijela Unije i države članice koji sudjeluju u prethodnom postupku uputili su, s naglaskom na opasnosti za zdravlje koje mogu nastati od e-cigareta, na opasnost od trovanja nikotinom tijekom prekomjerno duge i intenzivne ili pogrešne uporabe e-cigareta, kao i općenito na opasnost od ovisnosti o nikotinu [45]. Prema njihovu mišljenju, e-cigarete mogu osobito dovesti do ovisnosti o nikotinu (engleski: „gateway effect"). Budući da se, osim toga, potrošnjom e-cigareta oponaša pušenje te se ono prikazuje kao normalno ponašanje (takozvani „učinak normalizacije") [46], moglo bi se dogoditi da, ako se poveća atraktivnost e-cigareta, općenito poraste društveno prihvaćanje pušenja. Konačno, treba se pribojavati da bi neki potrošači e-cigareta mogli posegnuti i za klasičnim duhanskim cigaretama (engleski: „dual use"), što otežava okorjelim pušačima prestanak ovisnosti o nikotinu, a nepušačima, posebno maloljetnicima i mlađim punoljetnicima, olakšava početak pušenja, a time i put u ovisnost o nikotinu.

63. Obje stranke podupiru svoje teze znanstvenim istraživanjima. Obje stranke također priznaju da su potrebna daljnja istraživanja e-cigareta kako bi imale na raspolaganju pouzdan temelj za ocjenjivanje tog novog proizvoda te mogućih opasnosti za ljudsko zdravlje koje od tog proizvoda mogu nastati.

64. U svakom slučaju: u konačnici za ocjenjivanje zakonitosti Direktive 2014/40, a posebno proporcionalnosti odredbe o e-cigaretama sadržane u njezinu članku 20. uopće nije važno mogu li se u sadašnjem stupnju razvoja znanosti dokazati s dovoljnom točnošću rizici za zdravlje koje je spomenuo zakonodavac, a koji se meni čine vrlo vjerojatnima.

65. Naime, zakonodavac Unije prilikom donošenja Direktive morao je uzeti u obzir načelo predostrožnosti [47]. Upravo onda kada se pokaže nemogućim sa sigurnošću utvrditi postojanje i opseg navodne opasnosti jer rezultati provedenog istraživanja nisu dovoljni, konačni ni precizni, ali vjerojatnost stvarne štete za javno zdravlje postoji u slučaju nastanka štete, načelo predostrožnosti opravdava donošenje mjera ograničavanja ako su te mjere objektivne i nediskriminirajuće [48].

66. Također, preporuke izrađene u okviru Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) [49], koje pozivaju da se u cijelom svijetu donesu mjere ograničavanja u pogledu e-cigareta, nisu ništa drugo nego izraz načela predostrožnosti.

45 — Sud priznaje da nikotin dovodi do ovisnosti te da je njegova otrovnost neupitna (presude Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, t. 50. i Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, t. 52.).

46 — Također Pillbox u svojem dopisu govori o bihevioralnoj komponenti pušenja (rječnikom postupka: „behavioural aspects of smoking").

47 — 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 uzeti u obzir načelo predostrožnosti kada u okviru politike unutarnjeg tržišta donosi mjere o zaštiti zdravlja ljudi".

48 — Presuda 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.)

49 — Vidjeti odluku Konferencije ugovornih stranaka Okvirne konvencije WHO-a o nadzoru nad duhanom, donesenu povodom njezine šeste sjednice u Moskvi 18. listopada 2014., FCTC/COP/6(9). Ta je odluka naslovljena „Electronic nicotine delivery systems and electronic non-nicotine delivery systems" (skraćeno: ENDS odnosno ENNDS) i navodi, među ostalim sljedeće: „The Conference of the Parties … INVITES Parties to consider prohibiting or regulating ENDS/ENNDS, including as tobacco products, medicinal products, consumer products, or other categories, as appropriate, taking into account a high level of protection for human health" (vidjeti posebno t. 3. te odluke).

67. Zbog tog je razloga temeljem načela predostrožnosti bilo opravdano, a možda čak i potrebno propisati u Direktivi ograničavajuća pravila o e-cigaretama, osobito radi postizanja *visoke* razine zaštite zdravlja prema zahtjevima primarnog prava (članak 9., članak 114. stavak 3. i članak 168. stavak 1. UFEU-a te članak 35. druga rečenica Povelje o temeljnim pravima).

b) Navodno nepostojanje procjene utjecaja

68. Pillbox usto tvrdi da tekst članka 20. Direktive, kako ga je usvojio zakonodavac Unije, nikada nije bio predmet procjene utjecaja.

69. Istina je da je Komisija u svojem prijedlogu direktive pošla od drugog, strožeg modela uređivanja za e-cigarete: ona je zapravo željela da se e-cigarete u biti tretiraju kao medicinski proizvodi [50].

70. Međutim, to ne znači da su manje stroge odredbe o e-cigaretama koje su u konačnici donesene na kraju zakonodavnog postupka, a koje se sada nalaze u članku 20. Direktive, nastale takoreći u „zrakopraznom prostoru" i da nisu proizašle iz procjene utjecaja.

71. Upravo suprotno, rezultati istraživanja na koja se u svojoj procjeni utjecaja [51] Komisija poziva, čak i ako nisu bili obvezni za zakonodavca Unije [52], predstavljali su koristan početni temelj za manje stroge odredbe članka 20. Direktive [53]. Neovisno o tome priznato je da Parlament i Vijeće smiju u zakonodavnom postupku koristiti dodatne izvore informacija [54]. U ovom je predmetu nesporno da su nadležna tijela za vrijeme zakonodavnog postupka u tijeku zaprimala daljnje informacije o problematici e-cigareta, posebno da je Komisija u okviru zainteresiranih krugova provodila o tome daljnje konzultacije te da je sa svoje strane Parlament provodio vlastita saslušanja [55].

72. Kada bi zakonodavna tijela Unije bila ograničena na to da donose samo one odredbe koje su konkretno predmet Komisijine procjene utjecaja, znatno bi se ograničio prostor djelovanja Parlamenta i Vijeća i u velikoj mjeri oduzeo smisao zakonodavnom postupku [56].

2. Proporcionalnost i određenost pojedinih dijelova članka 20. Direktive

73. Neovisno o neposredno gore navedenim općim razmatranjima o načelu proporcionalnosti u zahtjevu za prethodnu odluku se, temeljem prigovora koje je Pilllbox postavio u glavnom postupku, postavljaju određena detaljna pitanja o proporcionalnosti i određenosti pojedinih dijelova članka 20. Direktive. Njih ću sada u nastavku razmotriti.

74. Najprije ističem da odredbe članka 20. Direktive, sukladno shvaćanju Europskoga parlamenta, smatram relativno umjerenima, i to ne samo u usporedbi s važećim odredbama za tradicionalne duhanske proizvode na europskom unutarnjem tržištu već i u usporedbi s međunarodnim standardima [57].

50 — Vidjeti članak 18. Prijedloga Komisije o direktivi Europskoga parlamenta i Vijeća o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda, dostavljenog 19. prosinca 2012., COM(2012) 788 *final*.

51 — „Impact Assessment" koji su 19. prosinca 2012. podnijele službe Komisije, Dok. SWD (2012) 452 *final*, posebno Dio 1., str. 77. i sljedeće.

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

53 — Sud također ponekad prilikom ispitivanja valjanosti akata Unije pridaje pozornost takvoj Komisijinoj procjeni utjecaja (vidjeti npr. presudu Vodafone i dr., C-58/08, EU:C:2010:321, t. 55. i 65.).

54 — U tom smislu presuda Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, t. 39. i 40.)

55 — O navodnim konzultacijama ili „workshopovima" koje je proveo Parlament vidjeti npr. presudu Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, t. 35. i 36.).

56 — Slično, iako u drugom kontekstu, moje mišljenje u predmetu Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:190, t. 31.)

57 — Temeljem izvješća koje je 2014. podneseno Konferenciji ugovornih stranaka Okvirne konvencije WHO-a o nadzoru nad duhanom, apsolutno je zabranjeno stavljanje na tržište nikotinskih e-cigareta u 13 od 59 država koje su regulirale to pitanje (Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, „Electronic Nicotine Delivery Systems", izvješće WHO-a od 21. srpnja 2014., FCTC/COP/6/10 (2014), t. 31.).

a) Obveza obavješćivanja (članak 20. stavak 2. Direktive)

75. Prije svega Pillbox osporava „sustav odobravanja” koji je zakonodavac Unije navodno uveo za e-cigarete [58].

76. Međutim, ako kratko pogledamo članak 20. stavak 2. Direktive, vidjet ćemo da ovaj prigovor počiva na jednom fundamentalno pogrešnom shvaćanju sporne odredbe. U biti, zakonodavac Unije nije tom odredbom uveo *sustav odobravanja*, nego običan *sustav prijavljivanja* u pogledu e-cigareta, u kombinaciji sa šestomjesečnom obvezom mirovanja. To, između ostaloga, potvrđuju navodi svih drugih sudionika postupka.

77. Suprotno navodima Pillboxa iznesenima na raspravi, sustav prijavljivanja zajedno sa šestomjesečnom obvezom mirovanja također ne djeluje *de facto* kao sustav odobravanja. Naprotiv, e-cigarete se mogu istekom šest mjeseci staviti na tržište ako nadležna tijela tijekom tog roka ne poduzmu nikakve radnje. Sustav odobravanja bi, s druge strane, bio daleko više ograničavajući za proizvođače i uvoznike te bi im osobito nametnuo obvezu da u svakom pojedinačnom slučaju čekaju dok ne dobiju pozitivan odgovor nadležnih tijela.

i) Proporcionalnost sustava obavješćivanja

78. Kao što je već navedeno, kod e-cigareta se radi o novom i, u svakom slučaju, za velik krug ljudi još relativno slabo poznatom proizvodu za koji postoji tržište koje se brzo razvija [59].

79. Temeljem podataka i znanstvenih rezultata dostupnih u zakonodavnom postupku, za zakonodavca Unije nije bilo očigledno pogrešno ili nerazumno kada je prihvatio da e-cigarete uzrokuju moguće opasnosti za ljudsko zdravlje i da bi se taj proizvod, prije svega kod maloljetnika i mlađih punoljetnika, mogao razviti u sredstvo za ulazak u ovisnost o nikotinu i, konačno, u konzumiranje tradicionalnog duhana [60].

80. U tim mi se okolnostima čini očiglednim da postoji legitiman interes nadležnih tijela da provode nadzor e-cigareta, posebno ako je kod razmatranja uključeno načelo predostrožnosti [61].

81. Sustav obavješćivanja, kao što je ovaj koji predviđa članak 20. stavak 2. Direktive, nesumnjivo je prikladan da državama članicama olakša provođenje njihovih zadaća nadzora i kontrole u vezi s e-cigaretama.

82. Među mogućim zadiranjima tijela javne vlasti u slobodu poduzetništva (članak 16. Povelje o temeljnim pravima) takav sustav obavješćivanja još je relativno blaga mjera, koja se prije svega čini očito manje radikalnom od primjerice klasičnog sustava odobravanja.

83. Suprotno tomu, utvrđivanje proizvodnih standarda za e-cigarete od strane zakonodavca Unije, kako je naveo Pillbox u prethodnom postupku, ide preko onih standarda koji su u svakom slučaju predviđeni u članku 20. stavku 3. Direktive i ne može se ozbiljno smatrati blažom alternativom u usporedbi s obvezom obavješćivanja koja je uvedena člankom 20. stavkom 2. Direktive. Naime, s jedne strane, kod utvrđivanja proizvodnih standarda radi se o očito težem zadiranju u slobodu poduzetništva nego kod obične obveze prijavljivanja proizvoda. I s druge strane, utvrđivanje takvih standarda pretpostavlja

58 — Citat iz podneska Pillboxa: „The EU legislature has adopted a disproportionate approach by putting in place an authorisation scheme for electronic cigarettes.“

59 — To potonje mišljenje također se navodi u prvoj rečenici uvodne izjave 46. Direktive.

60 — Vidjeti o tome uvodnu izjavu 43. Direktive.

61 — Vidjeti o tome uvodnu izjavu 36. Direktive te o načelu predostrožnosti točke 64. do 67. ovog mišljenja.

dovoljno čvrst temelj u pogledu podataka i rezultata istraživanja o predmetnom proizvodu. S obzirom na činjenicu da su e-cigarete relativno nove i nepoznate, zakonodavac Unije razumno je mogao pretpostaviti da u sadašnjem trenutku takvi podaci i rezultati istraživanja još nisu na raspolaganju u dovoljnoj mjeri. Oni se mogu postupno dobivati samo preko sustava prijavljivanja.

84. Potrebno je odbiti i argument Pillboxa da je sustav obavješćivanja za e-cigarete prema članku 20. stavku 2. Direktive stroži od važećih odredaba za tradicionalne duhanske proizvode u člancima 5. i 6. Direktive. Suprotno tomu, kao što su pravilno naglasila tijela Unije koja sudjeluju u prethodnom postupku, zahtjevi obavješćivanja za e-cigarete su *manje ekstenzivni* nego oni za tradicionalne duhanske proizvode, među ostalim, s obzirom na aditive [62].

85. Uostalom, mnogo smislenije je uspoređivanje sustava obavješćivanja koji je prema članku 20. stavku 2. Direktive uveden za e-cigarete s obvezom obavješćivanja prema članku 19. Direktive koja se odnosi na nove duhanske proizvode. Te se obje odredbe poklapaju u svim bitnim točkama. Zakonodavac Unije za nove i manje poznate proizvode, kao što su duhanski proizvodi ili e-cigarete, u konačnici je stvorio koherentnu odredbu.

86. Nadalje, nije razvidno u kojoj bi mjeri obična obveza obavješćivanja o novom proizvodu iz kategorije e-cigarete mogla onemogućavati inovacije, kako tvrdi Pillbox. Suprotno tomu, takav sustav obavješćivanja može poticati inovacije jer za predmetne poduzetnike predstavlja poticaj da se na tržištu odgovorno ponašaju i stavljaju u promet samo one proizvode o kojima postoje dovoljni rezultati istraživanja, kako bi se osigurala odgovarajuća razina kakvoće i sigurnosti, koja, ako je potrebno, može ispuniti zahtjeve ispitivanja tijela vlasti. Na to je ispravno upozorila i Komisija u prethodnom postupku. Tomu dodajem da eventualno ispitivanje tijela vlasti proizvođača i uvoznika e-cigareta otvara dodatnu mogućnost da im potvrdi pravilnost njihove vlastite unutarnje kontrole kakvoće, iako ona naravno ne može dovesti do prebacivanja odgovornosti na nadležno tijelo.

87. Konačno, također se čini da šestomjesečna obveza mirovanja, koja je povezana s obavješćivanjem prema članku 20. stavku 2. drugoj rečenici Direktive, nije ni u kom slučaju pretjerana, ako se uzme u obzir da nadležnim tijelima u pogledu mogućih opasnosti od e-cigareta mora ostati odgovarajući prostor kako bi, ako je potrebno, preispitali sve podatke koje su dostavili proizvođači i uvoznici, posebno one o sastojcima i emisijama, toksikološke podatke i podatke o proizvodnom procesu, kako bi u slučaju opasnosti mogli postupati pravodobno i *prije* stavljanja na tržište odnosnog proizvoda [63]. Samo usput valja primijetiti da je zakonodavac Unije za stavljanje u promet određenog kozmetičkog proizvoda također propisao takav postupak obavješćivanja sa šestomjesečnom obvezom mirovanja [64].

88. Sve u svemu, stoga se čini da je sustav obavješćivanja, koji je predvidio zakonodavac Unije za e-cigarete uz obvezu mirovanja u članku 20. stavku 2. Direktive, pravičan kompromis između legitimnog interesa nadzora nadležnih tijela i slobode poduzetništva proizvođača i uvoznika e-cigareta. U vezi s njegovom sukladnošću s načelom proporcionalnosti ne postoji nikakva sumnja.

62 — Prema članku 5. Direktive proizvođač i uvoznik duhanskih proizvoda imaju obvezu da nadležnim tijelima dostave, između ostaloga, popis svih korištenih sastojaka prilikom proizvodnje tog proizvoda te njihove količine, pri čemu je ta obveza dalekosežnija od one iz članka 20. stavka 2. točke (b) Direktive za e-cigarete. Dodatno, prema članku 6. Direktive vrijede pooštrene obveze obavještavanja za određene aditive u cigaretama i duhanu za motanje koji su navedeni na prioritetnom popisu; takve pooštrene obveze prijavljivanja članak 20. Direktive ne predviđa za e-cigarete.

63 — Vidjeti o tome također članak 23. stavak 2. prvu rečenicu Direktive, prema kojoj su države članice dužne osigurati da se duhanski i srodni proizvodi koji nisu u skladu s Direktivom ne stavljaju u promet.

64 — Članak 16. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 1223/2009 Europskoga parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2009. o kozmetičkim proizvodima (SL L 342, str. 59.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 27., str. 152.)

ii) Prigovor neodređenosti obveze obavješćivanja

89. Usto, Pillbox još ističe da su određeni podaci koje bi proizvođači i uvoznici u okviru svoje obveze obavješćivanja bili obvezni dati suprotni načelu pravne sigurnosti jer su preopćenito formulirani. Pillbox se osobito poziva na „informacije o dozi i unosu nikotina prilikom konzumacije u uobičajenim ili razumno predvidivim uvjetima" prema članku 20. stavku 2. točki (d) Direktive te o „mogućnosti izazivanja ovisnosti" e-cigareta. Pillbox naglašava da doza i unos nikotina prilikom pušenja e-cigarete ovisi o osobnim potrebama i individualnom načinu konzumiranja pojedinog potrošača.

90. Ni taj argument nije uvjerljiv.

91. Što se tiče „mogućnosti izazivanja ovisnosti", taj se pojam uopće ne spominje ni u članku 20. stavku 2. Direktive ni u točki (d) niti bilo gdje drugdje.

92. Što se tiče drugih formulacija koje je osporio Pillbox, u slučaju podataka koje treba podnijeti u skladu s člankom 20. stavkom 2. točkom (d) Direktive očito se ne radi o podacima koji se odnose na individualnu dozu i unos nikotina pojedinih konzumenata, već o uobičajenim očekivanim najmanjim, prosječnim i najvišim vrijednostima kod pušenja e-cigarete. Te vrijednosti savjesni proizvođač ili uvoznik treba biti u mogućnosti dostaviti ako se ne želi izložiti kritici da je stavio na tržište nepredvidiv proizvod s mogućim nepredvidivim opasnostima za zdravlje.

93. Općenito, po prirodi stvari, pravni propisi koriste neodređene pravne pojmove. To osobito vrijedi za odredbe direktiva koje uvijek zahtijevaju provođenje u nacionalnom pravu (vidjeti članak 288. stavak 3. UFEU-a), zbog čega neke preostale nejasnoće mogu biti detaljno riješene u okviru prostora za prenošenje koji je prepušten državama članicama u nacionalnim zakonima i drugim propisima. Između ostaloga, članak 20. stavak 13. Direktive omogućuje Komisiji da utvrdi jedinstveni format za obavijesti proizvođača i uvoznika prema članku 20. stavku 2., što može, ako je potrebno, doprinijeti daljnjoj jasnoći u vezi s vrstom i oblikom podataka koji se zahtijevaju od poduzetnika.

94. Zbog toga nije razvidno da članak 20. stavak 2. Direktive, a osobito točka (d), krši načelo pravne sigurnosti.

b) Maksimalna koncentracija nikotina (članak 20. stavak 3. točka (b) Direktive)

95. U članku 20. stavku 3. točki (b) Direktive predviđeno je da tekućina koja sadržava nikotin u e-cigaretama te u uloškima za jednokratnu uporabu ili spremnicima za ponovno punjenje smije imati koncentraciju nikotina u maksimalnom iznosu od 20 mg/ml. Pillbox tu odredbu smatra neproporcionalnom te da je stavljen u nepovoljniji položaj u odnosu na proizvođače tradicionalnih duhanskih proizvoda. Taj poduzetnik izražava mišljenje da je odredba o visokoj razini zaštite zdravlja, a koja je cilj Direktive, kontraproduktivna, s obzirom na to da prikladnost e-cigareta kao nadomjeska za tradicionalne duhanske proizvode pretpostavlja visoku koncentraciju nikotina [65].

96. Prije svega potrebno je napomenuti da je Sud u okviru mjera za usklađivanje unutarnjeg tržišta prema članku 114. UFEU-a priznao zakonodavcu Unije pravo utvrđivanja graničnih vrijednosti opasnih sastojaka, ako te granične vrijednosti služe sposobnosti kretanja proizvoda na europskom unutarnjem tržištu uz istodobno osiguranje visoke razine zaštite zdravlja [66].

65 — Kao obrazloženje Pillbox se poziva na znanstvene rezultate, prema kojima se nikotin iz e-cigareta drukčije metabolizira u tijelo pušača od nikotina iz tradicionalnih duhanskih proizvoda. To, međutim osporavaju drugi sudionici postupka, posebno Vijeće, također se pozivajući na znanstvene rezultate.

66 — Presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, posebno t. 126.), u vezi s člankom 95. UEZ-a

97. Kod utvrđivanja te granične vrijednosti za određeni sastojak zakonodavac Unije raspolaže širokom marginom prosudbe pri čemu, međutim, granična vrijednost ne može biti svojevoljno određena, već mora počivati na objektivnim procjenama, koje moraju uzeti u obzir najnovije znanstvene rezultate i načelo predostrožnosti.

98. Kao što su uvjerljivo prikazala tijela Unije koja sudjeluju u prethodnom postupku, kod utvrđivanja sporne granične vrijednosti od 20 mg/ml nikotina uzeti su u obzir kako najnoviji znanstveni podaci dostupni u zakonodavnom postupku o mogućim opasnostima za zdravlje od uporabe e-cigareta i o problemima sigurnosti tako i podaci o navikama potrošača pri konzumiranju e-cigareta i tradicionalnih duhanskih proizvoda.

99. Posebno je u zakonodavnom postupku uzeto u obzir da posebne rizike, posebno opasnost od trovanja nikotinom, predstavlja tekućina koja sadržava nikotin u e-cigaretama i njihovi spremnici za ponovno punjenje, koji bi mogli biti povezani s nepažljivom ili nepravilnom uporabom te tekućine, moguće čak od strane djece [67], ili čak s pretjerano dugim i intenzivnim konzumiranjem [68].

100. Istodobno je u zakonodavnom postupku kao temelj uzeta činjenica da većina u ovom trenutku traženih e-cigareta odnosno njihovih spremnika za ponovno punjenje ima koncentraciju nikotina nižu od 18 mg/ml, dakle vrijednosti koja je čak ispod buduće granične vrijednosti od 20 mg/ml koja je utvrđena u Direktivi.

101. Granična vrijednost za nikotin od 20 mg/ml bila je stoga rezultat ocjenjivanja aktualnih podataka o opasnostima i navikama potrošača u vezi s e-cigaretama i njihovim spremnicima za ponovno punjenje. Između ostalog, usporediva je s dopuštenom dozom nikotina koja nastaje kod standardne cigarete tijekom vremena koje je potrebno za njezino pušenje [69].

102. U prethodnom postupku pred Sudom nije iznesen nijedan argument koji bi mogao imalo dovesti u pitanje tu ocjenu zakonodavca Unije.

103. Pillbox se u biti ograničava na tvrdnju da bi se kao nadomjestak za tradicionalne duhanske proizvode morale smjeti prodavati e-cigarete s koncentracijom nikotina višom od 20 mg/ml.

104. Taj navod ne može dovesti u pitanje zakonitost odredbe iz članka 20. stavka 3. točke (b) Direktive.

105. Naime, kod e-cigareta s posebno visokom koncentracijom nikotina, koje se stavljaju u promet kao *pomoć za izlazak iz ovisnosti* za teške pušače tradicionalnih duhanskih proizvoda, ne radi se o uobičajenim potrošačkim artiklima. Prema sustavu iz Direktive, kao što su pred Sudom naglasila tijela Unije koja sudjeluju u prethodnom postupku, stavljanje u promet te vrste e-cigareta nije doduše apsolutno zabranjeno, već se smiju prodavati na europskom unutarnjem tržištu samo pod posebnim uvjetima propisanima za medicinske proizvode [70].

106. Povući granicu između uobičajenog potrošačkog proizvoda i strože uređenih medicinskih proizvoda vrijednošću od 20 mg/ml bilo je u okviru margine prosudbe zakonodavca Unije.

107. Zbog tog razloga u vezi s usklađenošću članka 20. stavka 3. točke (b) Direktive s načelom proporcionalnosti ne postoji nikakva dvojba.

67 — Vidjeti o tome također uvodnu izjavu 40. Direktive.

68 — E-cigareta može se pušiti mnogo dulje bez prekida i omogućuje mnogo više uvlačenja nego tradicionalna duhanska cigareta.

69 — Uvodna izjava 38. Direktive

70 — Vidjeti o tome odredbu iz članka 20. stavka 1. podstavka 2. te direktive, prema kojoj se ona *ne* primjenjuje na e-cigarete i spremnike za ponovno punjenje na koje se primjenjuju zahtjevi iz Direktive 93/42/EEZ Vijeća od 14. lipnja 1993. o medicinskim proizvodima (SL L 169, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 53., str. 5.).

c) Zahtjev oslobađanja nikotinskih doza u ujednačenim razinama (članak 20. stavak 3. točka (f) Direktive)

108. U članku 20. stavku 3. točki (f) Direktive utvrđeno je da e-cigarete u uobičajenim uvjetima uporabe moraju oslobađati doze nikotina u ujednačenim razinama. Pillbox navodi da je ta odredba neodređeno formulirana te time krši načelo pravne sigurnosti jer doza i unos nikotina kod pušenja e-cigareta ovise o osobnim potrebama i individualnom načinu konzumiranja pojedinog potrošača. Usto za tradicionalne duhanske proizvode ne postoje usporedivi zahtjevi.

109. Ta je kritika neosnovana.

110. Što se tiče načela pravne sigurnosti, potrebno je odbiti prigovor Pillboxa zbog istih razloga kao što su oni koji se odnose na članak 20. stavak 3. točku (d) Direktive [71].

111. Što se tiče usporedbe s tradicionalnim duhanskim proizvodima, potrebno je napomenuti da e-cigarete, u mjeri u kojoj su posebni problemi i opasnosti za zdravlje povezani s njihovom konzumacijom, zahtijevaju odredbu koja im je prilagođena, makar ona i odstupala od važećih odredbi za tradicionalne duhanske proizvode. Osobito Vijeće, Komisija i Španjolska pravilno upućuju na opasnost od trovanja nikotinom zbog prekomjerno duge i intenzivne ili pogrešne uporabe e-cigareta [72]. Upravo ta posebna opasnost opravdava zahtjev, posebno za e-cigarete, oslobađanja doza nikotina u ujednačenim razinama iz članka 20. stavka 3. točke (f) Direktive.

112. U slučaju da proizvođači i uvoznici ne bi uspjeli osigurati za e-cigarete koje prodaju oslobađanje doza nikotina u ujednačenim razinama, to bi bio znak da je njihov proizvod opasan i nepredvidiv te ne bi opravdao nešto blaže, već dapače intenzivnije mjere zakonodavca Unije.

d) Letak (članak 20. stavak 4. točka (a) Direktive)

113. Prema članku 20. stavku 4. točki (a) Direktive pakiranja e-cigareta ili spremnika za ponovno punjenje moraju sadržavati informacije o različitim pitanjima, primjerice podatke o mogućnosti stvaranja ovisnosti i o toksičnosti te upute za korištenje i pohranjivanje proizvoda. Pillbox to smatra neproporcionalnim i smatra da je u lošijoj poziciji u odnosu na proizvođače tradicionalnih duhanskih proizvoda jer se kod tih proizvoda ne mora priložiti nikakav letak.

114. Cilj je odredbe o letku, kako je već navedeno, promicati sposobnost kretanja e-cigareta i njihovih spremnika za ponovno punjenje na europskom unutarnjem tržištu, uz istodobno osiguravanje visoke razine zaštite zdravlja.

115. Činjenica da je letak propisan samo za e-cigarete i njihove spremnike za ponovno punjenje povezana je s posebnostima tog proizvoda u odnosu na tradicionalne duhanske proizvode. Na to su uvjerljivo upozorila tijela Unije koja sudjeluju u prethodnom postupku i pojedine države članice koje također sudjeluju u postupku.

116. Za razliku od tradicionalnih duhanskih proizvoda, e-cigarete i njihovi spremnici za ponovno punjenje novi su i još uvijek relativno nepoznati velikom broju ljudi. Usto postoje drugi posebni problemi koji su povezani s naravi e-cigareta i koji nisu u istoj mjeri zastupljeni kod tradicionalnih duhanskih proizvoda: prvo, tehnička pitanja o načinu funkcioniranja i pravilnoj uporabi e-cigareta i njihovih spremnika za ponovno punjenje i, drugo, posebna opasnost od trovanja nikotinom tijekom prekomjerno duge i intenzivne ili pogrešne uporabe e-cigareta.

71 — Vidjeti o tome točke 92. i 93. ovog mišljenja.

72 — Vidjeti o tome gore točku 99. te bilješku 68. ovog mišljenja.

117. Sve to opravdava propisivanje obveze pružanja opsežnijih informacija o e-cigaretama nego što je to slučaj kod tradicionalnih duhanskih proizvoda.

118. Suprotno mišljenju Pillboxa, puko tiskanje spornih informacija na pakiranje e-cigareta i njihovih spremnika za ponovno punjenje ne dolazi u obzir kao blaže sredstvo. Naime, prije svega, radi se o podacima kojih je previše i koji su preopsežni, što onemogućuje da se mogu nalaziti u vidljivom i čitljivom obliku na samom pakiranju, makar bilo i relativno veliko. Kao drugo, u slučaju tiskanja podataka na pakiranju bio bi smanjen prostor koji je na raspolaganju za navođenje sastojaka i potrebnih upozorenja, koji su propisani člankom 20. stavkom 4. točkom (b) Direktive, slično kao za tradicionalne duhanske proizvode. I treće, zaseban letak povećava mogućnost da upute za pravilnu uporabu za potrošače e-cigareta koje su u njemu sadržane oni i dalje zadrže ako su pakiranje već bacili.

119. Sukladno tomu, odredba o letku prema članku 20. stavku 4. točki (a) Direktive nije suprotna načelu proporcionalnosti.

e) Zabrana oglašavanja (članak 20. stavak 5. Direktive)

120. Članak 20. stavak 5. određuje vrlo široku zabranu komercijalne objave i sponzoriranja za e-cigarete i njihove spremnike za ponovno punjenje, ako te aktivnosti imaju za cilj izravno ili neizravno promicanje prodaje. Tu zabranu, koju ću zbog jednostavnosti u daljnjem tekstu nazvati „zabrana oglašavanja”, sud koji je uputio zahtjev doveo je u pitanje u odnosu na njezinu proporcionalnost na temelju prigovora Pillboxa.

121. Tomu je potrebno dodati da je Sud zabranu oglašavanja za *tradicionalne duhanske proizvode* u prošlosti već smatrao spojivom s načelom proporcionalnosti [73]. U ovom prethodnom postupku nije iznesen nijedan argument koji bi govorio u prilog bitno drukčijoj ocjeni sada sporne zabrane oglašavanja za *e-cigarete*.

122. Cilj je navedene zabrane da prilikom trgovine e-cigaretama na europskom unutarnjem tržištu svugdje vrijede jednaki uvjeti i da se istodobno osigura visoka razina zaštite zdravlja. Kao što je više puta navedeno, zakonodavac Unije je mogao pretpostaviti da e-cigarete predstavljaju potencijalnu opasnost za ljudsko zdravlje.

123. Zabrana oglašavanja, kakvu predviđa članak 20. stavak 5. Direktive, može spriječiti takvu opasnost. Naime, takvom se zabranom potrošači, među kojima ciljne skupine maloljetnika i mlađih punoljetnika koje su posebno osjetljive na oglašavanje, susreću s manje komercijalnih poticaja na kupnju i konzumiranje e-cigareta pa su oni također u manjoj mjeri izloženi rizicima za zdravlje koji s time mogu biti povezani.

124. Također, takva je zabrana oglašavanja potrebna kako bi se osigurala visoka razina zaštite zdravlja. Usto, takav način postupanja zakonodavca Unije u skladu je s preporukama izrađenima u okviru WHO-a [74].

125. Mjere koje bi bile manje ograničavajuće od zabrane oglašavanja, a koje bi bile jednako prikladne za stvaranje jedinstvenih uvjeta trgovine na europskom unutarnjem tržištu i istodobno za osiguranje visoke razine zaštite zdravlja nisu vidljive niti su pred Sudom iznesene.

73 — Presuda Njemačka/Parlament i Vijeće (C-380/03, EU:C:2006:772, t. 144. do 158.)

74 — Vidjeti odluku Konferencije ugovornih stranaka Okvirne konvencije WHO-a o nadzoru nad duhanom od 18. listopada 2014. (navedena gore u bilj. 49.), čiji dijelovi glase kako slijedi: „The Conference of the Parties […] URGES Parties to consider banning or restricting advertising, promotion and sponsorship of ENDS“ (vidjeti posebno t. 4. te odluke).

126. Suprotno mišljenju Pillboxa, sporna zabrana oglašavanja usto nije ni na koji način stroža od one koja je već na snazi u pogledu tradicionalnih duhanskih proizvoda [75], već je s njom usporediva u svim bitnim točkama. Usklađenost tih odredaba, koja je cilj zakonodavca Unije, služi koherentnosti važećih ograničenja oglašavanja za e-cigarete i tradicionalne duhanske proizvode.

127. Da je zakonodavac Unije donio za e-cigarete manje strogu zabranu oglašavanja od one za tradicionalne duhanske proizvode, to bi realno moglo dovesti do zaobilaženja zabrane oglašavanja za te duhanske proizvode. Također bi postojala bojazan da se e-cigarete zbog oglašavanja pojačano kupuju i konzumiraju te da se razviju, prije svega kod maloljetnika i mlađih punoljetnika, u sredstvo za ulazak u ovisnost o nikotinu te konačno dovedu do konzumiranja tradicionalnih duhanskih proizvoda [76].

128. Nadalje, ne može se u pogledu značenja zaštite zdravlja smatrati da gospodarske nepovoljnosti koje su povezane sa zabranom oglašavanja, a koje proizlaze za poduzetnike kao što je Pillbox, nisu razmjerne očekivanim prednostima za javno zdravlje. To osobito vrijedi ako se smatra da zabrana oglašavanja prema članku 20. stavku 5. Direktive doduše ima širok opseg, ali da ni u kom slučaju nije sveobuhvatna. Tako je primjerice ostavljeno državama članicama da dodatno dopuste oglašavanje putem plakata te lokalno oglašavanje na kioscima i u trgovinama.

129. U tom smislu nije uvjerljiv argument Pillboxa da su si proizvođači tradicionalnih duhanskih proizvoda mogli osigurati položaj na tržištu agresivnim oglašavanjem, dok to sada više nije moguće u istoj mjeri za proizvođače e-cigareta.

130. Zakonodavac Unije ne može biti zakonski obvezan ponavljati pogreške iz prošlosti. Od njega se ne može tražiti da novi proizvod od kojeg prema najnovijim spoznajama postoji razumna opasnost za zdravlje ljudi izuzme od ograničenja u vezi s oglašavanjem, samo da bi se omogućilo proizvođačima tog proizvoda da se etabliraju na tržištu slično kao njihovi konkurenti koji su na tržištu već dugo. U suprotnome bi čisti komercijalni interesi pojedinih poduzetnika bili ispred zaštite zdravlja, iako ljudsko zdravlje u sustavu vrijednosti prava Unije ima neusporedivo više mjesto (vidjeti u tom pogledu članak 9., članak 114. stavak 3. i članak 168. stavak 1. UFEU-a te članak 35. drugu rečenicu Povelje o temeljnim pravima).

131. Konačno, Pillbox još navodi da člankom 20. stavkom 5. Direktive nije zabranjeno samo oglašavanje e-cigareta, već je također u cijelosti isključen internet kao prodajni kanal za takve proizvode.

132. Ta zadnja tvrdnja počiva na jednom očigledno pogrešnom tumačenju sporne odredbe. Kako što su sva tijela koja sudjeluju u prethodnom postupku pravilno primijetila, članak 20. stavak 5. Direktive sadržava samo zabranu oglašavanja, ali ne i zabranu prodaje putem interneta. To je posebno jasno ako se navedena odredba tumači u njezinu kontekstu i u svjetlu članka 20. stavka 6. Direktive: ondje, i samo ondje, predviđena je mogućnost za države članice da ograniče prekograničnu prodaju e-cigareta i spremnika za ponovno punjenje na daljinu [77]. Također članak 18. stavak 1. točka (c) Direktive, na koji upućuje članak 20. stavak 6., pokazuje da Direktiva ne želi u potpunosti zabraniti korištenje internetskih stranica za stavljanje na tržište e-cigareta i spremnika za ponovno punjenje, već ih čak implicira.

133. Sve u svemu, zabrana oglašavanja prema članku 20. stavku 5. Direktive ne može se stoga smatrati neproporcionalnom.

75 — Vidjeti o tome članke 3. i 5. Direktive 2003/33/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o oglašavanju i sponzorstvu duhanskih proizvoda (SL L 152, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 17., str. 79.), koje treba tumačiti u vezi s definicijama iz članka 2. točaka (b) i (c) te direktive.

76 — Vidjeti o tome uvodnu izjavu 43. Direktive.

77 — Vidjeti o tome gore točke 134. do 148. ovog mišljenja.

f) Prekogranična prodaja na daljinu (članak 20. stavak 6. Direktive)

134. Članak 20. stavak 6. Direktive pozivanjem na njezin članak 18. omogućuje državama članicama zabranu prekogranične prodaje e-cigareta i njihovih spremnika za ponovno punjenje na daljinu potrošačima na isti način kao u slučaju tradicionalnih duhanskih proizvoda. Tu odredbu sud koji je uputio zahtjev na temelju prigovora Pillboxa propituje u dva aspekta: prvo, ona navodno nije dovoljno obrazložena i, drugo, navodno je potrebno odrediti blaže sredstvo, posebno utvrđivanje dobne granice za kupce na daljinu.

i) Obveza obrazlaganja

135. Što se prije svega tiče obveze obrazlaganja (članak 296. stavak 2. UFEU-a), činjenica jest da se uvodna izjava 33. Direktive, u kojoj je objašnjena odredba o prodaji na daljinu, kao takva prema svojem izričaju odnosi samo na tradicionalne duhanske proizvode.

136. Kao što između ostaloga proizlazi iz dokumentacije podnesene Sudu, posebno iz procjene utjecaja službi Komisije[78], e-cigarete predmet su iznimno velike prekogranične trgovine, pri čemu internet predstavlja važan prodajni kanal. Ta okolnost također nije nepoznata proizvođačima i uvoznicima e-cigareta kao subjektima na koje se ova odredba ponajprije odnosi.

137. Zbog toga nije bilo potrebno posebno i izričito pojašnjenje u preambuli u odnosu na zaključak zakonodavca Unije iz Direktive o tome da bi trebalo jednako regulirati e-cigarete i tradicionalne duhanske proizvode u vezi s prekograničnom prodajom na daljinu. Samo po sebi se podrazumijeva da se navodi o tradicionalnim duhanskim proizvodima u uvodnoj izjavi 33. Direktive bez daljnjega odnose i na e-cigarete te da se upravo zbog tog razloga odredba iz članka 18. Direktive upućivanjem na članak 20. stavak 6. proteže i na e-cigarete.

138. U svakom se slučaju obrazloženje nekog pravnog akta Unije, čiji je cilj donošenje općih odredbi, može ograničiti na prikaz općeg stanja koje je razlog usvajanja mjere te navođenje općih ciljeva koji bi se tim aktom trebali postići; iz obrazloženja mora biti vidljiva bit svrhe pojedinog pravnog akta[79].

139. Tako je u ovom slučaju. Zbog tog razloga ne može se ozbiljno tvrditi da Direktiva ne sadržava dovoljno obrazloženje u vezi s odredbama o prekograničnoj prodaji e-cigareta na daljinu.

ii) Materijalno-pravna analiza odredaba o prodaji na daljinu

140. U materijalno-pravnom smislu za primijetiti je da mogućnost zabrane prodaje na daljinu, kao što je ona iz članka 20. stavka 6. u vezi s člankom 18. Direktive, ima dvostruki cilj[80]: prvo, treba se onemogućiti zaobilaženje Direktive prodajom proizvoda na daljinu koji ne ispunjavaju zahtjeve Direktive. Drugo, posebno je potrebno zaštititi mlade potrošače od opasnosti za zdravlje koje su povezane s konzumiranjem proizvoda koji sadrže nikotin.

141. Doduše, moguće je da, kao što tvrdi Pillbox, relevantne studije ne dokazuju sve posebnu atraktivnost e-cigareta za maloljetnike i mlađe punoljetnike. Ipak, prema načelu predostrožnosti nije bilo očigledno pogrešno ili nerazumno da zakonodavac Unije pođe od činjenice posebne opasnosti za mlade i to uzme kao povod za restriktivnu odredbu o prodaji na daljinu.

78 — „Impact Assessment“ od 19. prosinca 2012., Dok. SWD (2012) 452 *final*, vidjeti tamo Dio 1., str. 16. i 17.

79 — U tom smislu vidjeti 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.).

80 — Vidjeti o tome uvodnu izjavu 33. Direktive.

142. Suprotno tomu, navod suda koji je uputio zahtjev kao i Pillboxa ograničavaju se na to da se uvedu dobne granice, posebno zahtjev punoljetnosti za potrošača koji kupuje na daljinu, kao blaže sredstvo u odnosu na sveobuhvatnu zabranu prodaje na daljinu e-cigareta.

143. Uz to je potrebno napomenuti da se u okviru ispitivanja proporcionalnosti moguća blaža sredstva u odnosu na mjeru koju je donio zakonodavac Unije mogu uzeti u obzir samo ako su jednako prikladna za postizanje cilja kojem se teži predmetnim aktom [81].

144. To nije slučaj kod navedene dobne granice. Kao što su, naime, tijela Unije koja sudjeluju u postupku te više država članica koje sudjeluju u postupku uvjerljivo prikazali, dobna se granica u trgovini, posebno u trgovini na daljinu, lako može zaobići, a njezino je poštovanje iznimno teško kontrolirati.

145. S jedne strane, postoji mogućnost da maloljetnicima punoljetne osobe iz njihove obitelji ili njihovi prijatelji i poznanici nabavljaju e-cigarete. S druge strane, samo pomoću zahtjeva punoljetnosti za kupnju e-cigareta nije osigurano da se mladi potrošači, koji su tek prešli odgovarajuću dobnu granicu, odgovarajuće zaštite od opasnosti konzumacije nikotina. Međutim, kako je u prethodnom postupku uvjerljivo prikazano, nisu samo maloljetnici, već i mlađi punoljetnici stariji od granične dobi za stjecanje punoljetnosti (posebno starosna skupina između 18. i 25. godine) posebno ugroženi jer se često još uvijek u fazi do 25. godine života događa i opaža početak potrošnje proizvoda koji sadrže nikotin.

146. Bez obzira na to, nijedna vrsta dobne granice ne bi bila pogodna za postizanje drugog, već navedenog cilja odredbe, tj. onemogućavanja zaobilaženja Direktive putem prodaje proizvoda na daljinu koji ne ispunjavaju zahtjeve iz Direktive.

147. Između ostaloga, sporna odredba o prodaji na daljinu nije neproporcionalna i zbog toga što zakonodavac Unije nije uopće u članku 20. stavku 6. Direktive odredio nikakvu opću zabranu prekogranične prodaje na daljinu e-cigareta u cijeloj Uniji, već što je samo ostavio mogućnost državama članicama da same uvedu takve zabrane i time u tom području selektivno ograniče slobodno kretanje roba.

iii) Privremeni zaključak

148. Zbog toga članak 20. stavak 6. Direktive ne izaziva nikakve dvojbe u vezi s poštovanjem obveze obrazlaganja i načela proporcionalnosti.

g) Obveza godišnjeg obavještavanja (članak 20. stavak 7. Direktive)

149. U članku 20. stavku 7. Direktive konačno je utvrđeno da države članice od proizvođača i uvoznika elektroničkih cigareta i spremnika za ponovno punjenje zahtijevaju da jednom godišnje podnesu određene informacije, posebno o obujmu prodaje i provedenim istraživanjima tržišta. Pillbox smatra da te obveze godišnjeg obavještavanja nisu dovoljno određene i da su u usporedbi s obvezama koje su važeće za duhanske proizvode neproporcionalno stroge. Nadležna bi tijela umjesto toga trebala provesti vlastita istraživanja tržišta.

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

150. U pogledu proporcionalnosti obveze obavještavanja potrebno je podsjetiti da se kod e-cigareta radi o novim i još relativno nepoznatim proizvodima, u vezi s kojima nadležna tijela na razini Unije kao i na nacionalnoj razini imaju legitiman interes nadzora, prije svega u pogledu već više puta spomenutih opasnosti i rizika za zdravlje koji mogu realno nastati od e-cigareta [82].

151. Istraživanja tržišta koja bi nadležna tijela prema mišljenju Pillboxa mogla provesti na vlastitu inicijativu bila bi zbog s time povezanih troškova te nedovoljne dostupnosti za javnost nekih važnih podataka manje pogodna za skupljanje potrebnih informacija i tako *olakšavanje* nadzora nad predmetnim proizvodima.

152. Suprotno tomu, u slučaju sporne odredbe predmetni bi poduzetnici imali ograničene troškove i izdatke, s obzirom na to da su predmet obveze obavještavanja iz članka 20. stavka 7. Direktive isključivo informacije koje potječu iz njihove vlastite domene i o kojima vjerojatno ionako prikupljaju podatke; vlastita istraživanja tržišta, koja su proveli poduzetnici, trebaju se podnijeti samo u obliku sažetaka, i to ako su uopće provedena. Takva se odredba teško može smatrati pretjerano opterećujućom za poduzetnike.

153. Također je netočan argument Pillboxa prema kojem su proizvođači i uvoznici e-cigareta podložni strožim obvezama obavještavanja iz članka 20. stavka 7. Direktive u odnosu na proizvođače tradicionalnih duhanskih proizvoda. Točno je upravo suprotno: obveza obavještavanja proširuje se u pogledu tradicionalnih duhanskih proizvoda prema člancima 5. i 6. Direktive također na sastojke i određene dodatke te obujam emisija, što nije slučaj kod e-cigareta prema članku 20. stavku 7. Direktive.

154. Konačno, neuvjerljiv se čini prigovor Pillboxa o nedostatku određenosti članka 20. stavka 7. Direktive. Kao što je već navedeno [83], za direktivu je svojstveno da se njezine odredbe još moraju prenijeti u nacionalno zakonodavstvo (članak 288. stavak 3. UFEU-a). U skladu s time, države članice obvezne su u okviru manevarskog prostora prilikom prenošenja da u svojim nacionalnim zakonima i drugim propisima utvrde točan način i oblik slanja podataka koji podliježu obvezi obavještavanja prema članku 20. stavku 7. Direktive.

155. Sve u svemu, u pogledu članka 20. stavka 7. Direktive također ne postoji sumnja o sukladnosti te odredbe s načelima određenosti i proporcionalnosti.

C – *Načelo supsidijarnosti*

156. Treći je dio prethodnog pitanja posvećen načelu supsidijarnosti, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1. drugoj rečenici UEU-a u vezi s njegovim člankom 5. stavkom 3.

157. Prema tom načelu supsidijarnosti, 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).

82 — Vidjeti o tome prethodne točke 78. do 80. ovog mišljenja.

83 — Vidjeti gore točku 93. ovog mišljenja.

158. Budući da Unija nema opću nadležnost za uređivanje unutarnjeg tržišta [84], 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 [85].

159. Poštovanje načela supsidijarnosti podliježe nadzoru sudova Unije [86]. Taj nadzor posebno obuhvaća dva aspekta: kao prvo, materijalnu usklađenost pravnih akata Unije s načelom supsidijarnosti i, kao drugo, njihovo obrazloženje u odnosu na načelo supsidijarnosti. Odluka kojom se upućuje prethodno pitanje samo površno dotiče oba aspekta, na temelju prigovora Pillboxa u glavnom postupku. Sukladno tomu svoja ću razmatranja o načelu supsidijarnosti u ovom predmetu iznijeti sažetije nego u svoja druga dva mišljenja s današnjim datumom, na koja želim dodatno uputiti [87].

1. Materijalna usklađenost Direktive s načelom supsidijarnosti

160. Kao prvo, odluka o upućivanju prethodnog pitanja upućuje na to da bi načelo supsidijarnosti moglo biti povrijeđeno jer je tijekom zakonodavnog postupka niz nacionalnih parlamenata dalo obrazložena stajališta [88] u smislu članka 6. Protokola o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti [89].

161. Taj je argument neuvjerljiv. Prvo, prigovori o supsidijarnosti koji su sadržani u tim stajalištima nisu brojčano dostatni da bi se pokrenuo postupak „žutog kartona" prema članku 7. stavku 2. Protokola br. 2. Drugo, ti se prigovori temelje manje na pravnim, a više na političkim ocjenama Komisijina prijedloga zakonodavnog akta pa su oni za sudski nadzor manje značajni. Konkretno u ovom slučaju jedva da je bilo koje od obrazloženih mišljenja sadržavalo bitne navode o problematici e-cigareta koja je ovdje u interesu.

162. Kao drugo, u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje postavlja se dvojba o tome je li između država članica postojala dovoljno različita pravna situaciji koja bi opravdavala uvođenje odredbe o e-cigaretama u Direktivu.

163. Čini se da se ta dvojba više odnosi na članak 114. UFEU-a nego na načelo supsidijarnosti. Vjerojatno se temelji na pogrešnoj pretpostavci da su pretpostavke za pozivanje na članak 114. UFEU-a kao pravni temelj za usvajanje mjera za harmonizaciju unutarnjeg tržišta i zahtjevi načela supsidijarnosti isti. Međutim, to nije tako. Istina jest da velik dio navedenih razmatranja u smislu članka 5. stavka 3. UEU-u nalikuje onima koji su također važni u smislu članka 114. UFEU-a. Međutim, nisu potpuno identična.

164. Naime, članak 114. UFEU-a određuje ima li Unija uopće nadležnost za donošenje mjera za usklađivanje unutarnjeg tržišta. S druge strane, prema načelu supsidijarnosti iz članka 5. stavka 3. UEU-a određuje se koristi li i na koji način Unija tu nadležnost u konkretnom slučaju. Drugim riječima, podjela nadležnosti između Unije i država članica uređuje se prema članku 114. UFEU-a, dok načelo supsidijarnosti tijelima Unije propisuje pravno obvezujuće smjernice za njihovo *izvršavanje nadležnosti* (članak 5. stavak 1. UEU-a).

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

85 — Vidjeti i dosadašnju sudsku praksu 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.).

86 — 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.).

87 — Vidjeti moje današnje mišljenje u predmetu Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14, t. 137. do 188.) i Pillbox 38 (C-477/14, t. 270. do 299.).

88 — Na temelju prijedloga direktive koji je dala Komisija proizašla su obrazložena stajališta parlamenata Bugarske, Češke Republike, Danske, Grčke, Italije, Portugala, Rumunjske i Švedske.

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

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

— Prvo, tijela Unije moraju osigurati da postupaju samo onda i u mjeri u kojoj ciljeve predloženih mjera države članice ne mogu zadovoljavajuće postignuti (negativna komponenta testa).

— Drugo, djelovanje Unije dopušteno je samo onda i u mjeri u kojoj ciljevi predloženih mjera zbog svojeg opsega ili svojih učinaka mogu biti bolje postignuti na razini Unije (pozitivna komponenta testa).

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

166. Ni sud koji je uputio zahtjev u svojem zahtjevu za prethodnu odluku ni Pillbox u svojim očitovanjima pred Sudom ni na koji način ne razmatraju te dvije komponente testa supsidijarnosti.

167. U mjeri u kojoj Pillbox, te posljedično sud koji je uputio zahtjev, žele dovesti u pitanje postojanje prekograničnog problema, valja navesti da su se u trenutku donošenja Direktive nacionalni zakoni i drugi propisi o e-cigaretama značajno međusobno razlikovali: dok su određene države članice u potpunosti zabranjivale prodaju e-cigareta, u drugim državama članicama vrijedila je zabrana oglašavanja e-cigareta, dok su ih pak treće klasificirale kao medicinske proizvode [90]. Zbog takvih temeljnih razlika u važećim nacionalnim zakonodavstvima potpuno je irelevantno pitanje Pillboxa jesu li postojali različiti *proizvodni standardi* za e-cigarete u državama članicama.

168. U pogledu temeljnih razlika među odredbama država članica o e-cigaretama, u pogledu intenzivne prekogranične trgovine u tom području [91], činjenice da su predmetni proizvodi novitet [92] te brzog daljnjeg razvoja sektora [93], zakonodavcu Unije ne može se prigovoriti očita pogreška u ocjeni ako smatra da postoji problem s prekograničnom dimenzijom koji se ne bi mogao riješiti samo mjerama država članica, već naprotiv zahtijeva postupanje na razini Unije [94].

169. Taj je dojam jači ako se u promišljanja uključe preporuke izrađene u okviru WHO-a koje pozivaju na donošenje mjera ograničavanja u pogledu e-cigareta u cijelom svijetu [95]. Takav međunarodni kontekst treba uzeti u obzir kod pitanja izvršavaju li tijela Unije nadležnosti koje su im dodijeljene i na koji način.

170. Sve u svemu stoga se ne može na temelju navoda suda koji je uputio zahtjev i Pillboxa utvrditi materijalna povreda načela supsidijarnosti.

90 — Vidjeti o tome procjenu utjecaja („Impact Assessment"), koju su podnijele službe Komisije 19. prosinca 2012., Dok. SWD (2012) 452 *final*, tamo posebno Dio 4., str. 2. i str. 15. do 22.

91 — Vidjeti gore točku 136. ovog mišljenja.

92 — Vidjeti gore točku 49. ovog mišljenja.

93 — Potonji aspekt također se navodi u prvoj rečenici uvodne izjave 46. Direktive.

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

95 — Vidjeti odluku Konferencije ugovornih stranaka Okvirne konvencije WHO-a o nadzoru nad duhanom od 18. listopada 2014. (navedena gore u bilj. 49.), koja – kako je već navedeno – navodi, među ostalim, sljedeće: „The Conference of the Parties […] INVITES Parties to consider prohibiting or regulating ENDS/ENNDS, including as tobacco products, medicinal products, consumer products, or other categories, as appropriate, taking into account a high level of protection for human health" (vidjeti posebno t. 3. te odluke).

2. Dovoljno obrazloženje Direktive s obzirom na načelo supsidijarnosti

171. Kao treće, u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje tvrdi se da zakonodavac Unije nije u Direktivi dokazao da su zahtjevi supsidijarnosti u ovom slučaju ispunjeni. Konačno, time se tvrdi da Direktiva sadržava nedostatak u obrazloženju.

172. Prema ustaljenoj sudskoj praksi obrazloženje propisano člankom 296. stavkom 2. UFEU-a treba prilagoditi naravi 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 [96].

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

174. Začudo, odluka kojom se upućuje pitanje s tim u vezi uopće se ne bavi pobijanjem stvarnog obrazloženja Direktive, kako je navedeno u njezinoj preambuli, već se isključivo odnosi, prema kritici Pillboxa, na odjeljak 3.7. obrazloženja Prijedloga direktive koji je podnijela Komisija [97]. Kritizira se da taj dio teksta ne sadržava navode u vezi sa zahtjevom o sigurnosti proizvoda za e-cigarete, koji su tada vrijedili u pojedinim državama članicama, već se isključivo ograničava na problem klasifikacije e-cigareta kao medicinskih ili kao duhanskih proizvoda.

175. Teško mi je uvidjeti u kojoj mjeri taj navod može biti relevantan posebno za pitanje valjanosti obrazloženja Direktive u pogledu načela supsidijarnosti.

176. Neovisno o tome, potrebno je imati na umu da obrazloženje pravnih akata Unije prema ustaljenoj sudskoj praksi ionako ne treba sadržavati sve pojedinačne relevantne pravne ili činjenične okolnosti. Usto se razmatranje obveze obrazloženja treba ocjenjivati ne samo prema tekstu pravnog akta, već također prema njegovu kontekstu i svim propisima koji uređuju određeno područje [98]. To vrijedi tim više ako je, kao u ovom slučaju, svrha donošenja propisa opće važenje, čije se obrazloženje može suziti na općenitiji opis značajki određenog pravila kao i na ciljeve koji se tim pravilima postižu [99].

177. Samo po sebi je razumljivo da se pritom pažnja ne smije usmjeriti samo na odjeljak 3.7. obrazloženja Komisije na koji se poziva sud koji je uputio zahtjev, već i na druge materijale koji trebaju biti uključeni u razmatranja. Prvo, zakonodavcu Unije su na raspolaganju bili već u okviru obrazloženja prijedloga Komisije daljnji dijelovi teksta, posebno odjeljak 3.9.2. pod naslovom „Supsidijarnost”. Drugo, zakonodavac Unije mogao se pozvati na opsežne pripremne dokumente Komisijinih službi u okviru procjene utjecaja [100] za taj zakonodavni prijedlog. O negativnostima različitih nacionalnih uređenja kao i prednostima aktivnosti na razini Unije detaljno se raspravljalo ne samo u odjeljcima koji su posebno posvećeni načelu supsidijarnosti već i u brojnim drugim dijelovima obaju tekstova.

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

96 — Presuda 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.)

97 — COM(2012) 788 *final* koju je Komisija podnijela 19. prosinca 2012.

98 — 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.).

99 — 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.)

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

179. Zbog tog je razloga u cijelosti neosnovan prigovor da Direktivi nedostaje obrazloženje u pogledu načela supsidijarnosti.

3. Privremeni zaključak

180. Sve u svemu, tako se ni materijalno ni formalno ne može utvrditi povreda načela supsidijarnosti.

D – *Temeljna prava Unije*

181. Četvrtim i zadnjim dijelom svojeg pitanja sud koji je uputio zahtjev želi znati krši li članak 20. Direktive prava proizvođača i distributera e-cigareta iz članaka 16. i 17. Povelje o temeljnim pravima. Povod tog dijela pitanja jest prigovor koji je Pillbox istaknuo u glavnom postupku da se tom poduzetniku prenošenjem direktive u nacionalno zakonodavstvo povređuju sloboda poduzetništva i pravo vlasništva. Pillbox s tim u vezi tvrdi da članak 20. Direktive, a posebno „potpuna zabrana komercijalnog oglašavanja" iz njegova stavka 5., onemogućava učinkovito promicanje njegova poslovanja i njegove robne marke.

1. Sloboda poduzetništva (članak 16. Povelje o temeljnim pravima)

182. Prema članku 16. Povelje o temeljnim pravima sloboda poduzetništva priznaje se u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom.

183. Kako proizlazi iz objašnjenja uz tu odredbu, koja se u skladu s člankom 6. stavkom 1. podstavkom 3. UEU-a i člankom 52. stavkom 7. Povelje moraju uzeti u obzir prilikom njezina tumačenja, zaštita zajamčena člankom 16. Povelje obuhvaća slobodu obavljanja gospodarske ili poslovne djelatnosti, slobodu ugovaranja i slobodno tržišno natjecanje [101].

184. Odredbe članka 20. Direktive, a posebno zabrana oglašavanja iz članka 20. stavka 5. Direktive, nesumnjivo dovode do zadiranja u slobodu poduzetništva gospodarskih subjekata kao što je Pillbox. Naime, oglašavanje je za poduzetnike važno sredstvo za zauzimanje ili razvijanje položaja na tržištu kao i za ulazak na nova tržišta. Ako se nekome onemogućava ili ograničava oglašavanje njegovih proizvoda, otežava mu se ostvarivanje slobode poduzetništva.

185. Prema sudskoj praksi Suda sloboda poduzetništva nije neograničena, već ju je potrebno promatrati u vezi s njezinom socijalnom funkcijom [102].

186. Prema članku 52. stavku 1. Povelje svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih tom poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava uz osiguravanje načela proporcionalnosti te stvarno odgovarati ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebama zaštite prava i sloboda drugih osoba.

187. Članak 20. Direktive u potpunosti ispunjava te zahtjeve.

188. Zahtjev predviđenosti zakonom ispunjen je člankom 20. Direktive koji je izričita pravna odredba u zakonodavnom aktu Unije [103].

101 — Presude DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, t. 32.) i Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, t. 42.)

102 — Presude Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, t. 54.) i Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, t. 45.)

103 — Vidjeti u tom smislu također presudu Digital Rights Ireland (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 38. i slj.), u kojoj se Sud bavio usklađenošću Direktive s temeljnim pravima te pritom nije utvrdio *nikakvu* povredu zahtjeva predviđenosti zakonom prema članku 52. stavku 1. Povelje o temeljnim pravima.

189. U sadržajnom smislu, sloboda poduzetništva, kako je već navedeno, može biti predmet brojnih intervencija tijela javne vlasti koja mogu u javnom interesu ograničiti obavljanje gospodarske djelatnosti [104]. To među ostalim utječe na to kako prema članku 52. stavku 1. Povelje treba primijeniti načelo proporcionalnosti [105]. Zakonodavcu Unije je u tom slučaju, kako je već prije detaljnije objašnjeno [106], ostavljena široka margina prosudbe.

190. To vrijedi tim više kada u slučaju kao što je ovaj treba pronaći pravičan kompromis između čisto gospodarskih interesa, kakvi dolaze do izražaja kod slobode poduzetništva, i zaštite javnog zdravlja, koja u sustavu vrijednosti prava Unije ima posebno visoko mjesto. Naime, kao što proizlazi iz članka 9., članka 114. stavka 3. i članka 168. stavka 1. UFEU-a, ali i iz članka 35. druge rečenice Povelje, kod utvrđivanja i provedbe politika i mjera Unije potrebno je u svim područjima uvijek osigurati visoku razinu zaštite zdravlja [107].

191. Ako se navedeno uzme u obzir, mjere iz članka 20. Direktive, posebno zabrana oglašavanja prema članku 20. stavku 5., u skladu su s načelom proporcionalnosti [108].

192. Konačno, bit slobode poduzetništva (članak 52. stavak 1. Povelje) ostaje netaknuta [109]. Makar i postojala opsežna zabrana oglašavanja e-cigareta prema članku 20. stavku 5. Direktive, za predmetne gospodarske subjekte ipak ostaje mogućnost da proizvode e-cigarete te ih stavljaju na tržište uz poštovanje zahtjeva iz članka 20. Direktive. Također pritom mogu u potpunosti koristiti svoje robne marke. Zabrana oglašavanja iz članka 20. stavka 5. Direktive doduše ograničava tržišno natjecanje robnih marki, ali ne umanjuje glavnu funkciju robne marke, posebno jamstvo oznake podrijetla određenog proizvoda.

193. Sve u svemu, sloboda poduzetništva dakle nije povrijeđena.

2. Pravo na vlasništvo (članak 17. Povelje o temeljnim pravima)

194. U članku 17. Povelje o temeljnim pravima utvrđeno je pravo na vlasništvo, pri čemu se prema drugom stavku te odredbe izričito štiti i intelektualno vlasništvo.

195. Odredbe kao što su one iz članka 20. Direktive, posebno zabrana oglašavanja prema članku 20. stavku 5., uopće ne predstavljaju zadiranje u pravo na vlasništvo.

196. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi, zaštita prava na vlasništvo zajamčena pravom Unije, kako je sada određena člankom 17. Povelje, ne odnosi se samo na komercijalne interese ili prilike čija je nesigurnost bit gospodarske aktivnosti [110]. Gospodarski subjekt ne može ostvarivati stečena prava ili, također, samo imati opravdano povjerenje u održavanje postojećeg stanja koje se može promijeniti radnjama zakonodavca Unije [111].

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

105 — Presuda Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, t. 47.)

106 — Vidjeti gore točke 55. do 58. ovog mišljenja.

107 — O važnosti zaštite zdravlja vidjeti također ranije presude Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, posebno t. 45. do 47.) i Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, posebno t. 57.).

108 — Vidjeti detaljno o tome moja razmatranja o proporcionalnosti različitih dijelova članka 20. Direktive gore u točkama 53. do 155. ovog mišljenja; osobito o oglašavanju vidjeti osim toga presudu Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, t. 49. i 56., u vezi sa zabranom oglašavanja alkoholnih pića).

109 — U istom smislu presuda Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, t. 56. do 58.)

110 — Presude Nold/Komisija (4/73, EU:C:1974:51, t. 14.), FIAMM i dr./Vijeće i Komisija (C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, t. 185.), Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, t. 34.) i Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, t. 60.)

111 — Presude Faust/Komisija (52/81, EU:C:1982:369, t. 27.), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, t. 73.) i Alliance for Natural Health i dr. (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, t. 128.)

197. Isto proizlazi iz članka 1. Prvog dodatnog protokola uz EKLJP, koji treba uzeti u obzir prema članku 52. stavku 3. prvoj rečenici Povelje i članku 6. stavku 3. UEU-a. Naime, utvrđeno jamstvo vlasništva iz tih odredaba ni u kom slučaju ne obuhvaća, prema sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava (ESLJP), zaštitu [112]

198. Međutim, upravo se na takve prilike stjecanja koje pravo vlasništva *ne* obuhvaća u konačnici poziva Pillbox, kada se smatra oštećenim člankom 20. Direktive, posebno zabranom oglašavanja prema članku 20. stavku 5., u pogledu svojih budućih mogućnosti stavljanja e-cigareta na europsko unutarnje tržište.

199. Što se tiče posebno robne marke pod kojom Pillbox stavlja u promet svoje e-cigarete, ona, kao intelektualno vlasništvo, doduše uživa zaštitu iz članka 17. stavka 2. Povelje. Također zabrana oglašavanja iz članka 20. stavka 5. Direktive može u potpunosti ograničiti mogućnosti Pillboxa da koristi svoju robnu marku. Međutim, to je ograničenje korištenja robne marke, kako je već objašnjeno u okviru članka 16. Povelje [113], opravdano s obzirom na visoku razinu zaštite zdravlja.

200. Budući da je usto korištenje robne marke kao takve prilikom stavljanja na tržište e-cigareta unatoč zabrani oglašavanja i dalje moguće, člankom 20. Direktive ne utječe se na bit intelektualnog vlasništva Pillboxa.

201. Sukladno tomu, pravo vlasništva nije povrijeđeno.

VI – **Zaključak**

202. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court of Justice (Administrative Court) odgovori na sljedeći način:

Razmatranje prethodnog pitanja nije otkrilo ništa što bi moglo utjecati na valjanost članka 20. Direktive 2014/40/EU.

112 — ESLJP, presude od 13. lipnja 1979., Marckx/Belgija (ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, t. 50.), od 11. siječnja 2007., Anheuser-Busch/Portugal (ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD007304901, t. 64.) i od 13. ožujka 2012., Malik/Ujedinjena Kraljevina (ECLI:CE:ECHR:2012:0313JUD002378008, t. 93.).

113 — Vidjeti posebno točke 184. i 192. ovog mišljenja.