Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 23. siječnja 2025.[1]

**Predmet C-717/23**

**Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz**
**uz sudjelovanje**
**Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen,**
**M M**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2014/40/EU – Stavljanje na tržište duhanskih proizvoda čije je pakiranje sadržavalo nedopuštene elemente – Pojam ‚stavljanje na tržište' – Veletrgovčeva isporuka duhanskih proizvoda prodajnom mjestu – Novčana kazna izrečena veletrgovcu"

## I. Uvod

1. Ovaj predmet nudi Sudu priliku da se izjasni o tumačenju koje valja dati pojmu „stavljanje na tržište" u smislu članka 2. točke 40. i članka 23. stavka 2. Direktive 2014/40/EU[2].

2. Čini se da su u prijašnjoj sudskoj praksi Suda dane neke naznake u pogledu dosega definicije koju bi trebalo dati tom pojmu. Predložio bih, međutim, da se ta sudska praksa razradi oslanjajući se na potpunije tumačenje prema tekstu, kontekstu i cilju zadanom odredbama Direktive 2014/40.

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ (SL 2014., L 127, str. 1. i ispravci SL 2015., L 150, str. 24. i SL 2017., L 123, str. 135.)

## II. Pravni okvir

### *A. Pravo Unije*

#### *1. Direktiva 2014/40*

3. U uvodnoj izjavi 8. Direktive 2014/40 navedeno je da bi „[u] skladu s člankom 114. stavkom 3. [UFEU-a], visoku razinu zdravstvene zaštite trebalo […] uzeti kao osnovu za zakonodavne prijedloge te bi, posebice trebalo uzeti u obzir svaki novi razvoj utemeljen na znanstvenim činjenicama. Duhanski proizvodi nisu uobičajena roba te bi s obzirom na posebno štetne posljedice duhana za zdravlje ljudi, zaštiti zdravlja trebalo dati veliku važnost, osobito kako bi se smanjio broj pušača među mladim osobama".

4. Člankom 1. te direktive, naslovljenim „Predmet", predviđeno je:

„Cilj ove Direktive je usklađivanje zakona i drugih propisa država članica o:

[…]

(b) određenim aspektima označivanja i pakiranja duhanskih proizvoda uključujući zdravstvenih upozorenja koja se trebaju nalaziti na paketima duhanskih proizvoda i vanjski izgled pakiranja kao i sljedivosti i sigurnosnih obilježja koji se primjenjuju na duhanske proizvode kako bi se osigurala sukladnost s ovom Direktivom;

[…]

kako bi se olakšalo neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta za duhanske i srodne proizvode, uzimajući kao polazište visoku razinu zaštite ljudskog zdravlja, pogotovo za mlade ljude, te kako bi se zadovoljile obveze Unije prema Okvirnoj konvenciji Svjetske zdravstvene organizacije [WHO] o nadzoru nad duhanom (‚FCTC')."

5. Člankom 2. navedene direktive, naslovljenim „Definicije", određeno je:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

40. ‚stavljanje na tržište' znači učiniti proizvode, bez obzira na mjesto proizvodnje, dostupnim potrošačima u Uniji besplatno ili uz plaćanje, uključujući prodajom na daljinu; u slučaju prekograničnih prodaja na daljinu proizvod se smatra stavljenim na tržište u državi članici u kojoj se nalazi potrošač;

41. ‚maloprodajno mjesto' znači mjesto gdje se duhanski proizvodi stavljaju na tržište, uključujući i mjesto gdje ih na tržište stavlja fizička osoba."

6. Članak 8. te direktive, naslovljen „Opće odredbe” i obuhvaćen njezinim poglavljem II. naslovljenim „Označivanje i pakiranje”, određuje u stavku 3.:

„Države članice dužne su osigurati da zdravstvena upozorenja na jediničnim i svim vanjskim pakiranjima budu otisnuta tako da ih nije moguće ukloniti, da budu neizbrisiva i u cijelosti vidljiva te da ne budu djelomično ni u potpunosti skrivena ili prekinuta poreznim biljezima, oznakama cijene, sigurnosnim obilježjima, ovicima, košuljicama, kutijama ili drugim elementima, kada se duhanski proizvodi stave na tržište. Na jediničnim pakiranjima duhanskih proizvoda, osim cigareta i duhana za samostalno motanje u vrećicama, zdravstvena upozorenja mogu se pričvrstiti naljepnicama, pod uvjetom da su takve naljepnice neuklonjive. Zdravstvena upozorenja moraju ostati netaknuta otvaranjem jediničnog pakiranja, osim na pakiranjima s preklopnim poklopcem, gdje se zdravstvena upozorenja mogu rascijepiti otvaranjem, ali samo na način koji osigurava grafičku cjelovitost i vidljivost teksta, fotografija i podataka o prestanku pušenja.”

7. Članak 13. Direktive 2014/40, naslovljen „Predstavljanje proizvoda”, glasi ovako:

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

[…]

(c) upućuj[e] na okus, miris, bilo kakve arome ili druge aditive ili njihovu odsutnost;

[…]”

8. Članak 19. te direktive, naslovljen „Obavješćivanje o novim duhanskim proizvodima”, određuje u stavku 1.:

„Države članice od proizvođača i uvoznika novih duhanskih proizvoda zahtijevaju da podnesu obavijest nadležnim tijelima država članica o svim takvim proizvodima koje namjeravaju staviti na dotičn[a] nacionaln[a] tržišt[a]. Obavijest se predaje u elektroničkom obliku šest mjeseci prije namjeravanog stavljanja na tržište. […]

[…]”

9. Članak 20. navedene direktive, naslovljen „Elektroničke cigarete”, predviđa u stavku 2. prvom podstavku:

„Proizvođači i uvoznici elektroničkih cigareta i spremnika za ponovno punjenje podnose obavijest nadležnim tijelima država članica o svim takvim proizvodima koje namjeravaju staviti na tržište. Obavijest se predaje u elektroničkom obliku šest mjeseci prije namjeravanog stavljanja na tržište. […]”

10. U stavcima 2. i 3. članka 23. te direktive, naslovljenog „Suradnja i provedba”, navedeno je:

„2. Države članice osiguravaju da se duhanski i srodni proizvodi koji nisu usklađeni s uvjetima ove Direktive, uključujući u njoj predviđene provedbene i delegirane akte, ne stavljaju na tržište. Države članice osiguravaju da se duhanski ili srodni proizvodi ne stavljaju na tržište ako nisu ispunjene obveze izvješćivanja određene u ovoj Direktivi.

3. Države članice utvrđuju pravila i sankcije primjenjive u slučaju kršenja nacionalnih odredbi donesenih na temelju ove Direktive i poduzimaju sve mjere koje su potrebne radi osiguranja izvršavanja tih sankcija. Te sankcije moraju biti djelotvorne, razmjerne i odvraćajuće. Svaka financijska administrativna sankcija koja se može nametnuti kao posljedica namjerne povrede može biti takva da poništava gospodarske prednosti ostvarene tom povredom."

*2. Uredba (EU) 2019/1020*

11. Uvodne izjave 1., 14. i 43. Uredbe (EU) 2019/1020[3] glase ovako:

„(1) Kako bi se zajamčilo slobodno kretanje proizvoda unutar Unije, nužno je osigurati da su ti proizvodi sukladni sa zakonodavstvom Unije o usklađivanju i da stoga ispunjavaju zahtjeve kojima se osigurava visoka razina zaštite javnih interesa, kao što su zaštita zdravlja i sigurnost općenito, zaštita zdravlja i sigurnost na radnome mjestu, zaštita potrošača, zaštita okoliša, javna sigurnost i zaštita svih drugih javnih interesa zaštićenih tim zakonodavstvom. Čvrsta provedba tih zahtjeva ključna je za pravilnu zaštitu tih interesa i za stvaranje uvjeta za uspješan razvoj poštenog tržišnog natjecanja na tržištu robe u Uniji. Pravila su stoga ključna kako bi se zajamčila ta provedba, bez obzira na to stavljaju li se proizvodi na tržište preko interneta ili izvan njega i bez obzira na to jesu li proizvedeni u Uniji.

[…]

(14) Moderni opskrbni lanci obuhvaćaju širok raspon gospodarskih subjekata koji bi svi trebali biti podložni zakonodavstvu Unije o usklađivanju, a istodobno bi se u obzir trebale uzeti njihove uloge u opskrbnom lancu te mjera u kojoj pridonose stavljanju proizvoda na raspolaganje na tržištu Unije. Stoga se ova Uredba nužno mora primjenjivati na gospodarske subjekte na koje se izravno odnosi zakonodavstvo Unije u usklađivanju navedeno u Prilogu I. ovoj Uredbi […]

[…]

(43) Tijela za nadzor tržišta postupaju u interesu gospodarskih subjekata, krajnjih korisnika i javnosti kako bi osigurala da se javni interesi obuhvaćeni relevantnim zakonodavstvom Unije o usklađivanju u području proizvoda dosljedno čuvaju i štite primjerenim provedbenim mjerama te da se usklađenost s tim zakonodavstvom osigurava primjerenim provjerama u cijelom opskrbnom lancu, uzimajući u obzir činjenicu da samo administrativne provjere u mnogim slučajevima ne mogu zamijeniti fizičke i laboratorijske provjere kako bi se provjerila usklađenost proizvoda s relevantnim zakonodavstvom Unije o usklađivanju. Stoga bi tijela za nadzor tržišta trebala osigurati visoku razinu transparentnosti pri provođenju svojih aktivnosti i široj javnosti staviti na raspolaganje sve informacije koje smatraju važnima za zaštitu interesa krajnjih korisnika u Uniji."

12. U stavku 1. članka 1. te uredbe, naslovljenog „Predmet", navedeno je:

„Cilj je ove Uredbe poboljšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta jačanjem nadzora tržišta nad proizvodima obuhvaćenima zakonodavstvom Unije o usklađivanju iz članka 2. kako bi se osiguralo da su na tržištu Unije stavljeni na raspolaganje samo sukladni proizvodi koji ispunjavaju

[3] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o nadzoru tržišta i sukladnosti proizvoda i o izmjeni Direktive 2004/42/EZ i uredbi (EZ) br. 765/2008 i (EU) br. 305/2011 (SL 2019., L 169, str. 1. i ispravak SL 2023., L 182, str. 199.)

zahtjeve koji osiguravaju visoku razinu zaštite javnih interesa, kao što su zaštita zdravlja i sigurnost općenito, zaštita zdravlja i sigurnost na radnome mjestu, zaštita potrošača, zaštita okoliša i javna sigurnost i svi drugi javni interesi koji se štite tim zakonodavstvom."

13. Članak 2. navedene uredbe, naslovljen „Područje primjene", određuje u stavku 1.:

„Ova Uredba primjenjuje se na proizvode koji podliježu zakonodavstvu Unije o usklađivanju koje je navedeno u Prilogu I. (‚zakonodavstvo Unije o usklađivanju'), samo ako u zakonodavstvu Unije o usklađivanju nema specifičnih odredbi s istim ciljem kojima se detaljnije uređuju posebni aspekti nadzora tržišta i provedbe."

14. Članak 3. te uredbe, naslovljen „Definicije", predviđa:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚stavljanje na raspolaganje na tržištu' znači svaka isporuka proizvoda za distribuciju, potrošnju ili upotrebu na tržištu Unije u okviru trgovačke djelatnosti s plaćanjem ili bez plaćanja;

2. ‚stavljanje na tržište' znači prvo stavljanje proizvoda na raspolaganje na tržištu Unije;

[…]"

15. Članak 16. Uredbe 2019/1020, naslovljen „Mjere nadzora tržišta", određuje u stavku 3.:

„Za potrebe stavka 2. korektivne mjere koje gospodarski subjekt mora poduzeti mogu, među ostalim, uključivati:

[…]

(c) trenutačno povlačenje ili opoziv proizvoda s tržišta i upozoravanje javnosti na rizik koji predstavlja;

[…]"

### *B. Austrijsko pravo*

16. U skladu s člankom 1. Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetza (Zakon o duhanu i zaštiti nepušača) od 1. srpnja 1995.[4] (u daljnjem tekstu: Zakon o duhanu), u svrhu tog zakona „stavljanje na tržište" znači „učiniti proizvode, bez obzira na mjesto proizvodnje, dostupnim potrošačima besplatno ili uz plaćanje".

17. U skladu s člankom 2. stavkom 1. tog zakona zabranjeno je stavljanje na tržište „duhanskih i srodnih proizvoda kojima se ne poštuju članci 4. do 10. ili propisi doneseni" na temelju tog zakona.

[4] BGBl., 431/1995., u verziji iz BGBl. I, 66/2019

18. Članak 5d navedenog zakona glasi ovako:

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

[…]

3. upućuje na okus, miris, bilo kakve arome ili druge aditive ili njihovu odsutnost;

[…]

3. Elementi i obilježja koji su zabranjeni na temelju stavaka 1. ili 2. osobito su tekstovi, simboli, imena, žigovi, figurativne i druge oznake.”

19. U članku 14. stavku 1. tog zakona navedeno je:

„Svatko tko

1. stavlja na tržište duhanske ili srodne proizvode čime krši članak 2.,

[…]

čini upravni prekršaj, osim ako djela nisu kažnjiva strožom sankcijom na temelju drugih upravnih odredbi, i mora se osuditi na upravnu novčanu kaznu do 7500 eura odnosno 15 000 eura u slučaju ponavljanja djela.

[…]”

## III. Glavni postupak, prethodno pitanje i postupak pred Sudom

20. Dana 30. svibnja 2022. Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (Upravno tijelo okruga Grieskirchen, Austrija, u daljnjem tekstu: upravno tijelo) izreklo je osobi M. M., veletrgovcu duhanom, upravnu novčanu kaznu od 1000 eura uz obrazloženje da je društvo čiji je ona direktor isporučivalo trafici (maloprodajnom mjestu) cigarete u jediničnom pakiranju sa zabranjenom oznakom. Naime, informacije „savršeno zaokruženo” i „sa sporim sušenjem” na tom jediničnom pakiranju elementi su koji upućuju na okus. Upravno tijelo smatralo je da je time veletrgovac povrijedio članak 14. stavak 1. točku 1. Zakona o duhanu, u vezi s njegovim člankom 2. stavkom 1. točkom 1. i člankom 5d stavkom 1. točkom 3.

21. Osoba M. M. podnijela je tužbu protiv te odluke Landesverwaltungsgerichtu Oberösterreich (Zemaljski upravni sud u Gornjoj Austriji, Austrija), koji je odlukom od 1. rujna 2022. prihvatio tu tužbu, poništio odluku upravnog tijela od 30. svibnja 2022. i obustavio postupak za izricanje upravne sankcije.

22. Prema stajalištu tog zemaljskog upravnog suda, upravno tijelo pogrešno je smatralo da je isporuka proizvoda o kojima je riječ maloprodajnom mjestu dovela do njihova stavljanja na tržište. Naime, u članku 1. točki 2. Zakona o duhanu preuzeta je definicija izraza „stavljanje na tržište” iz članka 2. točke 40. Direktive 2014/40, tako da se taj pojam mora shvatiti kao činjenje proizvoda, bez obzira na mjesto proizvodnje, dostupnim potrošačima besplatno ili uz plaćanje.

Tako bi se proizvod morao smatrati „stavljenim na tržište” za potrošače kada je dostupan na maloprodajnim mjestima ili putem prodaje na daljinu i kada „stavljanje na raspolaganje” potrošačimâ odgovara držanju zalihe duhanskih proizvoda radi izravne isporuke potrošačima, to jest u zadnjem stadiju prije prodaje potrošačima koja se općenito odvija u trafici. Zemaljski upravni sud u Gornjoj Austriji zaključio je, stoga, da osoba M. M. nije „stavila na tržište” proizvode o kojima je riječ s obzirom na to da ih je isporučila maloprodajnom mjestu koje je također poduzetnik, a ne potrošač.

23. Upravno tijelo podnijelo je reviziju protiv odluke od 1. rujna 2022. Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud, Austrija), to jest sudu koji je uputio zahtjev. Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (savezni ministar socijalnih pitanja, zdravstva, skrbi i zaštite potrošača, Austrija) potom je intervenirao u postupak umjesto upravnog tijela.

24. Sud koji je uputio zahtjev smatra da za donošenje odluke u glavnom postupku valja utvrditi primjenjuje li se zabrana predviđena pravom Unije – čiji sadržaj odgovara austrijskom pravu – da se na tržište stavlja duhanski proizvod čijim se jediničnim pakiranjem krše zahtjevi o predstavljanju, od stadija veletrgovčeve isporuke tog proizvoda maloprodajnom mjestu ili samo u stadiju njegove isporuke potrošaču na maloprodajnom mjestu. U tom je pogledu odlučujuće tumačenje pojma „stavljanje na tržište” upotrijebljenog u članku 23. stavku 2. Direktive 2014/40. No, tom direktivom nije definiran pojam „učiniti proizvode dostupnim” koji je ipak središnji element pojma „stavljanje na tržište”, kako je definiran u članku 2. točki 40. te direktive.

25. Kao prvo, sud koji je uputio zahtjev ističe da verzija članka 2. točke 40. Direktive 2014/40 na njemačkom jeziku [5] ne isključuje tumačenje pojma „stavljanje na tržište” koje bi obuhvatilo činjenje proizvoda dostupnim maloprodajnom mjestu. Međutim, to se pitanje ne može razjasniti verzijom na engleskom [6] i francuskom jeziku [7].

26. Kao drugo, taj sud utvrđuje da je u pogledu članka 2. točke 40. Direktive 2014/40 Sud presudio u presudi Pro Rauchfrei II [8], u skladu s uobičajenim značenjem izraza „učiniti […] dostupnim” upotrijebljenog u toj odredbi da za duhanski proizvod treba smatrati da je „stavljen na tržište” kad ga potrošači mogu nabaviti. To je slučaj samo kada je taj proizvod dostupan za prodaju, čak i prije nego što je kupljen i plaćen. Iz toga proizlazi da u ovom slučaju veletrgovčeva isporuka navedenog proizvoda maloprodajnom mjestu nije „stavljanje na tržište”.

27. Međutim, zbog činjeničnih razlika između predmeta povodom kojeg je donesena presuda Pro Rauchfrei II [9] i glavnog postupka sud koji je uputio zahtjev pita se mora li se tumačenje koje je Sud prihvatio u toj presudi shvatiti na način da „stavljanje na tržište” duhanskih proizvoda uvijek pretpostavlja, neovisno o predmetnoj odredbi Direktive 2014/40, to da je duhanski proizvod izravno učinjen dostupnim potrošaču (primjerice putem prodaje) i da se on ne može učiniti dostupnim u prethodnom stadiju opskrbnog lanca.

28. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe da Sud u svojoj presudi nije preuzeo razmatranja koja je nezavisni odvjetnik E. Tanchev iznio u svojem mišljenju u predmetu Pro Rauchfrei [10], prema kojima je veleprodaja izričito isključena iz pojma „stavljanja na tržište”.

5 „die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Produkten […] *für* Verbraucher”. Moje isticanje

6 „to make products […] available to consumers”.

7 „le fait de mettre des produits […] à la disposition des consommateurs” (činjenica stavljanja proizvodâ na raspolaganje potrošačima).

8 Presuda od 9. ožujka 2023. (C-356/22, EU:C:2023:174, t. 20.)

9 Presuda od 9. ožujka 2023. (C-356/22, EU:C:2023:174)

10 C-370/20, EU:C:2021:627

Međutim, taj sud smatra da sustavno tumačenje Direktive 2014/40 upućuje, naprotiv, na to da se pojam „stavljanje na tržište”, općenito definiran u njezinu članku 2. točki 40., može primijeniti na različite gospodarske subjekte na koje se odnosi trgovina duhanskim proizvodima, ovisno o mjerodavnoj odredbi te direktive i situaciji o kojoj je riječ. Tako bi se obveza koja je u članku 23. stavku 2. navedene direktive određena državama članicama da osiguraju da se duhanski proizvodi koji nisu usklađeni s uvjetima te direktive ne „stavljaju na tržište” mogla u nekim slučajevima nametnuti proizvođačima, uvoznicima ili veletrgovcima, a u ostalim slučajevima samo maloprodajnim mjestima.

29. Kao treće, sud koji je uputio zahtjev poziva se na njemačko zakonodavstvo. Naime, njemački zakonodavac oslonio se na tumačenje pojma „stavljanje na tržište” koje ovisno o predmetnoj odredbi Direktive 2014/40 obuhvaća sve gospodarske subjekte na koje se odnosi trgovina duhanskim proizvodima ili samo neke među njima. On navodi da se u njemačkom zakonodavstvu – unatoč tomu što ono u biti preuzima definicije iz članka 2. te direktive – ipak pojašnjava, za potrebe definiranja pojma „stavljanje na tržište”, da činjenje duhanskih proizvoda dostupnim obuhvaća svaku isporuku proizvoda namijenjenog distribuciji, potrošnji ili upotrebi na tržištu Unije u okviru gospodarske djelatnosti. Tako je njemački zakonodavac preuzeo definiciju izraza „stavljanje na tržište” iz članka 2. točke 2. Uredbe (EZ) 765/2008[11] kako bi osigurao usklađenost između materijalnih odredaba i mjera nadzora tržišta.

30. Slijedom navedenog, sud koji je uputio zahtjev ističe da članak 1. stavak 1. točka 1. njemačkog Zakona o duhanu jamči da pojam „stavljanje na tržište” ne obuhvaća samo izravnu isporuku duhanskih proizvoda potrošaču, nego svaku isporuku tih proizvoda u bilo kojem stadiju opskrbnog lanca. Nastavno na tu odredbu članak 3. stavak 1. tog zakona određuje da su gospodarski subjekti i vlasnici prvih prodajnih mjesta na isti način dužni u okviru svoje gospodarske djelatnosti osigurati da se na tržište stavljaju samo proizvodi koji ispunjavaju zahtjeva navedenog zakona.

31. No, u austrijskom pravu ne postoje usporediva pravila jer se ono ograničava na prenošenje kojim je u članak 1. točku 2. Zakona o duhanu gotovo od riječi do riječi preuzeta definicija dana u članku 2. točki 40. Direktive 2014/40, a u članak 2. stavak 1. tog zakona zabrana stavljanja na tržište utvrđena u članku 23. stavku 2. Direktive 2014/40.

32. U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 23. stavak 2. u vezi s člankom 2. točkom 40. i člankom 13. stavkom 1. točkom (c) [Direktive 2014/40] tumačiti na način da se zabrana stavljanja na tržište duhanskog proizvoda čije jedinično pakiranje sadržava elemente ili obilježja koji upućuju na okus primjenjuje već kad veletrgovac distribuira taj duhanski proizvod maloprodajnom mjestu ili tek kad se prodaje potrošačima na maloprodajnom mjestu?”

33. Osoba M. M., austrijska, belgijska i nizozemska vlada kao i Europska komisija podnijele su pisana očitovanja. Te su stranke, osim belgijske vlade, iznijele svoja usmena očitovanja na raspravi održanoj 23. listopada 2024.

[11] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o utvrđivanju zahtjeva za akreditaciju i za nadzor tržišta u odnosu na stavljanje proizvoda na tržište (SL 2008., L 218, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 51., str. 154.). Tekst članka 2. točke 2. te uredbe preuzet je u članku 3. stavku 2. Uredbe 2019/1020.

## IV. Analiza

34. Svojim jedinim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 23. stavak 2. Direktive 2014/40, u vezi s njezinim člankom 2. točkom 40., tumačiti na način da se obveza određena državama članicama da osiguraju da se na tržište ne stavljaju duhanski proizvodi čijim se jediničnim pakiranjem krše zahtjevi te direktive koji se odnose na predstavljanje tih proizvoda, primjenjuje i u stadiju veletrgovčeve isporuke tih proizvoda maloprodajnom mjestu ili samo u stadiju njihove isporuke potrošačima na maloprodajnom mjestu.

35. Prije početka analize tog prethodnog pitanja smatram nužnim iznijeti neke uvodne napomene u pogledu njegova predmeta.

36. Naime, ističem da su se stranke u sporu u bitnome usredotočile na tumačenje članka 2. točke 40. Direktive 2014/40 kojim je apstraktno definiran pojam „stavljanje na tržište" u smislu te direktive. Međutim, mislim da se ovaj predmet ne tiče tumačenja definicije pojma „stavljanje na tržište" *in abstracto*, nego tumačenja materijalne odredbe navedene direktive kojom se taj pojam provodi.

37. Smatram da se ovaj predmet odnosi prije na doseg obveze država članica da ne dopuste stavljanje na tržište duhanskih proizvoda koji nisu usklađeni s uvjetima Direktive 2014/40 pri čemu u tu svrhu Sud mora odgovoriti na pitanje podrazumijeva li takva obveza nadziranje samo stadija prodaje tih proizvoda potrošaču na maloprodajnom mjestu ili pretpostavlja nadzor i prethodnih stadija opskrbnog lanca poput veleprodaje, kao što je to ovdje slučaj.

38. Svoju ću analizu usredotočiti, stoga, na tumačenje članka 23. stavka 2. Direktive 2014/40 jer se njime državama članicama nalaže da osiguraju da se duhanski proizvodi koji nisu usklađeni s tom direktivom ne stavljaju na tržište.

39. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi te zadane ciljeve propisa kojeg je dio [12].

40. Stoga ću se baviti doslovnim (A), sustavnim (B) i teleološkim (C) tumačenjem članka 23. stavka 2. Direktive 2014/40, kako bih utvrdio je li veletrgovčeva isporuka duhanskih proizvoda maloprodajnom mjestu obuhvaćena obvezom država članica da osiguraju da se nijedan proizvod koji nije usklađen s uvjetima te direktive ne stavi na tržište.

### *A. Doslovno tumačenje*

41. Članak 23. stavak 2. Direktive 2014/40 predviđa, na teret država članica, opću obvezu nadzora kako bi se osiguralo da se nijedan proizvod koji nije usklađen s njezinim uvjetima ne stavi na tržište.

42. Stranke se slažu oko upućivanja na članak 2. točku 40. Direktive 2014/40 kako bi se odredilo značenje pojma „stavljanje na tržište" u kontekstu takve obveze nadzora.

[12] Presude od 30. siječnja 2019., Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, t. 60.), i od 26. rujna 2018., Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, t. 23.)

43. Tako Komisija ističe da je tekst članka 2. točke 40. Direktive 2014/40 jasan i predviđa da do stavljanja na tržište dolazi samo kada potrošači imaju izravan pristup proizvodima o kojima je riječ. Bilo kakvo tumačenje tog pojma koje uključuje veletrgovčevu isporuku proizvoda maloprodajnom mjestu bilo bi, prema mišljenju te institucije, suprotno tekstu te odredbe.

44. Slažem se s tim tumačenjem. Člankom 2. točkom 40. Direktive 2014/40 dana je opća definicija pojma „stavljanje na tržište”, što pretpostavlja da potrošači imaju pristup proizvodima o kojima je riječ.

45. Međutim, smatram, kao i belgijska i nizozemska vlada, da se samo na temelju upućivanja na definiciju pojma „stavljanje na tržište” u smislu članka 2. točke 40. Direktive 2014/40 ne može precizno utvrditi, pretpostavlja li obveza nadzora na teret država članica, predviđena u članku 23. stavku 2. te direktive, nadzor i u stadiju veletrgovčeve isporuke predmetnih proizvoda maloprodajnom mjestu.

46. Naime, kao što to uostalom sama Komisija ističe, člankom 23. stavkom 2. Direktive 2014/40 državama članicama nameće se obveza rezultata, to jest da se proizvodi koji nisu usklađeni s uvjetima te direktive ne čine dostupnim potrošačima. Stoga pojam „stavljanja na tržište”, kako je definiran u članku 2. točki 40. navedene direktive, omogućuje samo utvrđivanje rezultata koji treba postići na temelju članka 23. stavka 2. te direktive. On ne omogućuje, naprotiv, da se utvrdi podrazumijeva li takav rezultat da država članica izvršava svoju obvezu nadzora i u stadiju veleprodaje ili da ga ona izvršava samo u stadiju isporuke predmetnih proizvoda potrošaču na maloprodajnom mjestu.

47. Upućivanjem Suda na definiciju „stavljanja na tržište” u presudi Pro Rauchfrei II [13] ne može se pojasniti niti doseg obveze sadržane u članku 23. stavku 2. Direktive 2014/40. Tako je u predmetu povodom kojeg je donesena ta presuda Sudu bilo bitno utvrditi predstavlja li prodaja duhanskih proizvoda putem samoposlužnog automata u kojem proizvodi nisu vidljivi „stavljanje na tržište” u smislu članka 8 stavka 3. te direktive koji predviđa da prilikom stavljanja na tržište zdravstvena upozorenja na proizvodima o kojima je riječ ne mogu biti skrivena. U tom je pogledu Sud presudio da u skladu s uobičajenim značenjem izraza „učiniti […] dostupnim”, za duhanski proizvod treba smatrati da je „stavljen na tržište” kad ga potrošači mogu nabaviti. Kad je takav proizvod dostupan za prodaju, treba smatrati da je stavljen na tržište, čak i prije nego što je kupljen i plaćen.

48. U tim se okolnostima presudom Pro Rauchfrei II [14] pojašnjava pojam „stavljanje na tržište” u skladu s člankom 2. točkom 40. Direktive 2014/40, i to u smislu koji bi bio u skladu s doslovnim tumačenjem prema kojem stavljanje na tržište pretpostavlja to da potrošači imaju izravan pristup proizvodima o kojima je riječ.

49. Međutim, ovdje se također takvim rješenjem samo ističe rezultat koji su države članice dužne postići na temelju članka 23. stavka 2. Direktive 2014/40, to jest da potrošači ne mogu nabaviti proizvode koji nisu usklađeni s uvjetima te direktive. S druge strane, njome se ne može utvrditi jesu li, radi postizanja tog rezultata, države članice dužne provoditi nadzor samo u stadiju prodaje potrošaču na maloprodajnom mjestu ili i u prethodnim stadijima opskrbnog lanca.

[13] Presuda od 9. ožujka 2023. (C-356/22, EU:C:2023:174)

[14] Presuda od 9. ožujka 2023. (C-356/22, EU:C:2023:174)

50. Sam tekst članka 23. stavka 2. Direktive 2014/40 nije u tom pogledu jednoznačan. Stoga, kao što to ističe svaka od stranaka, tom je odredbom propisan rezultat koji treba postići. Pitanje sredstava koja su države članice dužne primijeniti kako bi došle do njega, to jest nadzor samo u krajnjem stadiju opskrbnog lanca ili i prije, nije, naprotiv, uređen navedenom odredbom.

51. Prema tome, budući da iz teksta članka 23. stavka 2. Direktive 2014/40 nedvosmisleno ne proizlazi podrazumijeva li obveza na teret država članica da osiguraju da se duhanski proizvod koji nije usklađen s uvjetima te direktive ne „stavlja na tržište", nadzor u stadiju veletrgovčeve isporuke tih proizvoda maloprodajnom mjestu, smatram nužnim analizirati tekst definicije tog pojma s obzirom na kontekst te odredbe i ciljeve zadane navedenom direktivom.

### *B. Sustavno tumačenje*

52. S jedne strane, članak 23. Direktive 2014/40, naslovljen „Suradnja i provedba", nalazi se među njezinim završnim odredbama i njegov stavak 2. predviđa da „[d]ržave članice osiguravaju da se duhanski i srodni proizvodi koji nisu usklađeni s uvjetima [te d]irektive […] ne stavljaju na tržište".

53. Članak 23. stavak 3. Direktive 2014/40 predviđa obvezu država članica da utvrde pravila i sankcije primjenjive u slučaju kršenja nacionalnih odredbi o prenošenju.

54. Stoga članak 23. stavak 2. Direktive 2014/40 shvaćam na način da državama članicama nameće opću obvezu nadzora čiji je cilj osigurati da se niti jedan proizvod koji nije usklađen s uvjetima te direktive ne učini dostupnim potrošačima, a stavak 3. tog članka na način da konkretizira tu opću obvezu nadzora uspostavom sustava sankcija u slučaju povreda zahtjeva iz te direktive.

55. No, uspostava tog sustava sankcija nije ničim ograničena na povredu odredaba Direktive 2014/40 u stadiju isporuke neusklađenih duhanskih proizvoda potrošačima na maloprodajnom mjestu. Naprotiv, kao što to Komisija ističe, te se sankcije tiču svih odredbi te direktive neovisno o stadiju opskrbnog lanca na koji se primjenjuju.

56. U tim okolnostima mislim da se niti obveza nadzora nametnuta državama članicama u članku 23. stavku 2. Direktive 2014/40 ne bi trebala podvrgnuti takvom ograničenju.

57. S druge strane, u širem kontekstu koji je Komisija naglasila, treba napomenuti da je Direktiva 2014/40 u određenoj mjeri dopunjena Uredbom 2019/1020, kojom su predviđene mjere nadzora tržišta čiji je cilj zajamčiti da su dotični proizvodi usklađeni s materijalnim odredbama zakonodavstva o usklađivanju.

58. Naime, Uredba 2019/1020 primjenjuje se na proizvode koji podliježu zakonodavstvu Unije o usklađivanju čiji se popis nalazi u Prilogu I. toj uredbi i čiji je Direktiva 2014/40 dio. Time se tom uredbom nastoji ojačati nadzor na tržištu proizvoda obuhvaćenih tom direktivom kako bi se na tržište stavljali samo proizvodi koji su usklađeni s njezinim uvjetima.

59. Drugim riječima, Uredbom 2019/1020 nastoji se povećati učinkovitost mehanizama predviđenih Direktivom 2014/40 u pogledu usklađenosti duhanskih proizvoda s odredbama te direktive.

60. Radi toga je Uredbom 2019/1020 nametnuta, među ostalim, državama članicama obveza nadzora tržišta i, u slučaju neusklađenosti proizvoda, obveza donošenja određenog broja mjera među kojima je i ona koja se sastoji od nalaganja dotičnom gospodarskom subjektu da poduzme mjere nužne za uklanjanje nesukladnosti. Tom se uredbom stoga obveza nadzora, kojom se jača obveza nadzora već predviđena Direktivom 2014/40, ne ograničava samo na stadij isporuke proizvoda potrošaču na maloprodajnom mjestu, nego se njome taj mehanizam dopunjuje tako što se predviđa obveza država članica da donesu konkretne mjere.

61. Kao što to sama Komisija naglašava, bitno je na taj način osigurati cjelovitu primjenu Direktive 2014/40 u cijelom opskrbnom lancu duhanskih proizvoda, jer se u uvodnoj izjavi 12. Uredbe 2019/1020 navodi da bi „[g]ospodarski subjekti u cijelom opskrbnom lancu trebali […] postupati […] u cijelosti u skladu s pravnim zahtjevima primjenjivima pri stavljanju proizvoda na tržište”.

62. Čini mi se da takav mehanizam potvrđuje da bi se obveza nadzora predviđena u članku 23. stavku 2. Direktive 2014/40 trebala tumačiti tako da ima isti doseg kao ona sadržana u Uredbi 2019/1020.

63. Zbog tih razloga mislim da iz sustavnog tumačenja proizlazi da obveza nadzora država članica, predviđena u članku 23. stavku 2. Direktive 2014/40, podrazumijeva da države članice izvršavaju svoju obvezu nadzora ne samo u stadiju isporuke predmetnih proizvoda potrošaču na maloprodajnom mjestu, nego i u stadiju veleprodaje.

64. Čini mi se, osim toga, da je takvo tumačenje potvrđeno teleološkim tumačenjem te odredbe.

### *C. Teleološko tumačenje*

65. Kao što je to Sud već presudio, Direktiva 2014/40 nastoji ostvariti, u skladu sa svojim člankom 1., dvostruki cilj koji se sastoji u olakšanju neometanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta za duhanske i srodne proizvode, uzimajući kao polazište visoku razinu zaštite ljudskog zdravlja, pogotovo za mlade ljude [15].

66. Cilj osiguravanja visoke razine zaštite zdravlja potvrđen je u uvodnim izjavama 8., 13., 18., 21., 36., 54. i 59. Direktive 2014/40.

67. Uzimajući u obzir taj cilj, čini mi se nužnim tumačiti opću obvezu nadzora nametnutu državama članicama u članku 23. stavku 2. Direktive 2014/40 na način da se taj nadzor provodi ne samo u stadiju prodaje predmetnog proizvoda potrošaču na maloprodajnom mjestu, nego i prilikom svake transakcije koja nužno dovodi do toga da se proizvod *in fine* učini dostupnim potrošačima.

68. Naime, smatram da bi se ograničavanjem nadzora koji države članice provode nad poštovanjem zahtjeva Direktive 2014/40 na zadnji stadij opskrbnog lanca duhanskih proizvoda ugrozila učinkovitost obveze nadzora koja je tom direktivom nametnuta državama članicama.

69. Takvo bi tumačenje pretpostavilo, naime, da je u skladu s Direktivom 2014/40 maloprodajno mjesto isključivo odgovorno za stavljanje na tržište proizvoda koji nisu usklađeni s uvjetima te direktive, iako ono nema kontrolu nad velikim brojem zahtjeva koji su predviđeni u toj direktivi i

[15] Presuda od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće (C-358/14, EU:C:2016:323, t. 80.)

odnose se na sastav ili pakiranje tih proizvoda. Iz toga bi prema mojem mišljenju proizišao nezanemariv rizik da se potrošačima učine dostupnim proizvodi koji su neusklađeni i, dakle, štetni za njihovo zdravlje.

70. Obrnuto, tumačenje koje predlažem i prema kojem obveza država članica da osiguraju da se nijedan proizvod koji nije usklađen s uvjetima Direktive 2014/40 ne stavi na tržište pretpostavlja obavljanje nadzora u različitim stadijima opskrbnog lanca, omogućuje postizanje cilja u vidu jamčenja visoke razine zaštite zdravlja tako da se osigura da države članice provjere poštovanje zahtjeva Direktive 2014/40 za svaku transakciju koja nužno dovodi do toga da se proizvod *in fine* učini dostupnim potrošačima.

71. Isto tako, smatram da je cilj neometanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta razlog da se ne prihvati stajalište Komisije prema kojem se obvezom nadzora predviđenom u članku 23. stavku 2. Direktive 2014/40 zahtijeva od država članica samo to da nadziru prodaju potrošaču na maloprodajnom mjestu, pri čemu je na državama članicama da, ako to žele, prethodno donesu nacionalne mjere u opskrbnom lancu kako bi se osiguralo da se neusklađeni proizvodi ne učine dostupnim potrošaču.

72. Naime, iz takvog bi tumačenja proizišao rizik od razlika u zakonodavstvima pojedinih država članica i od različitih obveza koje su subjektima u opskrbnom lancu različitima od maloprodajnih mjesta nametnute prema nacionalnim mjerama koje su donijele države članice.

73. Prema tome, mislim da teleološko tumačenje članka 23. stavka 2. Direktive 2014/40 dovodi do zaključka da se obveza određena državama članicama da osiguraju da se na tržište ne stavljaju duhanski proizvodi čijim se jediničnim pakiranjem krše zahtjevi te direktive koji se odnose na predstavljanje tih proizvoda mora izvršavati ne samo u stadiju njihove prodaje potrošaču na maloprodajnom mjestu, nego i u stadiju veletrgovčeve isporuke tih proizvoda maloprodajnom mjestu.

## V. Zaključak

74. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) odgovori na sljedeći način:

Članak 23. stavak 2. Direktive 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ, u vezi s njezinim člankom 2. točkom 40.

treba tumačiti na način da se:

obveza određena državama članicama da osiguraju da se na tržište ne stavljaju duhanski proizvodi čijim se jediničnim pakiranjem krše zahtjevi te direktive koji se odnose na predstavljanje tih proizvoda primjenjuje ne samo u stadiju njihove isporuke potrošačima na maloprodajnom mjestu, nego i u stadiju veletrgovčeve isporuke navedenih proizvoda maloprodajnom mjestu.