Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 23. decembra 2015 [1]

Zadeva C-477/14

Pillbox 38 (UK) Limited
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), Združeno kraljestvo)

„Približevanje zakonodaj — Člen 20 Direktive 2014/40/EU — Proizvodnja, predstavitev in prodaja tobačnih in povezanih izdelkov — Električne cigarete (‚e-cigarete') — Načelo sorazmernosti — Načelo pravne varnosti — Načelo enakega obravnavanja — Načelo subsidiarnosti — Temeljne pravice Unije — Svoboda gospodarske pobude in lastninska pravica — Člena 16 in 17 Listine o temeljnih pravicah"

I – **Uvod**

1. Komaj katera zakonodaja Evropske unije je bila v teku let vzrok za tako ostre pravne spore kot različne direktive o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in z njimi povezanih izdelkov na evropskem notranjem trgu [2].

2. Tudi Direktiva 2014/40/EU [3], ki je na tem področju najbolj nedavno izdan usklajevalni ukrep na notranjem trgu, v tem smislu ne pomeni izjeme. Sodišče jo trenutno obravnava v treh vzporednih postopkih. Pri tem vprašanje, ali je člen 114 PDEU (prej člen 95 ES ali člen 100a Pogodbe EGS) ustrezna pravna podlaga, ne igra več tako osrednje vloge kot v preteklih letih, čeprav je glede nekaterih podrobnosti še vedno lahko predmet spora. Zdaj so v središču pozornosti druga vprašanja, zlasti ta v zvezi z načeloma sorazmernosti in subsidiarnosti ter temeljnimi pravicami Unije.

3. Za temi pravnimi vprašanji, ki so povezana z ogromnimi gospodarskimi interesi in ki poleg tega vsakodnevno vplivajo na življenje milijonov državljanov Unije, se v končni fazi skriva zelo bistvena problematika: kakšen manevrski prostor ima zakonodajalec Unije, da ob upoštevanju temeljnega cilja visoke ravni varovanja zdravja, ki ima v primarnem pravu prominentno mesto (členi 9 PDEU, 114(3) PDEU in 168(1) PDEU ter člen 35, drugi stavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah), zagotovi, da se izdelki v vsej Uniji lahko dajejo na trg pod enakimi pogoji?

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — V zvezi s tem glej zlasti sodbe Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544), British American Tobacco (Investments) in 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), Nemčija/Parlament in Svet (C-380/03, EU:C:2006:772) in Komisija/Danska (C-468/14, EU:C:2015:504).

3 — Direktiva 2014/40/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov in razveljavitvi Direktive 2001/37/ES (UL L 127, str. 1); v nadaljevanju: Direktiva 2014/40 ali preprosto Direktiva.

4. V tem postopku za sprejetje predhodne odločbe, ki bil začet v okviru postopka, ki ga v zvezi s tožbo podjetja Pillbox 38 (UK) Limited [4] vodi britansko sodišče, predmet preizkusa ni celotna Direktiva, ampak le nova ureditev o elektronskih cigaretah („e-cigarete“) iz člena 20 Direktive, ki jo je zakonodajalec Unije določil prvič. S to ureditvijo je Evropska unija tudi v mednarodni primerjavi naredila pomemben korak k rešitvi občutljivega vprašanja, kako se ob spoštovanju previdnostnega načela soočiti z morebitnimi nevarnostmi za zdravje, ki bi lahko izhajale iz e-cigaret kot novega in še razmeroma neznanega izdelka.

5. Drugi postopek za sprejetje predhodne odločbe [5], ki ga je začelo isto sodišče (vendar ne isti sodnik), ki se je na Sodišče obrnilo v tem postopku, se nanaša na več posameznih določb Direktive, pri čemer so predmet razprave zlasti izbira člena 114 PDEU kot pravne podlage, načelo subsidiarnosti, načeli sorazmernosti in pravne varnosti, vprašanja o temeljnih pravicah Unije in problemi v zvezi s členoma 290 PDEU in 291 PDEU, kar zadeva prenos zakonodajnih in izvedbenih pooblastil na Komisijo. Pred Sodiščem teče tudi postopek v zvezi z ničnostno tožbo [6] Republike Poljske, ki pa se nanaša posebej na določbe Direktive 2014/40 o prepovedi mentolovih cigaret. V obeh primerih sem danes prav tako predstavila sklepne predloge.

II – **Sporne določbe Direktive 2014/40/EU**

6. Člen 20 Direktive 2014/40, naslovljen „Elektronske cigarete“, med drugim določa:

„1. Države članice zagotovijo, da se elektronske cigarete in posodice za ponovno polnjenje dajo na trg le, če so skladne s to direktivo in vso ostalo zadevno zakonodajo Unije.

Ta direktiva se ne uporablja za elektronske cigarete in posodice za ponovno polnjenje, za katere je treba pridobiti dovoljenje v skladu z Direktivo 2001/83/ES ali za katere veljajo zahteve iz Direktive 93/42/EGS.

2. Proizvajalci in uvozniki elektronskih cigaret in posodic za ponovno polnjenje predložijo uradno obvestilo pristojnim organom držav članic o kakršnih koli tovrstnih izdelkih, ki jih nameravajo dati na trg. Uradno obvestilo se predloži elektronsko šest mesecev pred nameravanim dajanjem na trg. Za elektronske cigarete in posodice za ponovno polnjenje, ki so 20. maja 2016 že na trgu, se uradno obvestilo predloži v šestih mesecih od tega datuma. Za vsako bistveno spremembo izdelka se predloži novo uradno obvestilo.Uradno obvestilo glede na to, ali gre za elektronsko cigareto ali posodico za ponovno polnjenje, vsebuje:

(a) ime in kontaktne podatke proizvajalca, odgovorno pravno ali fizično osebo v Uniji in po potrebi uvoznika v Unijo;

(b) seznam vseh sestavin izdelka in emisij, ki nastanejo pri njegovi uporabi, posebej za vsako blagovno znamko in za vsako vrsto, vključno s količinami teh sestavin;

(c) toksikološke podatke glede sestavin in emisij izdelka, tudi ob segrevanju, pri čemer se zlasti navedejo njihovi učinki na zdravje potrošnikov pri vdihavanju in se med drugim upošteva kakršen koli zasvojevalni učinek;

(d) podatke o vsebnosti in vnosu nikotina pri uporabi v običajnih okoliščinah ali razmerah, ki jih je mogoče razumno predvideti;

4 — V nadaljevanju: Pillbox.

5 — Zadeva (Philip Morris Brands in drugi).

6 — Zadeva C-358/14 (Poljska/Parlament in Svet).

(e) opis komponent izdelka, po potrebi vključno z mehanizmom za odpiranje in ponovno polnjenje elektronske cigarete ali posodice za ponovno polnjenje;

(f) opis postopka izdelave, vključno s tem, ali vključuje serijsko proizvodnjo in izjavo o tem, da je postopek izdelave skladen z zahtevami iz tega člena;

(g) izjavo o tem, da sta proizvajalec in uvoznik v celoti odgovorna za kakovost in varnost izdelka pri dajanju na trg in uporabi v običajnih okoliščinah ali razmerah, ki jih je mogoče razumno predvideti.

Če države članice menijo, da so predloženi podatki nepopolni, lahko zahtevajo dopolnitev zadevnih podatkov.

Države članice lahko proizvajalcem in uvoznikom tobačnih izdelkov zaračunajo sorazmerne pristojbine za prejemanje, skladiščenje, obravnavo in analiziranje informacij, ki se jim predložijo.

3. Države članice zagotovijo, da:

(a) se tekočina, ki vsebuje nikotin, da na trg le v temu namenjenih posodicah za ponovno polnjenje s prostornino največ 10 ml, v elektronskih cigaretah, ki se lahko zavržejo, ali v polnilih za enkratno uporabo, ter da prostornina polnil ali rezervoarjev ne presega 2 ml;

(b) tekočina, ki vsebuje nikotin, vsebuje največ 20 mg/ml nikotina;

(c) tekočina, ki vsebuje nikotin, ne vsebuje dodatkov iz člena 7(6);

(d) se pri izdelavi tekočine, ki vsebuje nikotin, uporabljajo le zelo čiste sestavine. V tekočini, ki vsebuje nikotin, so snovi, razen sestavin iz točke (b) drugega pododstavka odstavka 2 tega člena, prisotne le v sledeh, če so take sledi med izdelavo neizogibne s tehničnega vidika;

(e) se v tekočini z izjemo nikotina uporabljajo le sestavine, ki v segreti ali nesegreti obliki ne predstavljajo tveganja za zdravje ljudi;

(f) elektronske cigarete nikotin dovajajo enakomerno ob normalni uporabi;

(g) elektronskih cigaret in posodic za ponovno polnjenje ne morejo uporabljati otroci in so zaščitene pred nedovoljenimi posegi, lomljenjem in puščanjem ter imajo mehanizem, ki zagotavlja ponovno polnjenje brez puščanja.

4. Države članice zagotovijo, da:

(a) zavojčki elektronskih cigaret in posodice za ponovno polnjenje vključujejo navodilo za uporabo z informacijami o:

  (i) navodilih za uporabo in shranjevanje izdelka, vključno z navedbo, da se uporaba izdelka mladim in nekadilcem odsvetuje;

  (ii) kontraindikacijah;

  (iii) opozorilih za posebne rizične skupine;

  (iv) morebitnih neželenih učinkih;

  (v) zasvojljivosti in toksičnosti, ter

(vi) kontaktnih podatkih proizvajalca ali uvoznika in kontaktni pravni ali fizični osebi v Uniji;

(b) zavojčki in kakršna koli zunanja embalaža elektronskih cigaret in posodic za ponovno polnjenje:

(i) zajemajo seznam vseh sestavin izdelka v vrstnem redu, padajočem glede na težo, navedbo vsebnosti nikotina v izdelku in dovajanje na odmerek, številko serije ter priporočilo, naj se izdelek hrani izven dosega otrok;

(ii) brez poseganja v točko (i) te točke, ne vsebujejo elementov ali značilnosti iz člena 13, z izjemo člena 13(1)(a) in (c) glede informacij o vsebnosti nikotina in aromatičnih snovi, in

(iii) navajajo eno od naslednjih zdravstvenih opozoril:

‚Izdelek vsebuje nikotin, ki povzroča hudo zasvojenost. Nekadilcem se uporaba odsvetuje.‘

ali:

‚Izdelek vsebuje nikotin, ki povzroča hudo zasvojenost.‘

Države članice določijo, katero od teh zdravstvenih opozoril se uporabi.

(c) zdravstvena opozorila ustrezajo zahtevam iz člena 12(2).

5. Države članice zagotovijo:

(a) prepoved objave komercialnih sporočil, namenjenih neposredni ali posredni promociji elektronskih cigaret in posodic za ponovno polnjenje v storitvah informacijske družbe, v tiskanih medijih in drugih natisnjenih publikacijah, z izjemo tistih, ki so namenjene le strokovnim delavcem na področju trgovanja z elektronskimi cigaretami in posodicami za ponovno polnjenje, in publikacij, ki se natisnejo in izdajo v tretjih državah, in niso pretežno namenjene za trg Unije;

(b) prepoved objave komercialnih sporočil, namenjenih neposredni ali posredni promociji elektronskih cigaret in posodic za ponovno polnjenje, po radiu;

(c) prepoved objave kakršnih koli javnih ali zasebnih prispevkov k radijskim programom, namenjenih neposredni ali posredni promociji elektronskih cigaret in posodic za ponovno polnjenje;

(d) prepoved objave kakršnih koli javnih ali zasebnih prispevkov k vsem dogodkom, dejavnostim ali za posameznike, namenjenih neposredni ali posredni promociji elektronskih cigaret in posodic za ponovno polnjenje, ki vključujejo več držav članic ali potekajo v več državah članicah ali imajo drug čezmejni učinek;

(e) prepoved avdiovizualnih komercialnih sporočil, za katere se uporablja Direktiva 2010/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta […], za elektronske cigarete in posodice za ponovno polnjenje.

6. Člen 18 te direktive se uporablja za čezmejno prodajo elektronskih cigaret in posodic za ponovno polnjenje na daljavo.

7. Države članice od proizvajalcev in uvoznikov elektronskih cigaret in posodic za ponovno polnjenje zahtevajo, naj pristojnim organom vsako leto predložijo:

(i) celovite podatke o obsegu prodaje, posebej za vsako blagovno znamko in posebej za vsako vrsto izdelka;

(ii) informacije o preferencah različnih skupin potrošnikov, vključno z mladimi, nekadilci in glavnimi tipi obstoječih uporabnikov;

(iii) načine prodaje izdelka, in

(iv) povzetke vseh raziskav trga, ki so jih izvedli v zvezi z navedenim, in prevode teh besedil v angleščino.

Države članice spremljajo razvoj trga elektronskih cigaret in trga posodic za ponovno polnjenje, vključno z vsemi dokazi v zvezi s tem, da so lahko prvi izdelek, ki vodi v zasvojenost z nikotinom in kasnejšo tradicionalno uporabo tobaka med mladimi in nekadilci.

[…]

13. Komisija z izvedbenimi akti sprejme skupno obliko uradnega obvestila iz odstavka 2 in tehnične standarde mehanizma za polnjenje iz odstavka 3(g).

[…].“

III – **Postopek v glavni stvari in postopek za sprejetje predhodne odločbe**

7. Družba Pillbox je podjetje, ki pod firmo „Totally Wicked“ proizvaja in trži e-cigarete. Pred predložitvenim sodiščem, High Court of Justice (England and Wales) – Queen's Bench Division (Administrative Court) – je vložila tožbo proti Secretary of State for Health[7], katere namen je preprečitev prenosa člena 20 Direktive 2014/40 v pravo Združenega kraljestva.

8. Secretary of State v postopku v glavni stvari zagovarja mnenje, da je člen 20 Direktive veljaven, vendar obenem stoji na stališču, da nima dovolj potrebnih podatkov, da bi to določbo branil.

9. Glede na to je predložitveno sodišče sklenilo, da od Secretary of State ne bo zahtevalo obrambnih trditev in predložitve dokazov, ampak bo Sodišču takoj predložilo vprašanje o veljavnosti člena 20 Direktive. S sklepom z dne 6. oktobra 2014, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispel 27. oktobra 2014, je Sodišču v skladu s členom 267 PDEU v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

Ali je člen 20 Direktive 2014/40/EU neveljaven bodisi v celoti bodisi v upoštevnem delu iz enega ali več teh razlogov:

— za proizvajalce elektronskih cigaret in/ali trgovce na drobno bodisi kot celota bodisi v upoštevnem delu določa več obveznosti, s katerimi se krši načelo sorazmernosti v povezavi z načelom pravne varnosti?

— iz enakih ali podobnih razlogov krši načelo enakosti in/ali protipravno izkrivlja konkurenco?

— ni v skladu z načelom subsidiarnosti?

— krši pravice proizvajalcev elektronskih cigaret ali trgovcev na drobno z njimi na podlagi členov 16 in/ali 17 Listine o temeljnih pravicah?

7 — Minister za zdravje Združenega kraljestva.

10. Izvzemši formulacijo vprašanja za predhodno odločanje se je predložitveno sodišče v predložitvenem sklepu omejilo na to, da je povzelo iz pravnega vidika sporne točke, na podlagi katerih je družba Pillbox v sporu glavni stvari grajala člen 20 Direktive, „da bi se obvestile vse osebe, ki bi želele zavzeti stališče glede vsebine očitkov, ki jih [družba Pillbox] uveljavlja zoper [Direktivo]“. Ker se je predložitvenemu sodišču zdelo, da je o očitkih družbe Pillbox mogoče „razumno […] razpravljati“, je menilo, da je potrebno, da Sodišče sprejme predhodno odločbo.

11. V pisnem delu postopka za sprejetje predhodne odločbe so poleg družbe Pillbox stališča predložile vlade Združenega kraljestva, Španije in Francije ter Evropski parlament, Svet Evropske unije in Evropska komisija. Vse udeleženke so bile zastopane tudi na obravnavi 1. oktobra 2015.

IV – **Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe**

12. Pred vsebinsko obravnavo vprašanja za predhodno odločanje, je treba najprej kratko preučiti dopustnost tega predloga za sprejetje predhodne odločbe. Prvič, postavlja se vprašanje, ali je mogoče veljavnost določbe Direktive o e-cigaretah pred Sodiščem samostojno izpodbijati in preizkusiti. Drugič, treba je preveriti, ali so okoliščine, v katerih je bila zadeva v tem primeru predložena Sodišču, združljive z duhom in načinom poteka postopka za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 267 PDEU.

A – *Omejitev vprašanja o veljavnosti na en sam člen Direktive*

13. Predložitveno sodišče Sodišča ne sprašuje o veljavnosti Direktive 2014/40 v celoti, temveč le o veljavnosti ene same določbe te direktive, in sicer njenega člena 20.

14. V skladu z ustaljeno sodno prakso je razglasitev delne ničnosti akta Unije mogoča samo, kadar je elemente, katerih ničnost se zahteva, mogoče ločiti od preostalega akta (tako imenovana zahteva po ločljivosti)[8]. Ta zahteva po ločljivosti ni izpolnjena, če bi bila posledica razglasitve delne ničnosti izpodbijanega akta sprememba njegovega bistva[9]. To sodno prakso je mogoče brez nadaljnjega prenesti na preizkus veljavnosti akta Unije v okviru postopka za sprejetje predhodne odločbe[10].

15. Sporni člen 20 Direktive vsebuje posebno ureditev za e-cigarete, ki obstaja neodvisno poleg ureditev, ki veljajo za običajne tobačne izdelke. V tej zadevi sporno direktivo je bila vključena zgolj zaradi pripravnosti, čeprav bi bila ravno tako lahko zajeta v posebni direktivi. Sodišču niso bile predložene nikakršne navedbe, na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati, da bi morale določbe o e-cigaretah, zajete v Direktivi, stati in pasti skupaj z drugimi določbami Direktive, denimo zaradi razlogov zakonodajne tehnike ali političnih razlogov. Četudi bi Sodišče v tem primeru člen 20 Direktive v celoti ali v delu razglasilo za ničen, bi preostala določila iz Direktive – zlasti ta o običajnih tobačnih izdelkih – še naprej ohranila svojo smiselnost, njihovo učinkovanje pa se ne bi spremenilo.

16. Glede na to je treba izhajati iz tega, da pomeni člen 20 ločljiv del Direktive 2014/40 in da morebitna razglasitev njegove ničnosti ne bi spremenila njenega bistva.

8 — Sodba Jamet/Komisija (37/71, EU:C:1972:57, točka 11), Komisija/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, točka 38), Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točka 16) in Komisija/Svet (C-425/13, EU:C:2015:483, točka 94).

9 — Sodbe Francija/Parlament in Svet (C-244/03, EU:C:2005:299, točka 13), Komisija/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, točka 38), Komisija/Parlament in Svet (C-427/12, EU:C:2014:170, točka 16) in Komisija/Svet (C-425/13, EU:C:2015:483, točka 94); v enakem smislu že sodba Francija in drugi/Komisija (C-68/94 in C-30/95, EU:C:1998:148, točke od 257 do 259).

10 — Tako tudi sklepni predlogi generalne pravobranilke Trstenjak, predstavljeni v zadevi AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2010:500, točka 112 z opombo 69). Poleg tega glej sodbe Eurotunnel in drugi (C-408/95, EU:C:1997:532), Intertanko in drugi (C-308/06, EU:C:2008:312), Schecke in Eifert (C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662), Association belge des Consommateurs Test-Achats in drugi (C-236/09, EU:C:2011:100) ter AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), v katerih se je Sodišče na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe opredelilo glede veljavnosti posameznih določb pravnih aktov Unije, čeprav se pri tem ni izrecno izreklo glede omenjenega vprašanja o dopustnosti.

B – *Okoliščine, v katerih je bila zadeva predložena Sodišču*

17. Podrobneje pa je treba preučiti, ali okoliščine, v katerih je bila v tem primeru zadeva predložena Sodišču, lahko negativno vplivajo na dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe.

1. Predložitev zadeve Sodišču pred iztekom roka za prenos Direktive

18. Najprej, ni problematično, da je bil predlog za sprejetje predhodne odločbe vložen, ko rok za prenos Direktive še ni potekel in tudi še niso bili uveljavljeni nobeni nacionalni pravni akti za njen prenos [11]. V skladu z načelom učinkovitega pravnega varstva, ki je določen tudi v členu 47 Listine o temeljnih pravicah in je izražen v členu 19(1), drugi pododstavek, PEU, se namreč celo zahteva, da lahko posamezniki dosežejo sodni preizkus pravnih aktov Unije, ki jih zadevajo, ne da bi morali za to najprej kršiti pravo [12]. Glede na to je treba v pravu Združenega kraljestva obstoječo in že večkrat uporabljeno možnost sodnega nadzora („judical review“) med fazo prenosa direktiv Evropske unije v nacionalno pravo, skupaj z morebitno predložitvijo vprašanja za predhodno odločanje Sodišču, načeloma pozdraviti.

2. Domnevna hipotetičnost vprašanja za predhodno odločanje in domnevna fiktivnost spora v glavni stvari

19. Precej neprepričljive so tudi navedbe Parlamenta, Komisije in Francije, da je Sodišču predloženo vprašanje povsem hipotetično in da temelji na povsem fiktivnem sporu v glavni stvari.

20. Izhodišče razlogovanja bi moralo biti to, da za vprašanja za predhodno odločanje, ki se nanašajo na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko namreč odgovor na vprašanje za predhodno odločanje nacionalnega sodišča zavrne le, če je očitno, da zahtevana razlaga ali zahtevana presoja veljavnosti pravila prava Unije ni v nikakršni zvezi z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih okoliščin, ki jih potrebuje, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore [13].

21. Parlamentu, Komisiji in Franciji je treba sicer pritrditi, da je opis dejanskega okvirja spora v glavni stvari iz predložitvenega sklepa skrajno lakoničen in zlasti ne vsebuje podrobnih navedb o vrsti e-cigaret, ki jih družba Pillbox daje na trg. Vendar je dejstvo, da družba Pillbox na evropskem notranjem trgu prodaja e-cigarete pod blagovno znamko „Totaly Wicked“. Zato ni sporno, da izdelki družbe Pillbox načeloma spadajo na področje uporabe *ratione materiae* Direktive in da bo podjetje po prenosu Direktive v zakonodajo Združenega kraljestva soočeno z novim pravnim položajem. Ni torej mogoče govoriti o *očitno* hipotetičnem vprašanju za predhodno odločanje.

11 — Sodbi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 33) in Intertanko in drugi (C-308/06, EU:C:2008:312, točke od 33 do 35).

12 — V tem smislu glej – v zvezi s členom 263, četrti odstavek, PDEU – sodbi Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 27) in T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, točka 29).

13 — Sodba Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 25); glej tudi sodbe British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točki 34 in 35), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točki 13 in 14) in Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, točki 28 in 29); glede domneve upoštevnosti glej dalje že sodbo Beck in Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, točka 22).

22. Drugače kot menijo Parlament, Komisija in Francija v obravnavanem primeru prav tako ni mogoče predpostaviti, da gre za povsem fiktiven pravni spor [14]. Res je sicer, da v sporu v glavni stvari tožena stranka, torej Secretary of State, doslej v svojo obrambo še ni podala nobenih obrazloženih trditev. Vendar pa nacionalno sodišče samo presodi, v kateri fazi spora v glavni stvari bo Sodišču predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe [15]; do tega lahko pride tudi *pred* kontradiktorno razpravo med strankama spora v glavni stvari [16].

23. Vrh tega je Sodišče prav v položaju, kakršen je obravnavani, že odločilo, da je obstoj nesporazuma – in zato dejanskega pravega spora – med strankama treba predpostaviti že, če so organi zadevne državne članice izrazili namero prenesti sporno direktivo [17]. O taki nameri je v obravnavanem primeru mogoče sklepati že na podlagi tega, da je Secretary of State v sporu v glavni stvari izrecno izjavil, da meni, da je člen 20 Direktive veljaven. V teh okoliščinah vprašanje za predhodno odločanje nikakor ne temelji na *očitno* fiktivnem sporu.

3. Morebitni neobstoj dvomov predložitvenega sodišča glede veljavnosti Direktive

24. Znatno večjo težo pa ima očitek, ki so ga uveljavljali Parlament, Komisija in Francija, da predložitveno sodišče ni izrazilo lastnih dvomov o veljavnosti Direktive, ampak je v predlogu za sprejetje predhodne odločbe Sodišču predstavilo zgolj očitke družbe Pillbox.

25. V predložitvenemu sklepu so dejansko v bistvenem povzete zgolj iz pravnega vidika sporne točke, na podlagi katerih je družba Pillbox v sporu v glavni stvari grajala člen 20 Direktive, „da bi se obvestile vse osebe, ki bi želele zavzeti stališče glede vsebine očitkov, ki jih [družba Pillbox] uveljavlja zoper [Direktivo]“.

26. V zvezi s tem je treba pripomniti, da se nacionalno sodišče ne sme zadovoljiti zgolj s tem, da Sodišču posreduje očitke, ki so jih uveljavljali posamezniki, ampak mora vprašanja, predložena v predhodno odločanje Sodišču, *privzeti kot svoja* [18]. V skladu z ustaljeno sodno prakso postopek sprejetja predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU ne pomeni pravnega sredstva, ki bi bilo na voljo strankam v sporu, ki poteka pred nacionalnim sodiščem, ampak gre za postopek sodelovanja in dialoga med nacionalnim sodiščem in Sodiščem [19].

27. Skladno s tem mora nacionalno sodišče samo presoditi, ali je vprašanje o veljavnosti pravnega akta Unije, ki se postavlja v postopku pred njim, potrebno za odločitev v sporu v glavni stvari [20]. Morebitno izpodbijanje veljavnosti pravnega akta Unije pred nacionalnim sodiščem samo po sebi ni zadostna podlaga za to, da se Sodišču predloži vprašanje za predhodno odločanje [21]. Nacionalna sodišča so namreč načeloma obvezana, da pripomorejo k izvajanju prava Unije – torej tudi Direktive 2014/40 [22].

14 — Temeljna sodna praksa v zvezi s tem je zajeta v sodbi Foglia/Novello (104/79, EU:C:1980:73).

15 — Sodbe Irish Creamery Milk Suppliers Association in drugi (36/80 in 71/80, EU:C:1981:62, točka 5), AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, točka 45 v povezavi s točko 42) in Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, točka 29).

16 — Sodba Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, točka 12) in tam navedena sodna praksa.

17 — Sodba Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točka 15); v enakem smislu sodba British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 36).

18 — V tem smislu sklep Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, točki 22 in 32); glej tudi sodbo IATA in ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, točki 30 in 31).

19 — Sodbe SAT Fluggesellschaft (C-364/92, EU:C:1994:7, točka 9), Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, točki 90 in 91) in Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, točka 28).

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

21 — Sodba IATA in ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, točka 28) in sklep Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, točka 17).

22 — V zvezi s tem glej mnenje 1/09 (EU:C:2011:123, točka 68).

28. Poleg tega duh sodelovanja, ki mora biti glavno vodilo za postopek predhodnega odločanja, zahteva, da nacionalno sodišče v predložitveni odločbi navede razloge, zaradi katerih meni, da je tak predlog potreben [23] (glej tudi člen 94(c) Poslovnika).

29. Presojan glede na te zahteve, je predložitveni sklep, s katerim ima Sodišče opraviti v tem primeru, gotovo vse prej kot zgleden.

30. Kljub vsemu pa je iz navedb nacionalnega sodišča mogoče razbrati, da to meni, da je o očitkih družbe Pillbox mogoče „razumno […] razpravljati“ in da je zato potrebna predhodna odločba Sodišča.

31. Ti pojasnili sicer pomenita minimum tega, kar mora nacionalno sodnišče sporočiti, da zadosti zahtevam dopustnosti v postopku za sprejetje predhodne odločbe. Vendar pa sta skupaj z argumenti družbe Pillbox, podanimi v predložitvenem sklepu, zadostna podlaga za to, da lahko Sodišče in subjekti, ki se v skladu s členom 23 Statuta lahko udeležijo postopka, zavzamejo stališče glede pravnih vprašanj, ki se postavljajo v tem primeru.

32. Glede na pomen, ki ga ima načelo učinkovitega pravnega varstva (člen 47 Listine o temeljnih pravicah) v pravnem redu Unije [24], se za dopustnost predlogov za sprejetje predhodne odločbe v zvezi s preizkusom veljavnosti pravnih aktov Unije ne smejo določiti pretirano stroge zahteve. To toliko bolj velja v primerih, kakršen je obravnavani in v katerih pomeni za prizadeto podjetje – ker samo nima neposrednega tožbenega upravičenja – postopek predhodnega odločanja edino možnost, da doseže sodni nadzor na ravni Unije in sodišču Unije predloži lastne argumente [25].

33. Skratka, predmetni predlog za sprejetje predhodne odločbe je kljub pomanjkljivostim, ki jih ima v tem oziru predložitveni sklep, še mogoče šteti za dopusten.

V – **Vsebinska presoja vprašanja za predhodno odločanje**

34. High Court of Justice s svojim predlogom Sodišče prosi, naj veljavnost Direktive 2014/40 preizkusi iz štirih različnih vidikov, in sicer glede na načelo sorazmernosti, načeli enakega obravnavanja in svobodne konkurence, načelo subsidiarnosti in merilo temeljnih pravic Unije iz členov 16 in 17 Listine o temeljnih pravicah. Vsi ti delni vidiki predloga za sprejetje predhodne odločbe izhajajo iz očitkov, s katerimi je družba Pillbox v sporu v glavni stvari, ki ga obravnava High Court of Justice, nasprotovala prenosu Direktive.

35. Zdi se primerno, da se najprej preuči problematika enakega obravnavanja, ker iz nje izhajajo posledice za obravnavo drugih vidikov tega predloga za sprejetje predhodne odločbe.

23 — Sodba IATA in ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, točka 31) in sklep Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, točke 21, 22, 27 in 32).

24 — Sodbe Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, točka 23), Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točki 90 in 91) in Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 60).

25 — V zvezi s pomenom, ki ga ima postopek za sprejetje predhodne odločbe v takih primerih, glej sodbe Unión de Pequeños Agricultores/Svet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, točke od 38 do 40), Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točke od 92 do 96), Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, točke od 27 do 29) ter T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, točke od 29 do 31).

A – *Načeli enakega obravnavanja in svobodne konkurence*

36. Najprej je treba razjasniti, ali je člen 20 Direktive skladen z načelom enakega obravnavanja, priznanim v pravu Unije. Očitek, ki ga uveljavlja družba Pillbox, je, da so za e-cigarete s členom 20 določena strožja pravila kot za običajne cigarete s tobakom, čeprav naj bi bile e-cigarete „vsekakor varnejši izdelek“. Zaradi tega neenakega obravnavanja, za katerega naj ne bi bilo nobenega objektivnega razloga, naj bi po mnenju družbe Pillbox prišlo do izkrivljanja konkurence na trgu, kar naj bi bilo v nasprotju s členom 3 PEU v povezavi s členi 106 PDEU, 116 PDEU in 119 PDEU ter Protokolom št. 27 k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije.

37. Pojasnila predložitvenega sodišča v zvezi s svobodno konkurenco in pojasnila, ki jih je glede tega podala družba Pillbox, so v primerjavi z navedbami, ki se nanašajo na načelo enakega obravnavanja, brez lastne vsebine, zlasti pa niso posebej obrazložene. Temu ustrezno se bom v nadaljevanju osredotočila zgolj na problematiko enakega obravnavanja, pri čemer moja pojasnila *mutatis mutandis* veljajo tudi za načelo svobodne konkurence.

38. Načelo enakega obravnavanja je splošno načelo prava Unije, ki je določeno v členih 20 in 21 Listine o temeljnih pravicah [26]. Njegova razlaga in uporaba se ne moreta razlikovati v odvisnosti od pravnega področja.

39. V skladu z ustaljeno sodno prakso splošno načelo enakega obravnavanja zahteva, naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je taka obravnava objektivno utemeljena [27].

40. Nikakor ni sporno, da je v členu 20 Direktive za e-cigarete določena vrsta posebnih ureditev, ki se v več točkah občutno razlikujejo od teh, ki veljajo za običajne tobačne izdelke.

41. Drugače kot meni družba Pillbox pa zaradi tega različnega obravnavanja izdelovalci in uvozniki e-cigaret niso postavljeni v slabši položaj. Ravno nasprotno, zahteve, ki v skladu s členom 20 Direktive na evropskem notranjem trgu veljajo za dajanje e-cigaret na trg – zlasti sistem uradnega obveščanja [28] in opozorila [29], pa tudi neobstoj prepovedi značilnih arom [30] – so na splošno *manj stroge* kot tiste, ki jih morajo spoštovati izdelovalci in uvozniki običajnih tobačnih izdelkov, čeprav so nekateri redki predpisi, ki veljajo za e-cigarete in posodice za ponovno polnjenje, morda bolj zahtevni [31].

42. Že zgolj zaradi tega razloga ni mogoče govoriti o kršitvi načela enakega obravnavanja v škodo izdelovalcev in uvoznikov e-cigaret. To so upravičeno poudarile institucije Unije, ki so se udeležile postopka za sprejetje predhodne odločbe, in nekatere od v tem postopku udeleženih držav članic.

43. Ne glede na to pa bi morala biti za domnevo, da je podana kršitev načela enakega obravnavanja, v vsakem primeru izpolnjena predpostavka, da so zadevni položaji primerljivi glede na vse njihove značilnosti [32].

26 — Sodbi Akzo Nobel Chemicals in Akcros Chemicals/Komisija (C-550/07 P, EU:C:2010:512, točka 54) in Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, točka 15); v enakem smislu že sodba Ruckdeschel in drugi (117/76 in 16/77, EU:C:1977:160, točka 7).

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

28 — Glej člen 20(2) Direktive in točko 84 teh sklepnih predlogov.

29 — Glej člen 20(2)(b) in (c) Direktive v primerjavi s členi od 8 do 10 Direktive, ki se nanašajo na običajne tobačne izdelke.

30 — V zvezi s tem glej zlasti uvodno izjavo 47 Direktive, iz katere je jasno razvidno, da uporaba arom v e-cigaretah in posodicah za ponovno polnjenje v Direktivi ni predmet usklajevanja, ampak da je odgovornost za izdajo morebitnih ureditev o tem prepuščena državam članicam. V nasprotju s tem pa člen 7 Direktive za običajne tobačne izdelke določa prepoved značilnih arom.

31 — Glej zlasti ureditev v zvezi z navodilom za uporabo iz člena 20(4)(a) Direktive (o tem tudi spodaj v točkah od 113 do 119 teh sklepnih predlogov).

32 — Sodba Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 23).

44. Za to je odločilna primerjava obeh tipov proizvodov ob upoštevanju vseh relevantnih okoliščin. Pri tem je treba upoštevati, ali sta obe vrsti izdelkov v primerljivem položaju glede na cilje spornih ureditev in ali sta si podobni, kar zadeva njune objektivne lastnosti.

45. Najprej, v skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da je treba značilnosti različnih položajev in torej njihovo primerljivost utemeljiti in presojati zlasti ob upoštevanju predmeta in namena ukrepa Unije, s katerim je uvedeno zadevno razlikovanje. Poleg tega je treba upoštevati načela in cilje področja, iz katerega zadevni akt izhaja [33].

46. Ključni cilj Direktive 2014/40 je, da se na evropskem notranjem trgu ob ohranjanju visoke ravni varovanja zdravja zagotovi možnost obtoka običajnih tobačnih izdelkov in e-cigaret [34].

47. Vendar sama okoliščina, da zakonodajalec Unije pri obeh tipih proizvodov – običajni tobačni izdelki in e-cigarete – sledi istemu temeljnemu cilju, nikakor ne more biti podlaga za domnevo, da morajo biti tudi usklajevalni ukrepi na notranjem trgu, sprejeti z Direktivo, za obe vrsti izdelkov nujno enaki.

48. Treba je namreč upoštevati, da je med obema tipoma proizvodov – kljub razmerju konkurence, ki nesporno obstaja med njima – mogoče ugotoviti objektivne razlike [35], zaradi katerih je upravičeno, da se v Direktivi za uresničevanje skupnega cilja sprejmejo povsem različne določbe.

49. Te razlike se nanašajo, prvič, na fizično sestavo običajnih tobačnih izdelkov in e-cigaret ter na način njihove porabe: žganje tobaka na eni strani in električno uparjanje tekočine (ki običajno vsebuje nikotin in je po potrebi aromatizirana) na drugi strani. Drugič – in zlasti – pa so omenjene razlike med obema vrstama izdelkov razvidne v tem, da so običajni tobačni izdelki na trgu dobro znani, z njihovo uporabo povezana zdravstvena tveganja pa pretežno raziskana, medtem ko e-cigarete – vsaj za zdaj – izstopajo, ker gre za novo vrsto izdelka in ker so – za široke kroge prebivalstva – še vedno relativne neznane.

50. Na podlagi vseh teh razlik je mogoče ugotoviti, da so bile e-cigarete ob izdaji Direktive v posebnem položaju [36], na podlagi katerega ni bilo zgolj dopustno, ampak celo priporočljivo, da jih zakonodajalec Unije v posameznih vidikih obravnava drugače kot običajne tobačne izdelke; zato ni mogoče uspešno uveljavljati, da je prišlo do kršitve načela enakega obravnavanja [37].

51. To zlasti velja, če se e-cigarete primerjajo z drugimi poživili, ki jih navaja družba Pillbox, kot sta kava in alkohol. Razlike med omenjenima izdelkoma na eni strani in e-cigaretami na drugi, kar zadeva fizično sestavo, način porabe in potrošniške navade, so namreč še veliko večje in očitnejše kot te med e-cigaretami in običajnimi tobačnimi izdelki. Poleg tega je treba ugotoviti, da gre pri e-cigaretah v primerjavi s pijačami, ki vsebujejo kofein ali alkohol, – kot je bilo že omenjeno – za novo vrsto izdelka, ki je razmeroma neznan, kar že samo po sebi upravičuje posebno obravnavo.

52. Glede na navedeno je treba torej zavrniti očitek, da sta s členom 20 Direktive kršeni načeli enakega obravnavanja in svobodne konkurence.

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

34 — Glej zlasti člen 1 *in fine* in uvodne izjave 5, 6, 8 in 36 Direktive.

35 — Glede zahteve po primerjavi objektivnih lastnosti različnih spornih izdelkov in njihove uporabe glej sodbe Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels (45/75, EU:C:1976:22, točka 12), John Walker (243/84, EU:C:1986:100, točka 11), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, točka 69) in Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, točka 71).

36 — V tem smislu se obravnavani primer bistveno razlikuje od zadeve Poljska/Parlament in Svet (C-358/14; glej moje današnje sklepne predloge, predstavljene v tej zadevi, točke od 50 do 57), v kateri so bile predmet primerjave različne vrste cigaret z aromo.

37 — V enakem smislu sodbe Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, točki 64 in 69) in Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, točki 66 in 71) v zvezi z razlikami med tobakom za žvečenje in običajnimi tobačnimi izdelki.

B – *Načelo sorazmernosti in nekateri s tem povezani preudarki v zvezi s pravno državo*

53. V predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo High Court of Justice, pa tudi v stališčih strank je daleč največ prostora namenjeno načelu sorazmernosti. Predložitveno sodišče na podlagi očitka družbe Pillbox Sodišče sprašuje o sorazmernosti različnih delnih vidikov ureditve o e-cigaretah, določene v členu 20 Direktive. Mimogrede se v zvezi z nekaterimi deli te določbe razpravlja tudi o načelu pravne varnosti, zlasti o zahtevah načela določnosti in domnevni pomanjkljivi obrazložitvi.

1. Splošni preudarki v zvezi z načelom sorazmernosti

54. V skladu z ustaljeno sodno prakso je načelo sorazmernosti eno od splošnih načel prava Unije. Z njim se zahteva, da so akti institucij Unije primerni za uresničitev legitimnih ciljev zadevnega predpisa in ne presegajo okvirov, ki so potrebni za doseganje teh ciljev [38]. Pri tem je treba takrat, ko je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti najmanj omejujočega; poleg tega naložene obremenitve ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje [39].

55. Pri sodnem nadzoru sorazmernosti aktov Unije je treba upoštevati, da je lahko, kadar gre za posege v temeljne pravice, obseg polja proste presoje, ki ga ima zakonodajalec Unije, omejen v odvisnosti od nekaterih elementov. Mednje spadajo zlasti zadevno področje, narava zadevne temeljne pravice, narava in teža posega ter njegov cilj [40].

56. V obravnavanem primeru je prizadeta temeljna pravica svobode gospodarske pobude (člen 16 Listine o temeljnih pravicah), glede katere se bom spodaj opredelila še v drugem kontekstu [41]. V skladu z ustaljeno sodno prakso je lahko svoboda gospodarske pobude podvržena širokemu spektru posegov organov javne oblasti, ki lahko v splošnem interesu določijo omejitve za izvajanje gospodarske dejavnosti [42], pri čemer ima zakonodajalec Unije široko polje proste presoje, kadar gre za področje, na katerem so potrebne tako politične kot gospodarske ali socialne odločitve in na katerem je treba opraviti kompleksne presoje in ocene [43].

57. To, da je bil zakonodajalec Unije pri sprejetju Direktive 2014/40 soočen s prav takimi kompleksnimi gospodarskimi, socialnimi in političnimi vprašanji, ni sporno in tega ni resno zanikala nobena od udeleženk tega postopka. Temu ustrezno je bilo treba zakonodajalcu Unije v zvezi s presojami, na katerih temelji Direktiva, priznati široko polje proste presoje, nenazadnje glede ukrepov, ki so najbolj primerni za doseganje visoke ravni varovanja zdravja, ki je zahtevana na evropskem notranjem trgu (členi 9 PDEU, 114(3) PDEU, 168(1) PDEU in člen 35, drugi stavek, Listine o temeljnih pravicah). To velja tudi zato, ker je po naravi stvari pri napovedih o prihodnjih dogajanjih na trgu mogoče preizkušati kvečjemu njihovo verjetnost.

38 — Sodbe Maizena in drugi (137/85, EU:C:1987:493, točka 15), Združeno kraljestvo/Svet (C-84/94, EU:C:1996:431, točka 57), British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 122), Digital Rights Ireland (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 46) in Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 67).

39 — Sodbe Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, točka 21), Jippes in drugi (C-189/01, EU:C:2001:420, točka 81) in ERG in drugi (C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 86); v enakem smislu tudi sodba Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 91).

40 — Sodba Digital Rights Ireland (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 47).

41 — V zvezi s tem glej spodaj, točke od 182 do 193 teh sklepnih predlogov.

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

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

58. Posledica tega polja proste presoje je, da je obstoj kršitve načela sorazmernosti s strani zakonodajalca Unije mogoče predpostaviti le, če je zadevni akt prava Unije *očitno nesorazmeren*, to je, če je očitno neprimeren za doseganje zastavljenih legitimnih ciljev, očitno presega to, kar je nujno za uresničitev teh ciljev, ali povzroči neugodnosti, ki so očitno čezmerne glede na te cilje [44]. Ni pa pomembno, ali je ukrep, sprejet z zadevnim pravnim aktom, edini, ki si ga je mogoče predstavljati, ali celo edini, ki je smotrn.

59. Na podlagi tega merila je treba v nadaljevanju opraviti sodni nadzor sorazmernosti ureditve o e-cigaretah, določene v členu 20 Direktive.

60. Pred dejansko obravnavo posameznih delov ureditve iz člena 20 Direktive, o katerih se razpravlja v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, je treba – izhajajoč iz očitkov družbe Pillbox – podati nekaj pripomb v zvezi s previdnostnim načelom in oceno učinkov zakonodajnih načrtov institucij Unije.

a) Previdnostno načelo

61. Družba Pillbox si je v postopku pred Sodiščem prizadevala e-cigarete predstaviti kot pretežno neškodljive in poudariti njihove prednosti v primerjavi z običajnimi tobačnimi izdelki, zlasti za težke kadilce, katerim naj bi lahko pomenile alternativo za kajenje klasičnih cigaret s tobakom.

62. Nasprotujoč temu so institucije Unije in države članice, ki so se udeležile postopka za sprejetje predhodne odločbe, poudarile nevarnosti za zdravje, ki bi lahko izhajale iz e-cigaret, zlasti na nevarnost zastrupitve z nikotinom zaradi predolge in preveč intenzivne uporabe e-cigarete ali napačnega ravnanja z njo ter na splošno na nevarnost nikotinske odvisnosti [45]. Po njihovem mnenju bi lahko e-cigarete postale izdelek, ki vodi v zasvojenost z nikotinom (angleško: „gateway effect“). Ker se pri rabi e-cigaret posnema in normalizira akt kajenja (tako imenovani „učinek normalizacije“) [46], naj bi se ob rastoči privlačnosti e-cigaret lahko povečala družbena sprejemljivost kajenja na sploh. Nazadnje, obstajala naj bi bojazen, da bodo nekateri potrošniki posegli tako po e-cigaretah kot tudi po klasičnih cigaretah s tobakom (angleško: „dual use“), kar naj bi rednim kadilcev lahko otežilo rešitev od nikotinske odvisnosti, nekadilcem – zlasti mladoletnikom in mladim odraslim – pa olajšalo začetek uporabe tobaka in s tem utrlo pot v nikotinsko odvisnost.

63. Obe strani svoje teze utemeljujeta na znanstvenih študijah. Vendar obenem priznavata, da so v zvezi z e-cigaretami potrebne nadaljnje raziskave, da bi se ustvarila zanesljiva podlaga za oceno tega novega izdelka in nevarnosti za zdravje ljudi, ki bi utegnile iz njega izhajati.

64. Kakor koli že: v končni fazi za presojo zakonitosti Direktive 2014/40 in zlasti sorazmernosti pravil o e-cigaretah iz člena 20 te direktive sploh ni odločilno, ali je nevarnosti za zdravje, ki jih navaja zakonodajalec Unije – in ki se meni osebno zdijo zelo verjetne – pri trenutnem stanju znanosti mogoče dovolj zanesljivo dokazati.

44 — Sodba Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točke 74, 81 in 91); v enakem smislu že sodbe Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 52), S.P.C.M. in drugi (C-558/07, EU:C:2009:430, točka 42) in Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točka 46).

45 — Sodišče priznava, da nikotin povzroča odvisnost in da je njegova toksičnost nesporna (sodbi Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, točka 50, in Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, točka 52).

46 — Tudi družba Pillbox v svojih pisanih stališčih govori o vedenjski komponenti kajenja (v jeziku postopka: „behavioural aspects of smoking“).

65. Zakonodajalec Unije je moral namreč pri sprejetju Direktive upoštevati previdnostno načelo [47]. Prav v primeru, kadar se izkaže, da zaradi nezadostnih, neprepričljivih ali nenatančnih rezultatov opravljenih študij ni mogoče z gotovostjo ugotoviti obstoja zatrjevanega tveganja ali njegovega obsega, pri čemer pa verjetnost dejanske škode za javno zdravje, če bi se tveganje izkazalo za utemeljeno, obstaja, previdnostno načelo upravičuje sprejetje omejevalnih ukrepov, če so ti ukrepi objektivni in nediskriminatorni [48].

66. Tudi priporočila [49], izdelana v okviru Svetovne zdravstvene organizacije (SZO), s katerimi se poziva, naj se po vsem svetu v zvezi z e-cigaretami sprejmejo omejitveni ukrepi, niso nič drugega kot izraz previdnostnega načela.

67. Glede na navedeno je bilo v skladu s previdnostnim načelom povsem sprejemljivo in morda celo nujno, da se v zvezi z e-cigaretami v Direktivi določijo restriktivna pravila, zlasti ker si je bilo treba v skladu z izhodišči primarnega prava prizadevati za *visoko* raven varovanja zdravja (členi 9 PDEU, 114(3) PDEU, 168(1) PDEU in člen 35, drugi stavek, Listine o temeljnih pravicah).

b) Domnevni neobstoj ocene učinkov

68. Družba Pillbox poleg tega graja, da besedilo člena 20 Direktive, ki ga je sprejel zakonodajalec Unije, nikoli ni bilo predmet ocene učinkov.

69. Res je, da je Komisija v svojem predlogu direktive izhajala iz drugega, strožjega ureditvenega modela za e-cigarete: zavzemala se je za to, da bi se e-cigarete v bistvenem obravnavale kot medicinski pripomoček [50].

70. Vendar to ne pomeni, da je manj stroga ureditev o e-cigaretah, ki je bila v zakonodajnem postopku nazadnje sprejeta in ki je zdaj zajeta v členu 20 Direktive, nastala tako rekoč v „vakuumu“ in bila izdana brez vsakršne ocene učinkov.

47 — V tem smislu glej sodbo Alliance for Natural Health in drugi (C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točka 68), v kateri Sodišče poudarja, da mora zakonodajalec Unije, „kadar v okviru politike notranjega trga sprejema ukrepe za varovanje zdravja ljudi, upoštevati previdnostno načelo“.

48 — Sodbe Združeno kraljestvo/Komisija (C-180/96, EU:C:1998:192, točka 99), Komisija/Danska (C-192/01, EU:C:2003:492, točki 52 in 53), Komisija/Francija (C-333/08, EU:C:2010:44, točka 93), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točke od 60 do 62) in Acino/Komisija (C-269/13 P, EU:C:2014:255, točka 57).

49 — Glej sklep Konference pogodbenic Okvirne konvencije SZO za nadzor nad tobakom, sprejet na zasedanju v Moskvi, 18. oktobra 2014, FCTC/COP/6(9). Ta sklep je naslovljen „Electronic nicotine delivery systems and electronic non-nicotine delivery systems“ (skrajšano ENDS oziroma ENNDS), v njem pa je med drugim navedeno: „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“ (glej zlasti točko 3 tega sklepa).

50 — Člen 18 Predloga Komisije za Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov, predstavljen 19. decembra 2012 (COM(2012) 788 final).

71. Ravno nasprotno, spoznanja, na katerih se je Komisija oprla v svoji oceni učinkov[51], – čeprav ta za zakonodajalca Unije niso bila zavezujoča[52] – pomenijo uporabno izhodišče za manj strogo ureditev, sprejeto v členu 20 Direktive[53]. Ne glede na to je priznano, da lahko Parlament in Svet v zakonodajnem postopku uporabita dodatne vire podatkov[54]. V obravnavanem primeru ni sporno, da so pristojne institucije med trajanjem zakonodajnega postopka pridobile dodatne podatke v zvezi s problematiko e-cigaret; zlasti Komisija je v zvezi s tem z zainteresiranimi subjekti opravila nadaljnja posvetovanja, Parlament pa je opravil lastne poizvedbe[55].

72. Če bi zakonodajne institucije Unije lahko sprejemale le ureditve, v zvezi s katerimi je Komisija konkretno izvedla oceno učinkov, bi bil manevrski prostor Parlamenta in Sveta občutno omejen, zakonodajni postopek pa bi v veliki meri izgubil svoj smisel[56].

2. Sorazmernost in določnost posameznih delov člena 20 Direktive

73. Ne glede na zgornje splošne preudarke v zvezi z načelom sorazmernosti predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, izhajajoč iz očitkov, ki jih je v sporu v glavni stvari uveljavljala družba Pillbox, postavlja nekaj podrobnih vprašanj v zvezi s sorazmernostjo in določnostjo posameznih sestavnih delov člena 20 Direktive. Preučila jih bom v nadaljevanju.

74. Naj vnaprej navedem, da se mi zdi ureditev iz člena 20 Direktive – skladno z mnenjem, ki ga je izrazil Evropski parlament – relativno zmerna, in sicer ne le v primerjavi z določbami, ki na evropskem notranjem trgu veljajo v zvezi z običajnimi tobačnimi izdelki, ampak tudi v mednarodni primerjavi[57].

a) Obveznost priglasitve (člen 20(2) Direktive)

75. Družba Pillbox najprej graja „sistem dovoljenj“ za e-cigarete, ki naj bi ga domnevno uvedel zakonodajalec Unije[58].

76. A kot je jasno že ob bežnem pogledu na člen 20(2) Direktive, ta očitek temelji na bistveno napačnem razumevanju sporne določbe. Zakonodajalec Unije s to določbo v resnici ni uvedel *sistema dovoljenj*, ampak zgolj *sistem priglasitve* za e-cigarete, povezan z obveznostjo šestmesečnega mirovanja. To v svojih izjavah sicer potrjujejo tudi vse ostale udeleženke postopka.

51 — „Impact Assessment“, ki so jo službe Komisije predložile 19. decembra 2012, dokument SWD(2012) 452 final, zlasti del 1, str. 77 in naslednje.

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

53 — Tudi Sodišče pri preizkusu veljavnosti pravnih aktov Unije včasih upošteva tako oceno učinkov Komisije (glej na primer sodbo Vodafone in drugi, C-58/08, EU:C:2010:321, točki 55 in 65).

54 — V tem smislu sodba Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točka 39 in 40).

55 — V zvezi z upoštevanjem morebitnih poizvedovanj ali „delavnic“, ki jih opravi Parlament, glej na primer sodbo Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točki 35 in 36).

56 — Podobno že – čeprav tudi v drugačnem kontekstu – moji sklepni predlogi, predstavljeni v zadevi Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:190, točka 31).

57 — V skladu s poročilom, ki je bil leta 2014 predložen Konferenci pogodbenic Okvirne konvencije SZO za nadzor nad tobakom, je bilo trženje e-cigaret, ki vsebujejo nikotin, povsem prepovedano v 13 od 59 držav, ki so sprejele ureditev glede tega vprašanja (Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, „Electronic Nicotine Delivery Systems“, Report by WHO, 21. julij 2014, FCTC/COP/6/10 [2014], točka 31).

58 — Dobesedno se je družba Pillbox v svojih pisnih stališčih izrazila tako: „The EU legislature has adopted a disproportionate approach by putting in place an authorisation scheme for electronic cigarettes.“

77. Drugače kot je na obravnavi trdila družba Pillbox, prav tako ne drži, da sistem priglasitve skupaj z obveznostjo šestmesečnega mirovanja *de facto* učinkuje kot sistem dovoljenj. Nasprotno, e-cigarete je po izteku šestih mesecev mogoče dati na trg, če v tem roku pristojni organ ne ukrepa. Sistem dovoljenj bi izdelovalce in uvoznike občutno bolj obremenil, v skladu z njim pa bi zlasti morali v vsakem posameznem položaju čakati tako dolgo, dokler od pristojnega organa ne bi prejeli pozitivnega odgovora.

i) Sorazmernost sistema priglasitve

78. Kot je bilo že omenjeno, gre pri e-cigaretah za novo vrsto izdelka, ki je – vsaj za široke kroge prebivalstva – še relativno neznan in za katerega poleg tega obstaja trg, ki se bliskovito razvija [59].

79. Na podlagi med zakonodajnim postopkom dostopnih podatkov in znanstvenih spoznanj ni mogoče trditi, da je zakonodajalec Unije očitno napačno ali nerazumno predpostavil, da bi iz e-cigaret utegnile izhajati nevarnosti za zdravje ljudi in da bi ta proizvod lahko pomenil – zlasti za mladoletnike in mlade odrasle – prvi izdelek, ki vodi v zasvojenost z nikotinom in kasnejšo tradicionalno uporabo tobaka [60].

80. V teh okoliščinah se mi zdi očitno, da obstaja legitimen interes za to, da pristojni organi v zvezi z e-cigaretami izvajajo nadzor, zlasti če se pri preudarjanju o tem upošteva previdnostno načelo [61].

81. Sistem priglasitve, kot je ta iz člena 20(20) Direktive, je brez dvoma primeren za to, da se državam članicam olajša izvajanje nalog nadzora in preverjanja v zvezi z e-cigaretami.

82. V okviru posegov oblasti v svobodo gospodarske pobude (člen 16 Listine o temeljnih pravicah), ki si jih je mogoče zamisliti, je tak sistem priglasitve razmeroma mil ukrep, ki je predvsem občutno manj drastičen kot denimo klasičen sistem dovoljenj.

83. Po drugi strani pa možnosti, da bi zakonodajalec Unije glede e-cigaret določil standarde za izdelke, – poleg standardov, ki so tako ali tako določeni v členu 20(3) Direktive – ki jo je v postopku za sprejetje predhodne odločbe omenila družba Pillbox, ni mogoče resno šteti za milejšo alternativo obveznosti priglasitve, določeni s členom 20(2) Direktive. Določitev standardov za izdelke namreč pomeni, prvič, občutno večji poseg v svobodo gospodarske pobude kot obveznost priglasitve izdelka. Drugič pa je za določitev takih standardov potrebna dovolj zanesljiva podlaga v obliki podatkov in spoznanj o zadevnem izdelku. Glede na relativno novost in neznanost e-cigaret pa je zakonodajalec Unije lahko razumno izhajal iz tega, da v danem položaju taki podatki in spoznanja še niso dostopni v zadostni meri. Polagoma jih bo mogoče pridobiti šele prek sistema priglasitve.

84. Zavrniti je treba tudi trditev družbe Pillbox, da je sistem priglasitve za e-cigarete iz člena 20(2) Direktive strožji kot ureditev, ki v skladu s členoma 5 in 6 Direktive velja za običajne tobačne izdelke. Kot so namreč upravičeno poudarile institucije Unije, ki so se udeležile postopka za sprejetje predhodne odločbe, so zahteve glede priglasitve za e-cigarete *manj obsežne* kot te za običajne tobačne izdelke, zlasti kar zadeva dodatke [62].

59 — Zadnji vidik je poudarjen tudi v uvodni izjavi 46, prvi stavek, Direktive.

60 — V zvezi s tem glej uvodno izjavo 43 Direktive.

61 — V zvezi s tem glej uvodno izjavo 36 Direktive in navedbe v zvezi s previdnostnim načelom v točkah od 64 do 67 teh sklepnih predlogov.

62 — V skladu s členom 5 Direktive morajo proizvajalci in uvozniki tobačnih izdelkov pristojnim organom med drugim predložiti seznam vseh sestavin in količine teh sestavin, uporabljenih pri proizvodnji tobačnih izdelkov, pri čemer je ta obveznost širša kot ta, ki v skladu s členom 20(2)(b) Direktive velja za e-cigarete. V skladu s členom 6 Direktive poleg tega veljajo strožje obveznosti poročanja za določene dodatke, ki jih vsebujejo cigarete in tobak za zvijanje in ki so vključeni na prednostni seznam; take strožje obveznosti poročanja za e-cigarete v členu 20 Direktive niso določene.

85. Mnogo bolj pomenljiva je sicer primerjava sistema priglasitve, ki je za e-cigarete uveden s členom 20(2) Direktive, z obveznostjo uradnega obveščanja, ki v skladu s členom 19 Direktive velja za nove tobačne izdelke. Obe ureditvi se v vseh bistvenih vidikih ujemata. Zakonodajalec Unije je torej za nove in manj znane izdelke – naj bodo to tobačni izdelki ali e-cigarete – na splošno sprejel koherentno ureditev.

86. Prav tako ni razvidno, v kakšnem smislu naj bi sama obveznost priglasitve novega izdelka iz kategorije e-cigaret lahko učinkovala kot ovira za inovativnost, kakor trdi družba Pillbox. Nasprotno, s takim sistemom priglasitve se inovativnost lahko celo podpira, saj za zadevna podjetja pomeni spodbudo, da se na trgu obnašajo odgovorno in na trg dajo le izdelke, o katerih je na voljo dovolj spoznanj, da se lahko zagotovi primerna raven kakovosti in varnosti, ki lahko zadosti standardom morebitnega preverjanja s strani pristojnih organov. Na to je v postopku za sprejetje predhodne odločbe upravičeno opozorila zlasti Komisija. Naj dodam, da pomeni za proizvajalce in uvoznike e-cigaret morebitno preverjanje s strani pristojnih organov dodatno možnost, da se prepričajo o ustreznosti svojih internih sistemov nadzora kakovosti, čeprav zaradi tega seveda ne more priti do prevalitve odgovornosti na vsakokratni prisojni organ.

87. Nazadnje se tudi obveznost šestmesečnega mirovanja, povezana s priglasitvijo v skladu s členom 20(2), drugi stavek, Direktive, nikakor ne zdi pretirana, če se upošteva, da morajo imeti pristojni organi glede na morebitne nevarnosti, ki bi utegnile izhajati iz e-cigaret, primerno obdobje, da po potrebi preverijo navedbe izdelovalcev in uvoznikov, zlasti te v zvezi s sestavinami, emisijami, toksikološkimi podatki in postopkom izdelave, tako da lahko v primeru grožnje ukrepajo pravočasno in še *pred* dajanjem zadevnega izdelka na trg [63]. Naj ob tem še pripomnim, da je zakonodajalec Unije za dajanje na trg določenih kozmetičnih izdelkov prav tako določil takšen postopek prijave z obveznostjo šestmesečnega mirovanja [64].

88. Zdi se torej, da pomeni sistem priglasitve z obveznostjo mirovanja, ki ga je zakonodajalec Unije za e-cigarete določil v členu 20(2) Direktive, pošteno uskladitev legitimnega interesa za nadzor, ki ga imajo pristojni organi, in svobode gospodarske pobude izdelovalcev in uvoznikov e-cigaret. Ni pomislekov glede njegove združljivosti z načelom sorazmernosti.

ii) Očitek nezadostne določnosti pri opredelitvi obveznosti, naloženih priglasiteljem

89. Družba Pillbox poleg tega trdi, da so nekatere navedbe, ki se v okviru obveznosti priglasitve zahtevajo od izdelovalcev in uvoznikov, v nasprotju z načelom pravne varnosti, ker so formulirane preveč nedoločno. Družbi Pillbox gre konkretno zlasti za „podatke o vsebnosti in vnosu nikotina pri uporabi v običajnih okoliščinah ali razmerah, ki jih je mogoče razumno predvideti“ iz člena 20(2)(d) Direktive in za „zasvojljivost“ e-cigaret. Družba Pillbox poudarja, da sta vsebnost in vnos nikotina pri kajenju e-cigarete odvisna od osebnih potreb in individualnega načina porabe posameznih potrošnikov.

90. Vendar tudi ta trditev ni prepričljiva.

91. Pojem „zasvojljivost“ v členu 20(2) Direktive sploh ni uporabljen, niti v točki (d) niti v drugih določbah tega člena.

63 — V zvezi s tem glej tudi člen 23(2), prvi stavek, Direktive, v skladu s katerim države članice zagotovijo, da se tobačni in povezani izdelki, ki niso v skladu s to direktivo, ne dajo na trg.

64 — Člen 16(3) Uredbe (ES) št. 1223/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o kozmetičnih izdelkih (UL L 342, str. 59).

92. Kar zadeva preostale formulacije, ki jih graja družba Pillbox, pa je razvidno, da pri podatkih, ki jih je treba predložiti v skladu s členom 20(2)(d), ne gre za navedbe o individualni vsebnosti in vnosu nikotina pri posameznih potrošnikih, ampak za pri kajenju e-cigarete običajno pričakovane najmanjše, povprečne in najvišje vrednosti. Take vrednosti mora biti odgovoren izdelovalec ali uvoznik zmožen predložiti, če se hoče izogniti očitku, da daje na trg nepreračunljiv izdelek z morebitnimi nepredvidljivimi zdravstvenimi tveganji.

93. Na splošno je po naravi stvari tako, da se v pravnih določbah uporabljajo nedoločni pravni pojmi. To velja zlasti za določbe iz direktiv, ki jih je treba vedno prenesti v nacionalno pravo (glej člen 288, tretji odstavek, PDEU), zaradi česar je morebitne preostale posamične nejasnosti mogoče odpraviti še v okviru polja proste presoje, ki ga imajo države članice za prenos direktiv v zakonske in druge predpise. Poleg tega člen 20(13) Direktive Komisiji omogoča, da za uradno obvestilo izdelovalcev in uvoznikov iz člena 20(2) Direktive določi skupno obliko, kar lahko po potrebi pripomore k večji jasnosti, kar zadeva vrsto in obliko podatkov, ki se zahtevajo od podjetij.

94. Glede na to ni mogoče ugotoviti, da je s členom 20(2) Direktive, zlasti pa točko (d) tega člena, kršeno načelo pravne varnosti.

b) Največja vsebnost nikotina (člen 20(3)(b) Direktive)

95. V členu 20(3)(b) Direktive je določeno, da ima lahko tekočina, ki vsebuje nikotin, v e-cigaretah in morebitnih polnilih za enkratno uporabo ali posodicah za ponovno polnjenje največ 20 mg/ml nikotina. Družba Pillbox trdi, da je ta ureditev nesorazmerna, in meni, da je v razmerju do izdelovalcev običajnih tobačnih izdelkov v slabšem položaju. Po njenem mnenju je ureditev kontraproduktivna, kar zadeva doseganje visoke ravni varovanja zdravja, ki se uresničuje z Direktivo, saj je za to, da bi bile e-cigarete lahko primerne kot nadomestilo za običajne tobačne izdelke, potrebna višja vsebnost nikotina [65].

96. K temu je najprej treba pripomniti, da Sodišče priznava, da lahko zakonodajalec Unije v okviru usklajevalnih ukrepov na notranjem trgu v skladu s členom 114 PDEU določi mejne vrednosti za nevarne snovi, če te mejne vrednosti pripomorejo k zmožnosti obtoka proizvodov na evropskem notranjem trgu ob istočasnem zagotavljanju visoke ravni varovanja zdravja [66].

97. Pri določitvi vsakokratne mejne vrednosti za konkretno snov ima zakonodajalec Unije široko polje proste presoje, pri čemer pa določitev mejne vrednost seveda ne sme biti arbitrarna, ampak mora temeljiti na stvarnih preudarkih, opravljenih ob upoštevanju najnovejših znanstvenih spoznanj in spoštovanju previdnostnega načela.

98. Kot so prepričljivo pokazale institucije Unije, ki so se udeležile postopka za sprejetje predhodne odločbe, so bila pri določitvi tu sporne mejne vrednosti v višini 20 mg/ml nikotina upoštevana najnovejša med zakonodajnim postopkom dostopna znanstvena spoznanja v zvezi z zdravstvenimi tveganji in varnostnimi problemi, ki bi utegnili izhajati iz e-cigaret, in spoznanja o potrošniških navadah pri porabi e-cigaret in običajnih tobačnih izdelkov.

65 — Družba Pillbox se v utemeljitev te trdite sklicuje na znanstvena spoznanja, v skladu s katerimi se nikotin iz e-cigaret v telesu kadilca presnavlja drugače kot nikotin iz običajnih tobačnih izdelkov. Vendar to druge udeleženke postopka, zlasti pa Svet, prerekajo, pri čemer se prav tako sklicujejo na znanstvena spoznanja.

66 — Sodba British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, zlasti točka 126), v zvezi s členom 95 ES.

99. V zakonodajnem postopku se je zlasti upoštevalo, da so v zvezi s tekočino, ki vsebuje nikotin, uporabljeno v e-cigaretah in njihovih posodicah za ponovno polnjenje, podana posebna tveganja, ki so lahko povezana z nepazljivim in nestrokovnim ravnanjem s to tekočino – po možnosti celo s strani otrok [67] – ali prekomerno dolgo in intenzivno uporabo [68], zlasti nevarnost zastrupitve z nikotinom.

100. Obenem se je v zakonodajnem postopku izhajalo iz tega, da vsebnost nikotina v e-cigaretah oziroma njihovih posodicah za ponovno polnjenje, za katere je bilo tedaj povpraševanje največje, ni presegala 18 mg/ml, torej vrednosti, ki je celo manjša od prihodnje mejne vrednosti 20 mg/ml, določene v Direktivi.

101. Mejna vrednost nikotina v višini 20 mg/ml je bila zato rezultat tehtanja tedanjih spoznanj o tveganjih in potrošniških navadah v zvezi z e-cigaretami in njihovimi posodicami za ponovno polnjenje. Ta vrednost je sicer primerljiva z dovoljenim odmerkom nikotina, ki se sprosti iz običajne cigarete v času, ki je potreben za to, da se takšna cigareta pokadi [69].

102. V postopku za sprejetje predhodne odločbe pred Sodiščem niso bile podane nobene navedbe, na podlagi katerih bi bilo mogoče to tehtanje zakonodajalca Unije kakor koli omajati.

103. Družba Pillbox se je tu v bistvenem omejila na trditev, da bi moralo biti dovoljeno, da se e-cigarete kot nadomestilo za običajne tobačne izdelke prodajajo z vsebnostjo nikotina več kot 20 mg/ml.

104. Vendar s to trditvijo ni mogoče vzbuditi dvoma o zakonitosti ureditve, sprejete v členu 20(3)(b) Direktive.

105. Pri e-cigaretah s posebej visoko vsebnostjo nikotina, ki se za težke uporabnike običajnih tobačnih izdelkov dajejo na trg kot *pripomoček za odvajanje od kajenja*, namreč ne gre za običajne potrošniške izdelke. V skladu s sistematiko Direktive, kakor so jo institucije Unije, ki so se udeležile postopka za sprejetje predhodne odločbe, pojasnile pred Sodiščem, te kategorije e-cigaret sicer ni absolutno prepovedano dajati na trg, vendar so na evropskem notranjem trgu lahko prodajane le ob spoštovanju posebnih zahtev, ki veljajo za medicinske pripomočke [70].

106. Zakonodajalec Unije je s tem, da je za mejo med običajnimi potrošniškimi izdelki in medicinskimi pripomočki, za katere velja strožja ureditev, določil vrednost 20 mg/ml, ravnal v okviru svojega polja proste presoje.

107. Glede na to v zvezi s členom 20(3)(b) Direktive na splošno ni pomislekov glede njegove združljivosti z načelom sorazmernosti.

c) Zahteva po enakomernem dovajanju nikotina (člen 20(3)(f) Direktive)

108. V členu 20(3)(f) Direktive je določeno, da morajo e-cigarete ob normalni uporabi nikotin dovajati enakomerno. Družba Pillbox trdi, da je ta določba formulirana nedoločno in da je zato kršeno načelo pravne varnosti, ker sta vsebnost in vnos nikotina pri kajenju e-cigarete odvisna od osebnih potreb in individualnega načina porabe posameznih potrošnikov. Poleg tega naj za običajne tobačne izdelke primerljivih zahtev ne bi bilo.

67 — V zvezi s tem glej tudi uvodno izjavo 40 Direktive.

68 — E-cigareto je mogoče brez prekinitev kaditi mnogo dlje kot običajno cigareto s tobakom in iz ene njene doze je mogoče povleči veliko večkrat kot iz običajne cigarete s tobakom.

69 — Uvodna izjava 38 Direktive.

70 — V zvezi s tem glej določilo iz člena 20(1), drugi pododstavek, Direktive, v skladu s katerim se ta direktiva *ne* uporablja za e-cigarete in posodice za ponovno polnjenje, za katere veljajo zahteve iz Direktive Sveta 93/42/EGS z dne 14. junija 1993 o medicinskih pripomočkih (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 13, zvezek 12, str. 82).

109. Ta graja je zmotna.

110. Kar zadeva načelo pravne varnosti, je treba očitek družbe Pillbox zavrniti iz istih razlogov kot očitek v zvezi s členom 20(3)(d) Direktive [71].

111. Glede primerjave z običajnimi tobačnimi izdelki pa je treba pripomniti, da je za e-cigarete, če so z njihovo uporabo povezane posebne težave in zdravstvena tveganja, potrebna njim prilagojena ureditev, četudi morda odstopa od predpisov, ki veljajo za običajne tobačne izdelke. Zlasti Svet, Komisija in Španija v zvezi s tem pravilno opozarjajo na nevarnost zastrupitve z nikotinom zaradi predolge in preveč intenzivne uporabe e-cigarete ali napačnega ravnanja z njo [72]. Zaradi te posebne nevarnosti je upravičena zahteva, ki je posebej za e-cigarete določena v členu 20(3)(f) Direktive, da se nikotin ob normalni uporabi dovaja enakomerno.

112. Če se izdelovalcem in uvoznikom ne bi posrečilo, da zagotovijo, da e-cigarete, ki jih prodajajo, nikotin dovajajo enakomerno, bi bil to indic za nevarnost in nepreračunljivost njihovega izdelka, zaradi česar bi bilo upravičeno, da zakonodajalec Unije sprejme ne milejše, ampak kvečjemu bolj drastične ukrepe.

d) Navodilo za uporabo (člen 20(4)(a) Direktive)

113. V skladu s členom 20(4)(a) Direktive morajo zavojčki e-cigaret in posodice za ponovno polnjenje vsebovati navodilo za uporabo z informacijami o različnih temah, na primer podatke o zasvojljivosti in toksičnosti ter navodila za uporabo in shranjevanje izdelka. Družbi Pillbox se zdi to nesorazmerno in meni, da je v razmerju do izdelovalcev običajnih tobačnih izdelkov v slabšem položaju, ker k njihovim izdelkom ni treba priložiti navodil za uporabo.

114. Cilj ureditve v zvezi z navodilom za uporabo je, kot je bilo že pojasnjeno, podpiranje zmožnosti obtoka e-cigaret in njihovih posodic za ponovno polnjenje na evropskem notranjem trgu ob istočasnem zagotavljanju visoke ravni varovanja zdravja.

115. To, da je vključitev navodil za uporabo določena le za e-cigarete in njihove posodice za ponovno polnjenje, je povezano s posebnostmi teh izdelkov v primerjavi z običajnimi tobačnimi izdelki. Na to so prepričljivo opozorile institucije Unije in nekatere države članice, ki so se udeležile postopka za sprejetje predhodne odločbe.

116. Za razliko od običajnih tobačnih izdelkov gre pri e-cigaretah in njihovih posodicah za ponovno polnjenje za novo vrsto izdelka, ki je – za široke kroge prebivalstva – še razmeroma neznan. Ob tem je treba upoštevati še posebne težave, ki so povezane z naravo e-cigaret in ki se pri običajnih tobačnih izdelkih ne pojavljajo v enaki meri: gre, prvič, za tehnična vprašanja o delovanju in pravilni uporabi e-cigaret in njihovih posodic za ponovno polnjenje in, drugič, za posebno nevarnost zastrupitve z nikotinom zaradi predolge in preveč intenzivne uporabe e-cigarete ali napačnega ravnanja z njo.

117. Zaradi navedenega je utemeljeno, da se v zvezi z e-cigaretami določi obširnejša obveznost obveščanja kot pri običajnih tobačnih izdelkih.

118. Drugače kot meni družba Pillbox, zgolj natis zadevnih podatkov na zavojčku e-cigaret in njihovih posodic za ponovno polnjenje ne pride v poštev kot milejši ukrep. Prvič, potrebnih navedb je namreč preveč in so predolge, da bi jih bilo mogoče v vidni in berljivi obliki stisniti zgolj na – tudi razmeroma velik – zavojček. Drugič, ob natisu na zavojčku bi se zmanjšal razpoložljiv prostor za navedbo sestavin

71 — V zvezi s tem glej zgoraj, točki 92 in 93 teh sklepnih predlogov.

72 — V zvezi s tem glej zgoraj, točko 99 ter opombo 68 teh sklepnih predlogov.

in potrebna varnostna opozorila, s katerimi mora biti zavojček – podobno kot pri običajnih tobačnih izdelkih – v skladu s členom 20(4)(b) Direktive opremljen. Tretjič pa se z ločenim listkom z navodili za uporabo poveča možnost, da bodo na njem zajeti napotki o pravilni uporabi e-cigaret uporabniku lahko na razpolago tudi po tem, ko bo njihov zavojček zavrgel.

119. Zato ureditev o navodilih za uporabo iz člena 20(4)(a) Direktive ni v nasprotju z načelom sorazmernosti.

e) Prepoved oglaševanja (člen 20(5) Direktive)

120. Člen 20(5) Direktive za e-cigarete in njihove posodice za ponovno polnjenje določa zelo široko prepoved objave komercialnih sporočil in sponzorstva, če je namen takih praktik pospeševanje prodaje ali če je to njihova – neposredna ali posredna – posledica. Predložitveno sodišče se na podlagi očitka družbe Pillbox sprašuje o sorazmernosti te prepovedi, za katero bom v nadaljevanju zaradi poenostavitve uporabljala izraz „prepoved oglaševanja“.

121. Pri tem je treba takoj pripomniti, da je Sodišče v preteklosti že ugotovilo, da je prepoved oglaševanja za *običajne tobačne izdelke* združljiva z načelom sorazmernosti[73]. V obravnavanem postopku za sprejetje predhodne odločbe ni bilo podanih nobenih navedb, na podlagi katerih bi bilo mogoče razlogovati, da bi bilo treba tu grajano prepoved oglaševana za *e-cigarete* presojati bistveno drugače.

122. Namen omenjene prepovedi oglaševanja je zagotoviti, da pri trgovanju z e-cigaretami na evropskem notranjem trgu povsod veljajo enaki pogoji ob sočasni zagotovitvi visoke ravni varovanja zdravja. Kot je bilo že večkrat omenjeno, je smel zakonodajalec Unije izhajati iz tega, da pomenijo e-cigarete potencialno nevarnost za zdravje ljudi.

123. Prepoved oglaševanja, kakršno določa člen 20(5) Direktive, je primerna za spoprijem s to nevarnostjo. Zaradi take prepovedi bodo uporabniki – zlasti za oglaševanje posebej dovzetna skupina mladoletnikov in mladih odraslih – soočeni z manjšim številom komercialnih dražljajev, da kupijo in uporabljajo e-cigarete, zaradi česar bodo tudi manj izpostavljeni zdravstvenim tveganjem, ki so morda povezana z njimi.

124. Taka prepoved oglaševanja je prav tako potrebna za zagotavljanje visoke ravni varovanja zdravja. Nenazadnje tak pristop zakonodajalca Unije ustreza priporočilom, ki so bila izdelana v okviru SZO[74].

125. Ukrepi, ki bi bili manj drastični kot prepoved oglaševanja, obenem pa enako primerni za vzpostavitev enotnih trgovinskih pogojev na evropskem notranjem trgu ob hkratni zagotovitvi visoke ravni varovanja zdravja, niso razvidni in pred Sodiščem tudi niso bili omenjeni.

126. Sicer pa – drugače kot meni družba Pillbox – tu sporna prepoved oglaševanja nikakor ni strožja kot ta, ki se že uporablja za običajne tobačne izdelke[75], ampak je z njo v vseh bistvenih vidikih primerljiva. Usklajenost tozadevnih ureditev, za katero si je prizadeval zakonodajalec Unije, pripomore h koherenci med omejitvami oglaševanja, ki veljajo za e-cigarete in običajne tobačne izdelke.

73 — Sodba Nemčija/Parlament in Svet (C-380/03, EU:C:2006:772, točke od 144 do 158).

74 — Glej zgoraj v opombi 49 navedeni sklep Konference pogodbenic Okvirne konvencije SZO za nadzor nad tobakom z dne 18. oktobra 2014, v katerem je med drugim navedeno: „The Conference of the Parties […] URGES Parties to consider banning or restricting advertising, promotion and sponsorship of ENDS“ (glej zlasti točko 4 tega sklepa).

75 — V zvezi s tem glej člena 3 in 5 Direktive 2003/33/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o oglaševanju in sponzorstvu tobačnih izdelkov (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 15, zvezek 7, str. 460), ki ju je treba brati ob upoštevanju opredelitev iz člena 2(b) in (c) te direktive.

127. Če bi zakonodajalec Unije za e-cigarete določil manj strogo prepoved oglaševanja kot za običajne tobačne izdelke, bi zaradi tega realistično gledano lahko prišlo do obida prepovedi oglaševanja teh tobačnih izdelkov. Poleg tega bi bila upravičena bojazen, da se bo zaradi oglaševanja povečala prodaja in poraba e-cigaret in da bodo te – zlasti pri mladoletnikih in mladih odraslih – postale prvi izdelek, ki vodi v zasvojenost z nikotinom in kasnejšo tradicionalno uporabo tobaka[76].

128. Poleg tega glede na pomen varovanja zdravja ni mogoče šteti, da so gospodarske neugodnosti, ki jih imajo družbe, kot je Pillbox, v zvezi s prepovedjo oglaševanja, nesorazmerne glede na pričakovane prednosti za javno zdravje. To velja zlasti, če se upošteva, da prepoved oglaševanja iz člena 20(5), čeprav sicer zelo široka, nikakor ni popolna. Država članice lahko tako na primer še naprej dopuščajo oglaševanje na plakatih ali lokalno oglaševanje v kioskih in trgovskih prostorih.

129. V zvezi s tem je precej neprepričljiv argument družbe Pillbox, da so si izdelovalci običajnih tobačnih izdelkov v preteklosti z agresivnim oglaševanjem lahko ustvarili položaj na trgu, medtem ko to za izdelovalce e-cigaret zdaj v enaki meri ni več mogoče.

130. Zakonodajalec Unije po samem pravu ne more biti obvezan, da ponovi napake iz preteklosti. Od njega ni mogoče zahtevati, da izdelek nove vrste, v zvezi s katerim po najnovejših spoznanjih obstaja razumna bojazen nevarnosti za zdravje ljudi, izvzame iz omejitev oglaševanja zgolj zato, da bi izdelovalcu tega izdelka omogočil, da si podobno kot njegovi dolgo ustaljeni konkurenti ustvari položaj na trgu. V nasprotnem primeru bi se čisto poslovne interese posameznih podjetij postavilo nad varovanje zdravja, čeprav ima zdravje ljudi v hierarhiji vrednot prava Unije neprimerno višji položaj (v zvezi s tem glej člene 9 PDEU, 114(3) PDEU, 168(1) PDEU in člen 35, drugi stavek, Listne o temeljnih pravicah).

131. Nazadnje družba Pillbox še uveljavlja, da s členom 20(5) Direktive ni bilo prepovedano samo oglaševanje e-cigaret, ampak je bil kot prodajni kanal za take izdelke povsem izločen tudi internet.

132. Povsem očitno je, da ta navedba temelji na napačnem branju sporne določbe. Kot so pravilno poudarile vse institucije, ki so se udeležile postopka za sprejetje predhodne odločbe, člen 20(5) Direktive določa le prepoved oglaševanja, ne pa tudi prepoved prodaje prek interneta. To je posebej jasno, če se zadevno določbo bere skupaj z njenim sobesedilom in pozornost usmeri na člen 20(6) Direktive: v tej določbi – in le v njej – je določena možnost, da države članice omejijo čezmejno prodajo e-cigaret in posodic za ponovno polnjenje na daljavo[77]. Tudi ob pogledu na člen 18(1)(c) Direktive, na katerega napotuje člen 20(6) Direktive, postane jasno, da zakonodajalec Unije z Direktivo ni želel uvesti popolne prepovedi uporabe spletnih strani za trženje e-cigaret in posodic za ponovno polnjenje, ampak jo celo predpostavlja.

133. Ni torej mogoče šteti, da je prepoved oglaševanja iz člena 20(5) Direktive nesorazmerna.

f) Čezmejna prodaja na daljavo (člen 20(6) Direktive)

134. Zakonodajalec Unije s členom 20(6) Direktive prek napotila na člen 18 Direktive državam članicam omogoča, da enako kot za običajne tobačne izdelke prepovejo, da se potrošnikom čezmejno na daljavo prodaja e-cigarete in njihove posodice za ponovno polnjenje. Predložitveno sodišče ima, izhajajoč iz očitka družbe Pillbox, v zvezi s to ureditvijo dvome, kar zadeva dva vidika: prvič, določba naj ne bi bila dovolj obrazložena, drugič pa naj bi obstajala milejša sredstva, zlasti določitev starostne meje za stranke na daljavo.

76 — V zvezi s tem glej uvodno izjavo 43 Direktive.

77 — V zvezi s tem glej spodaj, točke od 134 do 148 teh sklepnih predlogov.

i) Obveznost obrazložitve

135. Kar zadeva obveznost obrazložitve (člen 296, drugi odstavek, PDEU), je treba priznati, da se samo besedilo uvodne izjave 33 Direktive, v kateri je pojasnjena ureditev o prodaji na daljavo, res sklicuje samo na običajne tobačne izdelke.

136. Vendar so – kot izhaja iz drugega gradiva, predloženega Sodišču, zlasti iz ocene učinkov, ki so jo pripravile službe Komisije[78], – e-cigarete predmet precejšnje čezmejne trgovine, pri čemer je internet eden od najvažnejših prodajnih kanalov. Izdelovalcem in uvoznikom e-cigaret kot subjektom, ki jih ta ureditev najbolj zadeva, ta okoliščina gotovo ni neznana.

137. Ob upoštevanju tega sklepanje, iz katerega zakonodajalec Unije izhaja v Direktivi – torej, da je treba e-cigarete in običajne tobačne izdelke, kar zadeva čezmejno prodajo na daljavo, obravnavati enako – ne zahteva posebnega in izrecnega pojasnila v preambuli. Samo po sebi se razume, da je navedbe v zvezi z običajnimi tobačnimi izdelki iz uvodne izjave 33 Direktive brez nadaljnjega mogoče prenesti na e-cigarete in da je bila prav iz tega razloga ureditev iz člena 18 Direktive na podlagi napotila iz člena 20(6) Direktive razširjena na e-cigarete.

138. Tako ali tako je lahko obrazložitev nekega pravnega akta Unije, katerega namen je uveljavitev splošno veljavnih predpisov, omejena na navedbo celotnega položaja, ki je pripeljal do sprejetja ukrepa, in splošnih ciljev, ki jim ta sledi; iz nje morajo biti razvidne zgolj bistvene značilnosti cilja, ki mu sledi akt[79].

139. Tako je v tem primeru. Zato ni mogoče resno predpostaviti, da je Direktiva, kar zadeva ureditev o čezmejni prodaji e-cigaret na daljavo, nezadostno obrazložena.

ii) Materialnopravna presoja ureditve o prodaji na daljavo

140. Iz materialnopravnega vidika je treba pripomniti, da se z možnostjo prepovedi prodaje na daljavo, kakor je določena v členu 20(6) Direktive v povezavi s členom 18 Direktive, sledi dvema ciljema[80]: prvič, želi se preprečiti, da se s prodajo na daljavo izdelkov, ki ne zadostijo zahtevam iz Direktive, ta obide. Drugi cilj pa je, da se pred zdravstvenimi tveganji, poveznimi s potrošnjo izdelkov, ki vsebujejo nikotin, zaščiti zlasti mlade potrošnike.

141. Morda sicer drži, da – kot trdi družba Pillbox – niso bili v vseh upoštevnih študijah ugotovljeni indici, da so e-cigarete posebej privlačne za mladoletnike in mlade odrasle. Vseeno pa v skladu s previdnostnim načelom ni bilo očitno napačno ali nerazumno, da je zakonodajalec Unije domneval, da so v tem smislu posebej ogroženi mladi, in da je to štel za razlog za strožjo ureditev prodaje na daljavo.

142. Navedbe predložitvenega sodišča in družbe Pillbox pa so omejene na to, da kot sredstvo, milejše od popolne prepovedi prodaje e-cigaret na daljavo, predlagata uvedbo starostnih meja – zlasti zahtevo, da morajo biti stranke, ki kupujejo na daljavo, polnoletne.

143. V zvezi s tem je treba opozoriti, da so v okviru preizkusa sorazmernosti morebitna sredstva, ki so blažja od ukrepa, ki ga je uporabil zakonodajalec Unije, lahko upoštevna le, če so enako primerna za doseganje cilja, ki se uresničuje s spornim aktom Unije[81].

78 — „Impact Assessment“, predložena 19. decembra 2012, dokument SWD(2012) 452 final, glej zlasti del 1, str. 16 in naslednjo.

79 — V tem smislu sodbe Združeno kraljestvo/Svet (C-150/94, EU:C:1998:547, točki 25 in 26), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, točka 59) in Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, točka 29).

80 — V zvezi s tem glej uvodno izjavo 33 Direktive.

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

144. To pa pri predlagani starostni omejitvi ni tako. Kot so namreč prepričljivo dokazale v postopku udeležene institucije Unije in več držav članic, je starostne omejitve v trgovini – zlasti pa v trgovini na daljavo – lahko obiti, njihovo upoštevanje pa je skrajno težko nadzorovati.

145. Po eni strani obstaja možnost, da mladoletnikom e-cigarete priskrbijo polnoletne osebe iz njihove družine ali kroga prijateljev in znancev. Po drugi strani pa tudi s pogojevanjem možnosti nakupa e-cigaret s polnoletnostjo ni mogoče zagotoviti, da bodo mlajši potrošniki, ki so šele nedavno dosegli ustrezno starost, primerno varovani pred nevarnostmi uživanja nikotina. Kot je bilo v postopku sprejetja predhodne odločbe prepričljivo pokazano, pa posebej ogroženi niso le mladoletniki, ampak tudi polnoletni mladi odrasli (zlasti starostna skupina od 18 do 25 let), ker se pogosto opazi in dogaja, da do začetka uporabe proizvodov z nikotinom pride tudi še v fazi do 25 leta starosti.

146. Ne glede na to pa kakršne koli starostne omejitve ne bi bile primerne za uresničitev drugega od zgoraj omenjenih ciljev ureditve, torej preprečitvi obida Direktive s prodajo na daljavo izdelkov, ki ne ustrezajo zahtevam Direktive.

147. Sporna ureditev o prodaji na daljavo ni nesorazmerna tudi zaradi tega, ker se zakonodajalec Unije v členu 20(6) Direktive ni odločil za splošno in na ravni Unije veljavno prepoved čezmejne prodaje e-cigaret na daljavo, ampak je državam članicam zgolj omogočil, da uvedejo take prepovedi in tako v tem oziru omejijo prosti pretok blaga na tem področju.

iii) Vmesni sklep

148. Ob upoštevanju navedenega v zvezi s členom 20(6) Direktive ni mogoče imeti pomislekov glede njegove združljivosti z obveznostjo obrazložitve in načelom sorazmernosti.

g) Vsakoletna obveznost poročanja (člen 20(7) Direktive)

149. V členu 20(7) Direktive je nazadnje določeno, da države članice od proizvajalcev in uvoznikov e-cigaret in njihovih posodic za ponovno polnjenje zahtevajo, naj jim vsako leto predložijo določene podatke, zlasti o obsegu njihove prodaje in o morebitnih izvedenih raziskavah trga. Družba Pillbox meni, da so te obveznosti vsakoletnega poročanja preveč nedoločne in da so v primerjavi z obveznostmi, določenimi v zvezi s tobačnimi izdelki, nesorazmerno stroge. Namesto tega naj bi morali pristojni organi izvajati lastne raziskave trga.

150. V zvezi s sorazmernostjo obveznosti poročanja je treba spomniti, da gre pri e-cigaretah za nove in še razmeroma neznane izdelke, za nadzor nad katerimi imajo pristojni organi na ravni Unije in na nacionalni ravni legitimen interes, zlasti ob upoštevanju že večkrat omenjenih nevarnosti za zdravje in tveganj, za katera je mogoče razumno domnevati, da lahko izhajajo iz e-cigaret [82].

151. Raziskave trga, ki bi jih po mnenju družbe Pillbox pristojni organi lahko izvedli sami, bi bile zaradi s tem povezanih vložkov in v zvezi s tem nastalih stroškov ter nezadostne splošne dostopnosti nekaterih podatkov temeljnega pomena manj primerne za zbiranje in ureditev potrebnih informacij ter s tem *za olajšanje* nadzora nad zadevnimi izdelki.

152. Po drugi strani pa bi bili za zadevna podjetja vložki in stroški v zvezi s sporno ureditvijo najbrž obvladljivi, zlasti ker so predmet obveznosti poročanja po členu 20(7) Direktive izključno podatki, ki izhajajo iz njih samih in ki jih najverjetneje že tako ali tako zbirajo; podjetja morajo lastne raziskave trga poleg tega predložiti le v obliki povzetka, in še to le, če jih sploh izvedejo. Le stežka bi se lahko štelo, da so podjetja s tako ureditvijo čezmerno obremenjena.

82 — V zvezi s tem glej že točke od 78 do 80 teh sklepnih predlogov.

153. Nepravilna je tudi trditev družbe Pillbox, da v skladu s členom 20(7) Direktive za izdelovalce in uvoznike e-cigaret veljajo strožje obveznosti poročanja kot za izdelovalce in uvoznike običajnih tobačnih izdelkov. Ravno nasprotno: obveznosti poročanja v zvezi z običajnimi tobačnimi izdelki v skladu s členoma 5 in 6 Direktive zajemajo tudi sestavine, določene dodatke in vrednosti emisij, kar v skladu s členom 20(7) Direktive za e-cigarete ni predpisano.

154. Precej neprepričljiv se nazadnje zdi tudi očitek družbe Pillbox o nedoločnosti člena 20(7) Direktive. Kot je bilo že navedeno [83], je v naravi direktive, da je njene določbe treba prenesti v nacionalno pravo (člen 288, tretji odstavek, PDEU). Skladno s tem imajo države članice nalogo, da v okviru manevrskega prostora, ki ga imajo za prenos Direktive, v svojih zakonih in drugih predpisih določijo natančen način in obliko prenosa podatkov, ki so zajeti z obveznostjo poročanja v skladu s členom 20(7) Direktive.

155. Skratka, tudi v zvezi s členom 20(7) Direktive ni mogoče dvomiti o njegovi združljivosti z načeloma določnosti in sorazmernosti.

C – *Načelo subsidiarnosti*

156. Tretji del vprašanja za predhodno odločanje se nanaša na načelo subsidiarnosti, kakor je izraženo v členu 5(1), drugi stavek, PEU v povezavi s členom 5(3) PEU.

157. V skladu z načelom subsidiarnosti Unija deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije (člen 5(3) PDEU).

158. Ker Unija nima splošne pristojnosti za urejanje notranjega trga [84] in ker je notranji trg eno od področij, na katerem velja deljena pristojnost Unije in njenih držav članic (člen 4(2)(a) PDEU), se za usklajevalne ukrepe v skladu s členom 114 PDEU – torej tudi za obravnavano Direktivo – uporabi načelo subsidiarnosti [85].

159. Sodišča Unije izvajajo pravni nadzor nad spoštovanjem načela subsidiarnosti [86]. Ta nadzor zajema zlasti dva vidika: prvič, vsebinsko združljivost pravnih aktov Unije z načelom subsidiarnosti in drugič njihovo obrazložitev glede na načelo subsidiarnosti. Predložitveno sodišče se predložitvenem sklepu, izhajajoč iz očitkov družbe Pillbox iz spora v glavni stvari, obeh vidikov dotakne zgolj bežno. Zato bom svoja pojasnila v zvezi z načelom subsidiarnosti v obravnavanem primeru podala bolj strjeno kot v obeh drugih mojih sklepnih predlogih z današnjega dne, na katere bi se rada dopolnilno sklicevala [87].

83 — Glej zgoraj, točko 93 teh sklepnih predlogov.

84 — Sodba Nemčija/Parlament in Svet (C-376/98, EU:C:2000:544, točka 83).

85 — Tako tudi dosedanja sodna praksa, ki se nanaša na obdobje pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe; glej sodbi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točka 179) in Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 75).

86 — Glej zlasti sodbe Nemčija/Parlament in Svet (C-233/94, EU:C:1997:231, točke od 23 do 29), British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, točke od 177 do 185), Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točke od 72 do 79) in Estonija/Parlament in Svet (C-508/13, EU:C:2015:403, točke od 44 do 55).

87 — Glej moje sklepne predloge, predstavljene danes v zadevah Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, točke od 137 do 188) in Philip Morris Brands in drugi (C-547/14, točke od 270 do 299).

1. Vsebinska združljivost Direktive z načelom subsidiarnosti

160. V predlogu za sprejetje predhodne odločbe je najprej namignjeno, da bi bilo načelo subsidiarnosti lahko kršeno zato, ker je med zakonodajnim postopkom vrsta nacionalnih parlamentov predložila obrazložena mnenja v smislu člena 6 Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti[88 89].

161. Ta trditev ni prepričljiva. Po eni strani teh očitkov v zvezi s subsidiarnostjo, zajetih v teh obrazloženih mnenjih, ni bilo dovolj, da bi bil postopku pokazan „rumen karton“ v smislu člena 7(2) Protokola št. 2. Po drugi strani pa taki očitki ne slonijo toliko na pravni, kot zlasti na politični oceni osnutka zakonodajnega akta, ki ga predstavi Komisija, tako da za namene sodnega nadzora nimajo posebne vsebine teže. Poleg tega je mogoče zlasti v obravnavanem primeru izpostaviti, da komaj katero od teh obrazloženih mnenj sploh vsebuje vsebinska pojasnila glede tu upoštevne problematike e-cigaret.

162. Drugič pa je v predlogu za sprejetje predhodne odločbe izražen dvom, ali je bil pravni položaj v državah članicah dovolj različen, da je bilo upravičeno v Direktivi določiti ureditev o e-cigaretah.

163. Zdi se, da se ta dvom nanaša bolj na člen 114 PDEU kot pa na načelo subsidiarnosti. Morda se opira na napačni domnevi, da so pogoji za uporabo člena 114 PDEU kot pravne podlage za sprejetje usklajevalnih ukrepov na notranjem trgu in zahteve, ki izhajajo iz načela subsidiarnosti, enake. Vendar ni tako. Res je sicer, da je večina preudarkov, ki jih je treba opraviti v skladu s členom 5(3) PEU, podobnih tem, ki so pomembni tudi v okviru člena 114 PDEU. A povsem pa se ne prekrivajo.

164. Na podlagi člena 114 PDEU se namreč ugotavlja, ali Unija sploh je pristojna za sprejetje usklajevalnih ukrepov na notranjem trgu. V skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5(3) PEU pa se določi, ali in kako Unija to pristojnost uporabi v konkretnem primeru. Z drugimi besedami, *delitev pristojnosti* med Unijo in državami članicami se opredeli v skladu s členom 114 PDEU, medtem ko so z načelom subsidiarnosti za institucije Unije določene pravno zavezujoče smernice za *izvajanje pristojnosti* (člen 5(1) PEU).

165. Za praktično izvajanje načela subsidiarnosti v skladu s členom 5(3) PEU je odločilen dvostopenjski preizkus:

— prvič, institucije Unije morajo paziti, da delujejo, le če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov (*negativna komponenta* preizkusa);

— drugič, delovanje Unije je dopustno, le če in kolikor se cilji predlaganih ukrepov zaradi svojega obsega ali učinkov lažje dosežejo na ravni Unije (*pozitivna komponenta* preizkusa).

S komponentama preizkusa subsidiarnosti se pravzaprav z dveh različnih vidikov obravnava isto vprašanje, in sicer, ali je za uresničitev zastavljenih ciljev potrebno delovanje na ravni Unije ali na ravni držav članic.

166. Niti predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe niti družba Pillbox v stališčih, predloženih Sodišču, nikjer ne razpravljata o obeh komponentah preizkusa subsidiarnosti.

167. V zvezi z očitkom, s katerim je družba Pillbox – in navezujoč nanj predložitveno sodišče – izrazila dvom o obstoju čezmejnega problema, je treba opozoriti, da so se ob sprejetju Direktive nacionalni zakoni in drugi predpisi o e-cigaretah med seboj občutno razlikovali: medtem ko so določene države članice prodajo e-cigaret povsem prepovedale, je v drugih veljala prepoved oglaševanja e-cigaret, spet

88 — Protokol (št. 2) k Pogodbi EU in Pogodbi DEU (v nadaljevanju: Protokol št. 2).

89 — Na podlagi predloga direktive Komisije so bila predložena obrazložena mnenja parlamentov Bolgarije, Češke republike, Danske, Grčije, Italije, Portugalske, Romunije in Švedske.

v tretjih pa so bile opredeljene kot medicinski pripomočki[90]. Glede na tako bistvene razlike v nacionalnem pravu, ki se je uporabljalo, je treba šteti vprašanje, ki ga je postavila družba Pillbox, ali so bili v državah članicah glede e-cigaret določeni različni *standardi za izdelke*, za povsem neupoštevno.

168. Glede na bistvena razhajanja med ureditvami držav članic o e-cigaretah, precejšnjo čezmejno trgovino na tem področju[91], novost obravnavanih izdelkov[92] in bliskovit razvoj sektorja[93] zakonodajalcu Unije ni mogoče očitati, da je naredil očitno napako pri presoji s tem, da je domneval, da je v zvezi z e-cigaretami podan problem čezmejnih razsežnosti, ki ga zgolj z ukrepi držav članic ni mogoče rešiti, ampak je potrebno delovanje na ravni Unije[94].

169. Ta vtis se okrepi, če se pri razlogovanju upoštevajo priporočila, izdelana v okviru SZO, s katerimi je ta pozvala, naj se po vsem svetu sprejmejo omejitveni ukrepi v zvezi z e-cigaretami[95]. Tak mednaroden kontekst je treba upoštevati pri presoji vprašanja, ali in kako institucije Unije izvajajo pristojnosti, ki so jim priznane.

170. Skratka, na podlagi navedb, ki sta jih podala predložitveno sodišče in družba Pillbox, ni mogoče ugotoviti nobene vsebinske kršitve načela subsidiarnosti.

2. Zadostna obrazložitev Direktive glede na načelo subsidiarnosti

171. Na tretjem mestu se v predložitvenem sklepu trdi, da zakonodajalec Unije ni navedel zadostnih dokazov za to, da so bile v obravnavanem primeru izpolnjene zahteve subsidiarnosti. S tem se v končni fazi uveljavlja, da je Direktiva pomanjkljivo obrazložena.

172. V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti obrazložitev, ki se zahteva v členu 296, drugi odstavek, PDEU, prilagojena naravi zadevnega pravnega akta in mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije Unije, ki je akt izdala, tako da se lahko stranke seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa, pristojno sodišče pa opravi nadzor[96].

173. Kadar je predmet preizkusa spoštovanje načela subsidiarnosti, mora biti iz obrazložitve pravnega akta Unije razvidno, ali je zakonodajalec Unije dovolj premislil vprašanja, ki so upoštevna v zvezi z načelom subsidiarnosti, in če da, do kakšnih ugotovitev glede subsidiarnosti je prišel.

174. V predložitvenem sklepu se v zvezi s tem začuda sploh ne graja same obrazložitve Direktive, kot je podana v njeni preambuli, ampak – izhajajoč iz očitkov družbe Pillbox – izključno razdelek 3.7 obrazložitve predloga Direktive, ki ga je pripravila Komisija[97]. Očita se, da v tem odlomku ni nobenih navedb v zvezi z zahtevami glede varnosti izdelkov za e-cigarete, kakršne so tedaj veljale v posameznih državah članicah, ampak je omejen izključno na problem klasifikacije e-cigaret kot medicinskih pripomočkov ali tobačnih izdelkov.

90 — V zvezi s tem glej oceno učinkov („Impact Assessment“), ki so jo službe Komisije predložile 19. decembra 2012, dokument SWD(2012) 452 final, zlasti del 4, str. 2 in str. od 15 do 22.

91 — Glej zgoraj, točko 136 teh sklepnih predlogov.

92 — Glej zgoraj, točka 49 teh sklepnih predlogov.

93 — Zadnji vidik je poudarjen tudi v uvodni izjavi 46, prvi stavek, Direktive.

94 — V zvezi s tem glej zlasti uvodno izjavo 60 Direktive.

95 — Glej zgoraj v opombi 49 naveden sklep Konference pogodbenic Okvirne konvencije SZO za nadzor nad tobakom z dne 18. oktobra 2014, v katerem – kot je bilo že omenjeno – je med drugim navedeno: „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“ (glej zlasti točko 3 tega sklepa).

96 — Sodbe Atlanta Fruchthandelsgesellschaft in drugi (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, točka 16), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, točka 58) in Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 70).

97 — COM(2012) 788 final, ki ga je Komisija predložila 19. decembra 2012.

175. Ne razumem povsem, kako bi bila ta trditev lahko upoštevna prav za vprašanje ustrezne obrazložitve Direktive glede na načelo subsidiarnosti.

176. Ne glede na to je treba upoštevati, da se v skladu s sodno prakso tako ali tako ne zahteva, da se v obrazložitvi pravnega akta Unije podrobno navedejo vse upoštevne pravne ali dejanske okoliščine. Poleg tega je treba spoštovanje obveznosti obrazložitve presojati ne le glede na besedilo akta, temveč tudi glede na njegov kontekst in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje [98]. To velja toliko bolj, če je – kot v obravnavanem primeru – namen zakonodajalca Unije sprejetje splošno veljavnih predpisov, katerih obrazložitev se lahko omeji na precej splošen opis osnovnih značilnosti dane ureditve in ciljev, ki jim sledi [99].

177. Samo po sebi se razume, da se pri tem ne smemo osredotočiti le na razdelek 3.7 obrazložitve predloga Komisije, ki ga je izpostavilo predložitveno sodišče, ampak je treba pri tehtanju upoštevati tudi drugo gradivo. Prvič, zakonodajalec Unije je imel že v obrazložitvi predloga Komisije na razpolago nadaljnje odlomke, zlasti razdelek 3.9.2, naslovljen „Subsidiarnost“. Drugič, lahko se je oprl na izčrpen elaborat, ki so ga službe Komisije v okviru ocene učinkov [100] pripravile za ta zakonodajni osnutek. Neugodnosti zaradi razhajajočih nacionalnih ureditev in koristi delovanja na ravni Unije so poglobljeno obravnavane ne le v odlomkih, ki se nanašajo posebej na načelo subsidiarnosti, ampak tudi v številnih drugih delih obeh besedil.

178. S tem je zadostno izkazano, da sta imeli zakonodajni instituciji na razpolago obsežno gradivo, na katerem sta lahko oprli svojo oceno glede spoštovanja načela subsidiarnosti.

179. Glede na navedeno je očitek, da je Direktiva, kar zadeva načelo subsidiarnosti, obrazložena pomanjkljivo, neutemeljen.

3. Vmesni sklep

180. Skratka, kršitve načela subsidiarnosti torej ni mogoče ugotoviti niti iz vsebinskega niti iz formalnega vidika.

D – *Temeljne pravice Unije*

181. S četrtim in zadnjim delom vprašanja želi predložitveno sodišče izvedeti, ali so s členom 20 Direktive kršene temeljne pravice izdelovalcev in uvoznikov e-cigaret, določene v členih 16 in 17 Listine o temeljnih pravicah. Ozadje tega dela vprašanja je očitek, ki ga je družba Pillbox uveljavljala v sporu v glavni stvari, da bi s prenosom Direktive v nacionalno pravo prišlo do kršitve njene svobode gospodarske pobude in lastninske pravice. Družba Pillbox v zvezi s tem trdi, da je zaradi člena 20 Direktive in zlasti v njegovem odstavku 5 določene „popolne prepovedi komercialnega oglaševanja“ preprečena učinkovita promocija njene poslovne dejavnosti in razširjanje njene blagovne znamke.

1. Svoboda gospodarske pobude (člen 16 Listine o temeljnih pravicah)

182. V skladu s členom 16 Listine o temeljnih pravicah je svoboda gospodarske pobude priznana v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji.

98 — Glej spet sodbe Atlanta Fruchthandelsgesellschaft in drugi (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, točka 16), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, točka 58) in Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 70), pa tudi sodbo Estonija/Parlament in Svet (C-508/13, EU:C:2015:403, točke 58, 59 in 61).

99 — V tem smislu sodbe Združeno kraljestvo/Svet (C-150/94, EU:C:1998:547, točki 25 in 26), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, točka 59) in Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Komisija (C-398/13 P, EU:C:2015:535, točka 29).

100 — „Impact Assessment“, ki so jo službe Komisije predložile 19. december 2012, dokument SWD (2012) 452 final, zlasti del 4, str. od 15 do 22.

183. Kot izhaja iz pojasnil k tej določbi, ki jih je treba v skladu s členoma 6(1), tretji pododstavek, PEU in 52(7) Listine upoštevati pri njeni razlagi, zajema varstvo, zagotovljeno s členom 16 Listine, pravico do izvajanja gospodarske ali trgovske dejavnosti, pogodbeno svobodo in svobodno konkurenco [101].

184. Posledica ureditve iz člena 20 Direktive in zlasti prepovedi oglaševanja, določene v členu 20(5) Direktive, je brez dvoma poseg v svobodo gospodarske pobude gospodarskih subjektov, kot je družba Pillbox. Oglaševanje za podjetje namreč pomeni pomembno sredstvo za uveljavljanje in okrepitev njegovega položaja na trgu ali za prodor na nove trge. Izvajanje svobode gospodarske pobude subjekta, ki svojih izdelkov ne more oglaševati ali lahko to počne le v zelo omejenem obsegu, je otežena.

185. Vendar v skladu s sodno prakso Sodišča svoboda gospodarske pobude ni absolutna pravica, temveč jo je treba upoštevati glede na njeno vlogo v družbi [102].

186. V skladu s členom 52(1) Listine mora biti kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina, predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin ter mora biti ob upoštevanju načela sorazmernosti potrebno in dejansko ustrezati ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali potrebno zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

187. Člen 20 Direktive v celoti ustreza tem zahtevam.

188. Zakonski pridržek je s členom 20 Direktive, ki je izrecen pravni predpis v zakonodajnem aktu Unije, ustrezno spoštovan [103].

189. Vsebinsko gledano je lahko svoboda gospodarske pobude, kot je bilo že omenjeno, podvržena širokemu spektru posegov organov javne oblasti, ki lahko v splošnem interesu določijo omejitve za izvajanje gospodarske dejavnosti [104]. To nenazadnje vpliva na to, kako je treba v skladu s členom 52(1) Listine izvajati načelo sorazmernosti [105]. Zakonodajalec Unije ima pri tem, kot je bilo podrobneje obrazloženo zgoraj [106], široko polje proste presoje.

190. To velja toliko bolj, če je treba – kot v obravnavanem primeru – najti pravično ravnotežje med čisto gospodarskimi interesi, ki pridejo do izraza pri svobodi gospodarske pobude, in varovano dobrino javnega zdravja, ki ima v hierarhiji vrednot prava Unije posebej velik pomen. Kot namreč izhaja iz členov 9 PDEU, 114(3) PDEU in 168(1) PDEU, pa tudi iz člena 35, drugi stavek, Listine, je treba pri določitvi in izvajanju politike in ukrepov Unije na vseh področjih vselej zagotavljati visoko raven varovanja zdravja [107].

191. Ob upoštevanju tega je treba ugotoviti, da so ukrepi, določeni v členu 20 Direktive, zlasti prepoved oglaševanja iz člena 20(5) Direktive, združljivi z načelom sorazmernosti [108].

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

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

103 — Glej v tem smislu tudi sodbo Digital Rights Ireland (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 38 in naslednje), v kateri je Sodišče obravnavalo združljivost direktive s temeljnimi pravicami in pri tem *ni* ugotovilo neupoštevanja zakonskega pridržka v smislu člena 52(1) Listine o temeljnih pravicah.

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

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

106 — Glej zgoraj, točke od 55 do 58 teh sklepnih predlogov.

107 — Glede pomena varovanja zdravja glej tudi bolj nedavne sodbe Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, zlasti točke od 45 do 47) in Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, zlasti točka 57).

108 — V zvezi s tem glej moja pojasnila glede sorazmernosti različnih delov člena 20 Direktive, podana v točkah od 53 do 155 teh sklepnih predlogov; posebej v zvezi z oglaševanjem glej poleg tega – v zvezi s prepovedjo oglaševanja alkoholnih pijač – sodbo Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, točki 49 in 56).

192. Nazadnje prav tako ni prišlo do posega v bistveno vsebino svobode gospodarske pobude (člen 52(1) Listine)[109]. Čeprav je v skladu s členom 20(5) Direktive oglaševanje e-cigaret sicer pretežno prepovedano, pa imajo prizadeti gospodarski subjekti vendarle možnost, da e-cigarete proizvajajo in jih – ob spoštovanju zahtev, ki izhajajo iz člena 20 Direktive – tržijo. Pri tem lahko vsekakor uporabijo tudi svoje blagovne znamke. Zaradi prepovedi oglaševanja iz člena 20(5) Direktive je konkurenca med blagovnimi znamkami sicer omejena, vendar pa z njo ni nikakor okrnjena glavna funkcija blagovne znamke, torej zagotavljanje istovetnosti izvora danega proizvoda.

193. Glede na navedeno svobodna gospodarske pobude torej ni kršena.

2. Lastninska pravica (člen 17 Listine o temeljnih pravicah)

194. V členu 17 Listine o temeljnih pravicah je določena lastninska pravica, pri čemer je v skladu z odstavkom 2 tega člena izrecno zagotovljeno tudi varstvo intelektualne lastnine.

195. Vendar pa ureditve, kakršna je ta iz člena 20 Direktive – zlasti pa prepoved oglaševanja, določena v členu 20(5) Direktive – ne pomenijo nikakršnega posega v lastninsko pravico.

196. V skladu z ustaljeno sodno prakso se varstvo lastninske pravice, zajamčeno v pravu Unije, kakor je zdaj opredeljeno v členu 17 Listine, namreč ne nanaša na gole poslovne interese ali priložnosti, katerih negotovost je značilna za bistvo gospodarske dejavnosti[110]. Gospodarski subjekt ne more uveljavljati pridobljene pravice oziroma celo legitimnega pričakovanja za ohranitev obstoječega položaja, ki se lahko spremeni z akti zakonodajalca Unije[111].

197. Nič drugega ne izhaja iz člena 1 prvega dodatnega protokola k EKČP, ki ga je treba upoštevati v skladu s členom 52(3), prvi stavek, Listine in členom 6(3) PEU. Kajti tudi jamstvo lastnine, ki je zagotovljeno s to določbo, v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) ne zajema poslovnih priložnosti[112].

198. Prav na take poslovne priložnosti, ki v lastninski pravici *niso* zajete, pa se v končni fazi sklicuje družba Pillbox, ko trdi, da bodo zaradi člena 20 Direktive, zlasti pa prepovedi oglaševanja v skladu s členom 20(5) Direktive, okrnjene njene prihodnje možnosti trženja e-cigaret na evropskem notranjem trgu.

199. Sama blagovna znamka, pod katero družba Pillbox daje svoje e-cigarete na trg, je kot del intelektualne lastnine sicer predmet varstva po členu 17(2) Listine. Prav tako je vsekakor res, da bi se utegnile zaradi prepovedi oglaševanja, določene v členu 20(5) Direktive, zmanjšati možnosti družbe Pillbox, da svojo blagovno znamko uporablja. Vendar je ta omejitev uporabe blagovne znamke – kot je bilo pojasnjeno že zgoraj v okviru preudarkov v zvezi s členom 16 Listine[113] – upravičena zaradi cilja doseganja visoke ravni varovanja zdravja.

200. Ker je poleg tega uporaba blagovne znamke kot take pri trženju e-cigaret kljub prepovedi oglaševanja še vedno mogoča, s členom 20 Direktive ne pride do posega v bistveno vsebino intelektualne lastnine družbe Pillbox.

109 — V enakem smislu sodba Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, točke od 56 do 58).

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

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

112 — ESČP, z dne 13. junija 1979 v zadevi Marckx proti Belgiji (ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, točka 50), z dne 11. januarja 2007 v zadevi Anheuser-Busch proti Portugalski (ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD007304901, točka 64) in z dne 13. marca 2012 v zadevi Malik proti Združenemu kraljestvu (ECLI:CE:ECHR:2012:0313JUD002378008, točka 93).

113 — Glej zlasti točki 184 in 192 teh sklepnih predlogov.

201. Lastninska pravica zato ni kršena.

VI – **Predlog**

202. Na podlagi zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo High Court of Justice (Administrative Court), odgovori tako:

Pri preučitvi vprašanja za predhodno odločanje ni bil ugotovljen noben dejavnik, ki bi lahko vplival na veljavnost člena 20 Direktive 2014/40/EU.