Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 23. januarja 2025 [1]

Zadeva C-717/23

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz,
ob udeležbi
Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen,
M. M.

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija))

„Predhodno odločanje – Direktiva 2014/40/EU – Dajanje na voljo tobačnih izdelkov, katerih embalaža vsebuje prepovedane elemente – Pojem ‚dajanje na trg' – Dobava tobačnih izdelkov s strani trgovca na debelo na prodajno mesto – Globa za trgovca na debelo"

I. Uvod

1. V tej zadevi se ima Sodišče priložnost izreči o razlagi pojma „dajanje na trg" v smislu člena 2, točka 40, in člena 23(2) Direktive 2014/40/EU. [2]

2. Kot kaže je mogoče iz predhodne sodne prakse Sodišča izluščiti nekaj elementov glede obsega opredelitve tega pojma. Ne glede na to pa predlagam, da se ta sodna praksa izpopolni s celovitejšo razlago na podlagi besedila, konteksta in namena določb Direktive 2014/40.

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] Direktiva 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 2014, L 127, str. 1).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2014/40

3. V uvodni izjavi 8 Direktive 2014/40 je navedeno, da bi bilo „[v] skladu s členom 114(3) [PDEU] […] za osnovo zakonodajnega predloga treba vzeti visoko raven varovanja zdravja in pri tem zlasti upoštevati vsak nov razvoj, ki temelji na znanstvenih dejstvih. Tobačni izdelki niso običajni izdelki in glede na posebno škodljiv učinek tobaka na zdravje ljudi bi bilo treba varovanju zdravja pripisati pomembno vlogo, zlasti za zmanjšanje razširjenosti kajenja med mladimi."

4. Člen 1 te direktive, naslovljen „Predmet urejanja", določa:

„Cilj te direktive je približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic o:

[…]

(b) nekaterih vidikih označevanja in embalaže tobačnih izdelkov, vključno z zdravstvenimi opozorili, ki morajo biti prikazana na zavojčkih tobačnih izdelkov in kakršni koli zunanji embalaži, ter sledljivosti in varnostnih elementih, ki se uporabljajo za tobačne izdelke za zagotovitev njihove skladnosti s to direktivo;

[…]

da bi olajšali pravilno delovanje notranjega trga s tobačnimi in povezanimi izdelki, ob upoštevanju visoke ravni varovanja zdravja ljudi, zlasti mladih, in da bi izpolnili obveznosti Unije iz Okvirne konvencije SZO za nadzor nad tobakom (v nadaljnjem besedilu: Konvencija FCTC)."

5. Člen 2 navedene direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov", določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(40) ‚dajanje na trg' pomeni dajanje izdelkov, ne glede na kraj njihove proizvodnje, na voljo potrošnikom v Uniji odplačno ali neodplačno, vključno s prodajo na daljavo; pri čezmejni prodaji na daljavo se šteje, da je izdelek dan na trg v državi članici, v kateri se potrošnik nahaja;

(41) ‚prodajno mesto' pomeni katero koli prodajno mesto, ki tobačne izdelke daje na trg, vključno s fizičnimi osebami."

6. Člen 8 Direktive, naslovljen „Splošne določbe", ki spada v poglavje II Direktive, naslovljeno „Označevanje in embalaža", v odstavku 3 določa:

„Države članice zagotovijo, da so zdravstvena opozorila na zavojčku in kakršni koli zunanji embalaži ob dajanju tobačnega izdelka na trg natisnjena tako, da jih ni mogoče odstraniti ali izbrisati, so popolnoma vidna ter niso v celoti ali delno prekrita ali prekinjena z davčnimi žigi,

oznakami cene, varnostnimi elementi, ovoji, embalažami, škatlicami ali drugimi predmeti. Na zavojčkih tobačnih izdelkov, razen cigaret in tobaka za zvijanje v vrečkah, so lahko zdravstvena opozorila navedena na nalepkah, če teh ni mogoče odstraniti. Zdravstvena opozorila morajo pri odpiranju zavojčkov ostati nepoškodovana – to ne velja za zavojčke s pokrovčki, pri katerih se pri odpiranju zdravstvena opozorila lahko prelomijo, vendar samo na takšen način, da se zagotovi grafična celovitost in vidnost besedila, fotografij in informacij v zvezi z opuščanjem kajenja.“

7. Člen 13 Direktive 2014/40, naslovljen „Predstavitev izdelkov“, določa:

„1. Označevanje zavojčkov in kakršna koli zunanja embalaža ter sam tobačni izdelek ne smejo vključevati nobenega elementa ali značilnosti, ki:

[…]

se nanaša na okus, vonj, katere koli aromatične snovi ali druge dodatke ali na odsotnost le-teh;

[…]“

8. Člen 19 te direktive, naslovljen „Uradno obveščanje o novih tobačnih izdelkih“, v odstavku 1 določa:

„Države članice zahtevajo, da proizvajalci in uvozniki novih tobačnih izdelkov pristojnim organom držav članic predložijo uradno obvestilo o vsakem takem izdelku, ki ga nameravajo dati na zadevni nacionalni trg. Uradno obvestilo se predloži v elektronski obliki šest mesecev pred nameravanim dajanjem na trg. [...]

[…]“

9. Člen 20 te direktive, naslovljen „Elektronske cigarete“, v odstavku 2, prvi pododstavek, določa:

„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. […]“

10. Člen 23 iste direktive, naslovljen „Nadzor in izvrševanje“, v odstavkih 2 in 3 določa:

„2. Države članice zagotovijo, da se tobačni in povezani izdelki, ki niso v skladu s to direktivo, vključno z izvedbenimi in delegiranimi akti, ki so v njej določeni, ne dajo na trg. Države članice zagotovijo, da se tobačni in povezani izdelki ne dajo na trg, če niso izpolnjene obveznosti poročanja iz te direktive.

3. Države članice določijo pravila o kaznih, ki veljajo za kršitev nacionalnih določb, sprejetih na podlagi te direktive, in sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotavljanje njihovega izvrševanja. Določene kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne. Morebitne finančne kazni, ki se lahko naložijo za namerne kršitve, so lahko takšne, da izničijo gospodarsko korist, ki se jo je nameravalo pridobiti s kršitvijo.“

2. Uredba (EU) 2019/1020

11. V uvodnih izjavah 1, 14 in 43 Uredbe (EU) 2019/1020[3] je navedeno:

„(1) Da se zagotovi prosti pretok proizvodov v Uniji, je treba zagotoviti, da so ti proizvodi skladni s harmonizacijsko zakonodajo Unije in torej izpolnjujejo zahteve, ki zagotavljajo visoko stopnjo zaščite javnih interesov, kot so varovanje zdravja in varnosti nasploh, varnost in zdravje pri delu ter varstvo potrošnikov, okolja in javne varnosti, pa tudi zaščita drugih javnih interesov, ki jih varuje navedena zakonodaja. Strogo izvrševanje teh zahtev je bistveno za ustrezno zaščito teh interesov in ustvarjanje pogojev, v katerih lahko uspeva poštena konkurenca na trgu blaga v Uniji. Da se to izvrševanje zagotovi, ne glede na to, ali se proizvodi dajo na trg po elektronski poti ali ne, in ne glede na to, ali se proizvedejo v Uniji ali ne, so potrebna pravila.

[…]

(14) Sodobne dobavne verige zajemajo najrazličnejše gospodarske subjekte, ki bi morali biti ob ustreznem upoštevanju vloge, ki jo imajo v dobavni verigi, in obsega, v katerem prispevajo k dostopnosti proizvodov na trgu Unije, predmet izvrševanja harmonizacijske zakonodaje Unije. Zato je treba to uredbo uporabljati za gospodarske subjekte, ki jih neposredno zadeva harmonizacijska zakonodaja Unije, navedena v Prilogi I k tej uredbi […]

[…]

(43) Organi za nadzor trga delujejo v interesu gospodarskih subjektov, končnih uporabnikov in javnosti, da zagotovijo, da se z ustreznimi izvršilnimi ukrepi dosledno ohranja in varuje javni interes, ki ga zajema ustrezna harmonizacijska zakonodaja Unije o proizvodih, ter da je skladnost z navedeno zakonodajo z ustreznimi pregledi zagotovljena po vsej dobavni verigi, ob upoštevanju, da v številnih primerih zgolj upravno preverjanje ne more nadomestiti fizičnih in laboratorijskih pregledov, da bi se preverila skladnost proizvodov z ustrezno harmonizacijsko zakonodajo Unije. Zato bi morali organi za nadzor trga zagotoviti visoko raven preglednosti pri izvajanju svojih dejavnosti in bi morali javnosti dati na voljo vse informacije, za katere menijo, da so koristne pri varovanju interesov končnih uporabnikov Unije.“

12. Člen 1 navedene uredbe, naslovljen „Predmet urejanja“, v odstavku 1 določa:

„Cilj te uredbe je izboljšati delovanje notranjega trga s krepitvijo nadzora trga proizvodov, zajetih s harmonizacijsko zakonodajo Unije iz člena 2, z namenom, da so na trgu Unije dostopni samo skladni proizvodi, ki izpolnjujejo zahteve, ki zagotavljajo visoko raven zaščite javnih interesov, kot so zdravje in varnost na splošno, zdravje in varnost na delovnem mestu, varstvo potrošnikov, varstvo okolja in zaščita javne varnosti ter varstvo vseh drugih javnih interesov, ki so zaščiteni z navedeno zakonodajo.“

13. Člen 2 te uredbe, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Ta uredba se uporablja za proizvode, za katere se uporablja harmonizacijska zakonodaja Unije, navedena v Prilogi I (v nadaljnjem besedilu: harmonizacijska zakonodaja Unije), če

[3] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o nadzoru trga in skladnosti proizvodov ter spremembi Direktive 2004/42/ES in uredb (ES) št. 765/2008 in (EU) št. 305/2011 (UL 2019, L 169, str. 1).

v harmonizacijski zakonodaji Unije ni drugih posebnih določb z enakim ciljem, ki bolj specifično urejajo posamezne vidike nadzora trga in izvrševanja.“

14. Člen 3 navedene uredbe, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(1) ‚dostopnost na trgu‘ pomeni vsako dobavo proizvoda za distribucijo, porabo ali uporabo na trgu Unije v okviru gospodarske dejavnosti v zameno za plačilo ali brezplačno;

(2) ‚dajanje na trg‘ pomeni, da je proizvod prvič dostopen na trgu Unije;

[…]“

15. Člen 16 Uredbe 2019/1020, naslovljen „Ukrepi za nadzor trga“, v odstavku 3 določa:

„Korektivni ukrepi, ki jih mora gospodarski subjekt sprejeti za namene odstavka 2, lahko med drugim vključujejo:

[…]

(c) takojšen umik ali odpoklic proizvoda ter opozarjanje javnosti na tveganje, ki ga proizvod predstavlja;

[…]“

B. Avstrijsko pravo

16. V skladu s členom 1 Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetz (zakon o tobačnih izdelkih in zaščiti nekadilk oziroma nekadilcev) z dne 1. julija 1995[4] (v nadaljevanju: tobačni zakon) „dajanje na trg“ v navedenem zakonu pomeni „odplačno ali neodplačno dajanje izdelkov na voljo potrošnikom, ne glede na to, kje so bili proizvedeni“.

17. V skladu s členom 2(1) tega zakona je prepovedano dajanje na trg „tobačnih in povezanih izdelkov, ki niso v skladu s členi od 4 do 10e ali predpisi, izdanimi na njihovi podlagi“.

18. Člen 5d tega zakona se glasi:

„(1) Označevanje zavojčkov in kakršna koli zunanja embalaža ter sam tobačni izdelek ne smeta [smejo] vključevati nobenega elementa ali značilnosti, ki:

[…]

3. se nanaša na okus, vonj, katere koli aromatične snovi ali druge dodatke ali na odsotnost le-teh,

[…]

[4] BGBl. 431/1995, v različici BGBl. I 66/2019.

(3) Elementi in značilnosti, ki so prepovedani na podlagi odstavkov 1 in 2, so zlasti besedila, simboli, imena, blagovne znamke, figurativni in drugi znaki.

“

19. Člen 14(1) istega zakona določa:

„Kdor

1. v nasprotju s členom 2 daje na trg tobačne ali povezane izdelke,

[…]

stori upravni prekršek, če za dejanje po drugih upravnih predpisih niso predvidene strožje sankcije, in se kaznuje z upravno globo do 7.500 EUR, ob ponovitvi prekrška pa s 15.000 EUR.

[…]“

III. Spor o glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

20. Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (upravni organ okrožja Grieskirchen, Avstrija, v nadaljevanju: upravni organ) je M. M., ki trguje na debelo s tobakom, 30. maja 2022 izrekel upravno globo v višini 1000 EUR, ker je družba, katere direktor je, eni od trafik (prodajno mesto) dobavila cigarete v zavojčku s prepovedano oznako. Navedbi „zaokrožen do popolnosti“ in „s počasnim sušenjem“ na tem zavojčku naj bi se namreč nanašali na okus. Upravni organ je ugotovil, da je trgovec na debelo s tem kršil člen 14(1)(1) zakona o tobaku v povezavi s členom 2(1)(1) in členom 5d(1)(3) tega zakona.

21. M. M. je zoper to odločbo vložil pritožbo pri Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (deželno upravno sodišče dežele Zgornja Avstrija, Avstrija), ki je z odločbo z dne 1. septembra 2022 pritožbi ugodilo, odločbo upravnega organa z dne 30. maja 2022 odpravilo in prekrškovni postopek ustavilo.

22. Po mnenju tega deželnega upravnega sodišča je upravni organ napačno presodil, da je dobava zadevnih proizvodov na prodajno mesto pomenila njihovo dajanje na trg. Člen 1(2) zakona o tobaku povzema opredelitev pojma „dajanje na trg“ iz člena 2, točka 40, Direktive 2014/40, zato bi bilo treba ta pojem razumeti tako, da pomeni odplačno ali neodplačno dajanje izdelkov na voljo potrošnikom, ne glede na to, kje so bili ti proizvedeni. V skladu s tem je treba šteti, da je izdelek „dan na trg“ za potrošnike, če je na voljo na prodajnih mestih ali v prodaji na daljavo, in da je „dajanje na voljo“ potrošnikom razpolaganje z zalogo tobačnih izdelkov z namenom neposredne prodaje potrošnikom, torej v zadnji fazi pred prodajo potrošnikom, ki običajno poteka v trafiki. Deželno upravno sodišče dežele Zgornja Avstrija je zato sklenilo, da M. M. zadevnih izdelkov ni „dal na trg“, ker jih je dobavil upravljavcu prodajnega mesta, ki je prav tako podjetnik in ne potrošnik.

23. Upravni organ je zoper odločbo z dne 1. septembra 2022 vložil revizijo pri Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija), ki je predložitveno sodišče. Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (zvezni minister za zdravje, socialne zadeve, oskrbo in varstvo potrošnikov, Avstrija) je nato vstopil v postopek namesto upravnega organa.

24. Predložitveno sodišče meni, da je treba za odločitev o sporu v postopku v glavni stvari ugotoviti, ali prepoved dajanja na trg tobačnega izdelka, katerega zavojček ni v skladu z zahtevami glede predstavitve, na podlagi prava Unije – ki je po vsebini enako avstrijskemu pravu –, velja že takrat, ko trgovec na debelo ta izdelek dobavi na prodajno mesto, ali šele takrat, ko se s tega prodajnega mesta dobavi potrošniku. V zvezi s tem naj bi bila odločilna razlaga pojma „dajanje na trg“ iz člena 23(2) Direktive 2014/40. Vendar pa ta direktiva ne opredeljuje pojma „dajanje izdelkov na voljo“, ki je osrednji element pojma „dajanje na trg“, kot je opredeljen v členu 2, točka 40, te direktive.

25. Predložitveno sodišče najprej ugotavlja, da člen 2, točka 40, Direktive 2014/40 v nemški jezikovni različici [5] ne izključuje razlage pojma „dajanje na trg“, ki bi vključevala dajanje izdelka na voljo prodajnemu mestu. Na podlagi angleške [6] in francoske [7] jezikovne različice pa tega ni mogoče razjasniti.

26. Na drugem mestu navedeno sodišče ugotavlja, da je v zvezi s členom 2, točka 40, Direktive 2014/40 Sodišče v sodbi Pro Rauchfrei II [8] v skladu z običajnim pomenom izraza „dajati na voljo“ razsodilo, da je treba šteti, da je tobačni izdelek predmet „dajanja na trg“, če ga potrošniki lahko pridobijo. To naj bi bilo mogoče samo, če je izdelek na voljo za prodajo, še preden je kupljen in plačan. Iz tega naj bi v obravnavani zadevi izhajalo, da če trgovec na debelo navedeni izdelek dobavi na prodajno mesto, to ni „dajanje na trg“.

27. Vendar se predložitveno sodišče zaradi dejanskih razlik med zadevo, v kateri je bila izdana sodba Pro Rauchfrei II [9], in zadevo iz postopka v glavni stvari, sprašuje, ali je treba razlago, ki jo je Sodišče sprejelo v navedeni sodbi, razumeti tako, da je „dajanje na trg“ tobačnih izdelkov ne glede na zadevno določbo Direktive 2014/40 vselej pogojeno s tem, da je tobačni izdelek potrošniku na voljo neposredno (na primer s prodajo), in da do tega dajanja na voljo ne more priti v kateri od predhodnih faz v dobavni verigi.

28. V zvezi s tem predložitveno sodišče ugotavlja, da Sodišče v sodbi ni upoštevalo preudarkov generalnega pravobranilca Tancheva iz njegovih sklepnih predlogov v zadevi Pro Rauchfrei [10], v skladu s katerimi je trgovina na debelo izrecno izvzeta iz pojma „dajanje na trg“. Ne glede na to pa po mnenju navedenega sodišča sistematična razlaga Direktive 2014/40 kaže na to, da se lahko pojem „dajanje na trg“, ki je v členu 2, točka 40, te direktive opredeljen splošno, uporablja za različne gospodarske subjekte, vključene v trgovino s tobačnimi izdelki, odvisno od določbe te direktive, ki se uporablja, in konkretnega položaja. Tako bi obveznost držav članic iz člena 23(2) navedene direktive, da zagotovijo, da se z njo neskladni tobačni izdelki ne „dajo na trg“, lahko v nekaterih primerih veljala za proizvajalce, uvoznike ali trgovce na debelo, v drugih pa samo za prodajna mesta.

5 „entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Produkten […] *für* Verbraucher“. Poudarek dodan.

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

7 „le fait de mettre des produits […] à la disposition des consommateurs“.

8 Sodba z dne 9. marca 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174, točka 20).

9 Sodba z dne 9. marca 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

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

29. Na tretjem mestu se nacionalno sodišče sklicuje na nemško zakonodajo. Nemški zakonodajalec naj bi se namreč oprl na tako razlago pojma „dajanje na trg“, po kateri so glede na zadevno določbo Direktive 2014/40 zajeti vsi gospodarski subjekti, vključeni v trgovino s tobačnimi izdelki, ali le nekateri od njih. Meni, da čeprav so v nemški zakonodaji v bistvu povzete opredelitve iz člena 2 te direktive, je v njej pri opredelitvi izraza „dajanje na trg“ pojasnjeno, da dajanje tobačnih izdelkov na voljo zajema vsakršno dobavo izdelka za distribucijo, porabo ali uporabo na trgu Unije v okviru gospodarske dejavnosti. Nemški zakonodajalec naj bi torej s tem povzel opredelitev pojma „dajanje na trg“ iz člena 2(2) Uredbe (ES) št. 765/2008[11], da bi zagotovil skladnost med materialnimi določbami in ukrepi za nadzor trga.

30. Zato predložitveno sodišče meni, da člen 1(1)(1) nemškega zakona o tobaku zagotavlja, da pojem „dajanje na trg“ ne zajema le neposredne dobave tobačnih izdelkov potrošniku, temveč vsakršno dobavo teh izdelkov v kateri koli fazi v dobavni verigi. Navedeni zakon poleg navedene določbe v členu 3(1) določa, da so gospodarski subjekti in lastniki prvih prodajnih mest v okviru svoje poslovne dejavnosti na enak način dolžni zagotavljati, da se na trg dajejo samo izdelki, ki izpolnjujejo zahteve iz tega zakona.

31. V avstrijskem pravu pa naj primerljivih pravil ne bi bilo, saj je v členu 1(2) zakona o tobaku zgolj dobesedno povzeta opredelitev iz člena 2, točka 40, Direktive 2014/40, v členu 2(1)(1) tega zakona pa prepoved dajanja na trg iz člena 23(2) Direktive 2014/40.

32. V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) sklenilo prekiniti postopek in Sodišču predložiti naslednje vprašanje v predhodno odločanje:

„Ali je treba člen 23(2) v povezavi s členom 2, točka 40, in členom 13(1)(c) [Direktive 2014/40] razlagati tako, da prepoved dajanja tobačnega izdelka na trg, katerega zavojček vključuje elemente oziroma značilnosti, ki se nanašajo na okus, velja že takrat, ko trgovec na debelo ta tobačni izdelek dobavi na prodajno mesto, ali šele takrat, ko se na prodajnem mestu proda potrošnikom?“

33. Pisna stališča so predložili M. M., avstrijska vlada, belgijska vlada in nizozemska vlada ter Evropska komisija. Iste stranke, razen belgijske valde, so na obravnavi 23. oktobra 2024 stališča predstavile tudi ustno.

IV. Analiza

34. Predložitveno sodišče z edinim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 23(2) Direktive 2014/40 v povezavi s členom 2, točka 40, te direktive razlagati tako, da obveznost držav članic, da zagotovijo, da se tobačni izdelki, pri katerih zavojček ni v skladu z zahtevami te direktive v zvezi s predstavitvijo teh izdelkov, ne dajo na trg, velja tudi takrat, ko trgovec na debelo te izdelke dobavi na prodajno mesto, ali samo takrat, ko se s prodajnega mesta dobavijo potrošnikom.

35. Pred začetkom analize tega vprašanja za predhodno odločanje je treba po mojem mnenju navesti nekaj uvodnih ugotovitev o njegovem predmetu.

[11] Uredba Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o določitvi zahtev za akreditacijo in nadzor trga v zvezi s trženjem proizvodov (UL 2008, L 218, str. 30). Člen 2(2) te uredbe je povzet v členu 3(2) Uredbe 2019/1020.

36. Ugotavljam namreč, da so se stranke v sporu osredotočile predvsem na razlago člena 2, točka 40, Direktive 2014/40, ki abstraktno opredeljuje pojem „dajanje na trg“ v smislu te direktive. Po mojem mnenju pa v obravnavani zadevi ne gre za razlago opredelitve pojma „dajanje na trg“ *in abstracto*, temveč za razlago materialne določbe te direktive, v kateri se ta pojem uporablja.

37. Po mojem mnenju je namreč predmet te zadeve obseg obveznosti držav članic, da ne dovolijo dajanja na trg tobačnih izdelkov, ki niso v skladu z Direktivo 2014/40, Sodišče pa mora glede tega presoditi, ali ta obveznost zajema le nadzor takrat, ko se ti izdelki na prodajnem mestu prodajo potrošniku, ali tudi v prejšnjih fazah v dobavni verigi, v obravnavani zadevi je to na primer veleprodaja.

38. Zato se bom osredotočil na razlago člena 23(2) Direktive 2014/40 v delu, v katerem državam članicam nalaga, da zagotovijo, da se tobačni izdelki, ki niso v skladu s to direktivo, ne dajo na trg.

39. V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je.[12]

40. Zato bom skušal na podlagi jezikovne (A), sistematične (B) in teleološke (C) razlage člena 23(2) Direktive 2014/40 ugotoviti, ali obveznost držav članic, da zagotovijo, da se izdelek, ki ni v skladu s to direktivo, ne da na trg, velja takrat, ko trgovec na debelo tobačne izdelke dobavi na prodajno mesto.

A. Jezikovna razlaga

41. Člen 23(2) Direktive 2014/40 določa splošno obveznost nadzora držav članic zaradi zagotavljanja, da se izdelki, ki niso v skladu s to direktivo, ne bi dajali na trg.

42. Stranke se strinjajo glede tega, da se je treba pri ugotavljanju pomena izraza „dajanje na trg“ v okviru takšne obveznosti nadzora sklicevati na člen 2, točka 40, Direktive 2014/40.

43. Komisija tako navaja, da besedilo člena 2, točka 40, Direktive 2014/40 jasno določa, da gre za dajanje na trg samo takrat, kadar imajo potrošniki neposreden dostop do zadevnih izdelkov. Če bi se ta pojem kakor koli razlagal tako, da zajema dobavo izdelkov s strani trgovca na debelo na prodajno mesto, bi bilo to v nasprotju z besedilom te določbe.

44. S to razlago se strinjam. Člen 2, točka 40, Direktive 2014/40 vsebuje splošno opredelitev pojma „dajanje na trg“, predpogoj za to pa je, da imajo potrošniki dostop do zadevnih izdelkov.

45. Vendar tako kot belgijska in nizozemska vlada tudi sam menim, da zgolj s sklicevanjem na opredelitev pojma „dajanje na trg“ v smislu člena 2, točke 40, Direktive 2014/40 ni mogoče natančno ugotoviti, ali obveznost držav članic iz člena 23(2) te direktive glede nadzora vključuje nadzor tudi takrat, ko trgovec na debelo zadevne izdelke dobavi na prodajno mesto.

46. Kot sicer poudarja tudi sama Komisija, člen 23(2) Direktive 2014/40 državam članicam nalaga obveznost rezultata, torej da izdelki, ki niso v skladu s to direktivo, ne smejo biti na voljo potrošnikom. Pojem „dajanje na trg“ iz člena 2, točka 40, navedene direktive torej omogoča samo

[12] Sodbi z dne 30. januarja 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, točka 60), in z dne 26. septembra 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, točka 23).

to, da se ugotovi, kakšen rezultat je treba doseči v skladu s členom 23(2) te direktive. Ni pa na njegovi podlagi mogoče ugotoviti, ali mora država članica za dosego takšnega rezultata dolžnost nadzora izvajati tudi ob prodaji na debelo, ali pa samo takrat, ko se zadevni izdelki dobavijo potrošniku na prodajnem mestu.

47. Obsega obveznosti iz člena 23(2) Direktive 2014/40 prav tako ni mogoče razjasniti s sklicevanjem na to, kako je pojem „dajanje na trg“ opredelilo Sodišče v zadevi Pro Rauchfrei II [13]. Sodišče je moralo tako v zadevi, v kateri je bila izrečena ta sodba, ugotoviti, ali prodaja tobačnih izdelkov prek prodajnega avtomata, v katerem izdelki niso vidni, pomeni „dajanje na trg“ v smislu člena 8(3) te direktive, ki določa, da zdravstvena opozorila na teh izdelkih ob njihovem dajanju na trg ne smejo biti prekrita. V zvezi s tem je Sodišče razsodilo, da je treba skladu z običajnim pomenom izraza „dajati na voljo […]“ šteti, da je tobačni izdelek predmet „dajanja na trg“, če ga potrošniki lahko pridobijo. Če je tobačni izdelek na voljo za prodajo, je treba šteti, da je bil dan na trg, še preden je bil kupljen in plačan.

48. Sodba Pro Rauchfrei II [14] torej pojasnjuje pojem „dajanje na trg“ v skladu s členom 2, točka 40, Direktive 2014/40 v smislu, ki je skladen z jezikovno razlago, po kateri je dajanje na trg pogojeno s tem, da imajo potrošniki neposreden dostop do zadevnih izdelkov.

49. Vendar tudi takšna rešitev pojasnjuje samo rezultat, ki ga morajo države članice doseči v skladu s členom 23(2) Direktive 2014/40, torej da potrošniki ne smejo pridobiti izdelkov, ki niso v skladu s to direktivo. Ni pa mogoče na njeni podlagi ugotoviti, ali morajo države članice za to, da ta rezultat dosežejo, izvajati nadzor samo ob prodaji potrošniku na prodajnem mestu ali tudi v prejšnjih fazah v dobavni verigi.

50. Besedilo člena 23(2) Direktive 2014/40 v zvezi s tem ni nedvoumno. Kot poudarjajo vse stranke, ta določba predpisuje rezultat, ki ga je treba doseči. Nasprotno pa ta določba ne rešuje vprašanja, na kakšen način naj države članice ta cilj dosežejo, torej samo z nadzorom v zadnji fazi v dobavni verigi ali tudi prej v dobavni verigi.

51. Ker torej iz besedila člena 23(2) Direktive 2014/40 ne izhaja nedvoumno, ali obveznost držav članic, da zagotovijo, da tobačni izdelek, ki ni v skladu s to direktivo, ni „dan na trg“, vključuje nadzor tudi takrat, ko trgovec na debelo te izdelke dobavi na prodajno mesto, je treba po mojem mnenju analizirati opredelitev tega pojma glede na kontekst te določbe in cilje te direktive.

B. Sistematična razlaga

52. Na eni strani je člen 23 Direktive 2014/40, naslovljen „Nadzor in izvrševanje“, ena od končnih določb te direktive, ki v odstavku 2 določa, da „[d]ržave članice zagotovijo, da se tobačni in povezani izdelki, ki niso v skladu s to direktivo […] ne dajo na trg“.

53. V členu 23(3) Direktive 2014/40 pa je določena obveznost držav članic, da določijo pravila o kaznih, ki veljajo za kršitve nacionalnih določb o prenosu.

[13] Sodba z dne 9. marca 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

[14] Sodba z dne 9. marca 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

54. Zato člen 23(2) Direktive 2014/40 razumem tako, da državam članicam nalaga splošno obveznost nadzora, katere namen je zagotoviti, da se potrošnikom ne dajejo na voljo proizvodi, ki niso v skladu s to direktivo, odstavek 3 tega člena te direktive pa to splošno obveznost nadzora konkretizira z vzpostavitvijo pravil o kaznih za kršitve zahtev te direktive.

55. Vendar pa določitev teh pravil o kaznih ni z ničemer omejena na kršitve določb Direktive 2014/40 v fazi, ko se neskladni tobačni izdelki dobavijo potrošnikom na prodajnem mestu. Nasprotno, kot poudarja Komisija, se te kazni nanašajo na vse določbe te direktive, ne glede na fazo v dobavni verigi, za katero se uporabljajo.

56. Zato menim, da takšna omejitev ne bi smela veljati niti za obveznost nadzora, ki jo državam članicam nalaga člen 23(2) Direktive 2014/40.

57. Na drugi strani pa je treba v širšem kontekstu – kot poudarja Komisija – opozoriti, da Direktivo 2014/40 v določenem obsegu dopolnjuje Uredba 2019/1020, ki določa ukrepe za nadzor trga zaradi zagotavljanja skladnosti zadevnih proizvodov z materialnimi določbami harmonizacijske zakonodaje.

58. Uredba 2019/1020 se uporablja za izdelke, za katere velja harmonizacijska zakonodaja Unije iz Priloge I k navedeni uredbi, kjer je navedena tudi Direktiva 2014/40. Namen te uredbe je krepitev nadzora trga izdelkov, zajetih z navedeno direktivo, da bi bili na trg dani samo z njo skladni izdelki.

59. Z drugimi besedami, cilj Uredbe 2019/1020 je povečati učinkovitost mehanizmov iz Direktive 2014/40 glede skladnosti tobačnih izdelkov z njenimi določbami.

60. V ta namen Uredba 2019/1020 državam članicam med drugim nalaga, da morajo trg nadzorovati in ob neskladnosti izdelka sprejeti nekatere ukrepe, vključno s tem, da zadevnemu gospodarskemu subjektu odredijo sprejetje potrebnih ukrepov za odpravo neskladnosti. Obveznost nadzora iz navedene uredbe, s katero se krepi obveznost nadzora, ki je že določena v Direktivi 2014/40, torej ne velja samo takrat, ko se izdelek potrošniku dobavi na prodajnem mestu, temveč se z njo ta določba dopolnjuje tako, da se od držav članic zahteva sprejetje konkretnih ukrepov.

61. Kot poudarja sama Komisija, se s tem želi zagotoviti celovito izvajanje Direktive 2014/40 v celotni dobavni verigi tobačnih izdelkov, saj je v uvodni izjavi 12 Uredbe 2019/1020 navedeno, da bi se „[o]d gospodarskih subjektov v celotni dobavni verigi […] moralo pričakovati, da pri dajanju proizvodov na trg […] ravnajo […] povsem v skladu z veljavnimi pravnimi zahtevami“.

62. Po mojem mnenju takšen mehanizem potrjuje, da je treba obveznost nadzora iz člena 23(2) Direktive 2014/40 razlagati tako, da je po obsegu enaka tisti iz Uredbe 2019/1020.

63. Na podlagi navedenega po mojem mnenju iz sistematične razlage izhaja, da dolžnost nadzora držav članic iz člena 23(2) Direktive 2014/40 pomeni, da države članice svoje dolžnosti nadzora ne izvajajo le takrat, ko se zadevni izdelki potrošniku dobavijo na prodajnem mestu, temveč tudi pri veleprodaji.

64. Takšno razlago po mojem mnenju potrjuje tudi teleološka razlaga te določbe.

C. Teleološka razlaga

65. Sodišče je že razsodilo, da Direktiva 2014/40 v skladu s členom 1 sledi dvojnemu cilju, ki obsega olajševanje pravilnega delovanja notranjega trga s tobačnimi in povezanimi izdelki, ob upoštevanju visoke ravni varovanja zdravja ljudi, zlasti mladih. [15]

66. Cilj zagotavljanja visoke ravni varovanja zdravja je potrjen v uvodnih izjavah 8, 13, 18, 21, 36, 54 in 59 Direktive 2014/40.

67. Ob upoštevanju tega cilja menim, da je treba splošno obveznost nadzora, ki jo državam članicam nalaga člen 23(2) Direktive 2014/40, razlagati tako, da se ta nadzor ne izvaja samo takrat, ko se zadevni izdelek potrošniku proda na prodajnem mestu, temveč tudi ob vsaki transakciji, ki je predpogoj za to, da se lahko izdelek nazadnje da na voljo potrošnikom.

68. Če bi bil namreč nadzor, ki ga države članice izvajajo nad izpolnjevanjem zahtev iz Direktive 2014/40, omejen samo na zadnjo fazo v dobavni verigi tobačnih izdelkov, bi se s tem zmanjšala učinkovitost obveznosti nadzora, ki jo državam članicam nalaga ta direktiva.

69. Takšna razlaga bi pomenila, da bi bila na podlagi Direktive 2014/40 odgovornost za dajanje na trg izdelkov, ki niso v skladu z njo, zgolj na prodajnem mestu, čeprav le-to ne more vplivati na številne zahteve iz te direktive v zvezi s sestavo ali embalažo teh izdelkov. Po mojem mnenju bi s tem nastalo nezanemarljivo tveganje, da bi bili potrošnikom na voljo izdelki, ki ne bi bili v skladu s predpisi in bi torej škodovali njihovemu zdravju.

70. Nasprotno pa razlaga, ki jo predlagam in v skladu s katero obveznost držav članic, da zagotovijo, da se izdelki, ki niso v skladu z Direktivo 2014/40, ne dajo na trg, pomeni izvajanje nadzora v različnih fazah v dobavni verigi, omogoča doseganje cilja zagotavljanja visoke ravni varovanja zdravja, saj zagotavlja, da države članice pri vsaki transakciji, ki je predpogoj za to, da je izdelek nazadnje na voljo potrošnikom, preverijo skladnost z zahtevami Direktive 2014/40.

71. Podobno cilj pravilnega delovanja notranjega trga po mojem mnenju ni v prid stališču Komisije, da obveznost nadzora iz člena 23(2) Direktive 2014/40 od držav članic zahteva zgolj nadzor ob prodaji potrošniku na prodajnem mestu, države članice pa lahko po želji sprejmejo nacionalne ukrepe za predhodne faze v dobavni verigi, s katerimi zagotovijo, da potrošniku niso na voljo neskladni proizvodi.

72. Zaradi take razlage bi lahko nastale razlike med zakonodajami držav članic, subjektom v dobavni verigi, ki niso prodajna mesta, pa bi se z nacionalnimi ukrepi držav članic nalagale različne obveznosti.

73. Zato po mojem mnenju iz teleološke razlage člena 23(2) Direktive 2014/40 izhaja, da se obveznost držav članic, da zagotovijo, da se tobačni izdelki, katerih zavojček ni v skladu z zahtevami te direktive v zvezi s predstavitvijo teh izdelkov, ne dajo na trg, ne izvaja samo ob prodaji teh izdelkov potrošniku na prodajnem mestu, ampak tudi takrat, ko jih trgovec na debelo dobavi na prodajno mesto.

[15] Sodba z dne 4. maja 2016, Poljska/Parlament in Svet (C-358/14, EU:C:2016:323, točka 80).

V. Predlog

74. Na podlagi navedenih preudarkov predlagam, da Sodišče na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija), odgovori:

Člen 23(2) Direktive 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 v povezavi s členom 2, točka 40, te direktive

je treba razlagati tako, da

se obveznost držav članic, da zagotovijo, da se tobačni izdelki, katerih zavojček ni v skladu z zahtevami te direktive v zvezi s predstavitvijo teh izdelkov, ne dajo na trg, ne izvaja samo ob prodaji teh izdelkov potrošniku na prodajnem mestu, ampak tudi takrat, ko jih trgovec na debelo dobavi na prodajno mesto.