Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

18. prosinca 2025.*

„Žalba – Javno zdravlje – Grijani duhanski proizvodi – Povlačenje određenih izuzeća – Delegirana direktiva (EU) 2022/2100 – Tužba za poništenje – Aktivna procesna legitimacija – Članak 263. četvrti stavak UFEU-a – Uvjet osobnog utjecaja pobijanog akta na žalitelja – Uski krug gospodarskih subjekata – Obveze izvješćivanja i obavješćivanja – Odobrenje za stavljanje u promet”

U predmetu C-731/23 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 29. studenoga 2023.,

Nicoventures Trading Limited, sa sjedištem u Londonu (Ujedinjena Kraljevina),

British American Tobacco (Germany) GmbH, sa sjedištem u Hamburgu (Njemačka),

British American Tobacco Italia SpA (BAT Italia), sa sjedištem u Rimu (Italija),

British American Tobacco Polska Trading sp. z o.o., sa sjedištem u Varšavi (Poljska),

British American Tobacco España SA, sa sjedištem u Madridu (Španjolska),

P. J. Carroll & Company Limited, sa sjedištem u Dublinu (Irska),

koje zastupaju M. Schonberg i L. Van den Hende, *advocaten*,

žalitelji,

a druge stranke u postupku su:

Europska komisija, koju zastupaju F. van Schaik i H. van Vliet, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

koju podupire:

Francuska Republika, koju zastupaju M. de Lisi, B. Fodda i B. Travard, u svojstvu agenata,

intervenijent u žalbenom postupku,

* Jezik postupka: engleski

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca drugog vijeća, F. Schalin, M. Gavalec i Z. Csehi, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. lipnja 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom žalbom Nicoventures Trading Limited, British American Tobacco (Germany) GmbH, British American Tobacco Italia SpA (BAT Italia), British American Tobacco Polska Trading sp. z o.o., British American Tobacco España SA i P. J. Carroll & Company Limited zahtijevaju ukidanje rješenja Općeg suda Europske unije od 20. rujna 2023., Nicoventures Trading i dr./Komisija (T-706/22, u daljnjem tekstu: pobijano rješenje, EU:T:2023:579), kojim je taj sud odbacio kao nedopuštenu njihovu tužbu za poništenje Delegirane direktive Komisije (EU) 2022/2100 od 29. lipnja 2022. o izmjeni Direktive 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu povlačenja određenih izuzeća za grijane duhanske proizvode (SL 2022., L 283, str. 4. i ispravak SL 2023./90183, L, u daljnjem tekstu: Delegirana direktiva).

Pravni okvir

Direktiva 2014/40/EU

2 Direktivom 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ (SL 2014., L 127, str. 1. te ispravci SL 2015., L 150, str. 24. i SL 2017., L 123, str. 135.) utvrđuju se pravila za stavljanje duhanskih proizvoda na tržište.

3 U skladu s člankom 2. te direktive, naslovljenim „Definicije”:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

18. ‚sastojak’ znači duhan, aditiv, kao i svaka tvar ili element prisutan u finaliziranom duhanskom ili srodnom proizvodu uključujući papir, filtar, tintu, kapsule i ljepila;

[…]

25. ‚svojstvena aroma' znači jasno zamjetljiv miris ili okus, osim duhanskog, koji je rezultat aditiva ili kombinacije aditiva, uključujući, ali ne i ograničavajući se na, aromu voća, začina, bilja, alkohola, slatkiša, mentola ili vanilije, koja je zamjetljiva prije ili tijekom konzumacije duhanskog proizvoda;

[…]

28. ‚značajna promjena okolnosti' znači povećanje opsega prodaje prema kategoriji proizvoda za najmanje 10 % u najmanje pet država članica, na temelju podataka o prodaji poslanih u skladu s člankom 5. stavkom 6., ili povećanje razine raširenosti pušenja u skupini potrošača mlađih od 25 godina za najmanje pet postotnih bodova u najmanje pet država članica po predmetnoj kategoriji proizvoda na temelju Posebnog Eurobarometerova izvješća 385 iz svibnja 2012. ili jednakovrijedne studije o raširenosti pušenja; u svakom slučaju, smatra se da se značajna promjena okolnosti nije dogodila ako je obujam prodaje kategorije proizvoda na maloprodajnoj razini ne premašuje 2,5 % ukupne prodaje duhanskih proizvoda na razini [Europske] [u]nije;

[…]"

4 Člankom 5. navedene direktive, naslovljenim „Izvješćivanje o sastojcima i emisijama", određuje se:

„1. Države članice od proizvođača i uvoznika duhanskih proizvoda zahtijevaju da njihovim nadležnim nacionalnim tijelima predaju sljedeće podatke prema robnoj marki i vrsti:

(a) popis svih sastojaka i njihovih količina korištenih u proizvodnji duhanskih proizvoda, u padajućem redoslijedu prema masi svakog sastojka sadržanog u duhanskim proizvodima;

[…]

Za novi ili izmijenjen duhanski proizvod, podaci koji se zahtijevaju prema ovom članku predaju se prije stavljanja tih proizvoda na tržište.

[…]

6. Države članice od proizvođača i uvoznika traže da podnesu dostupne unutarnje i vanjske studije o istraživanju tržišta i sklonostima različitih skupina potrošača, uključujući mlade osobe i pušače, u vezi sa sastojcima i emisijama, te radnih sažetaka svakog istraživanja tržišta kojeg provode prilikom stavljanja novog proizvoda na tržište. Države članice od proizvođača i uvoznika također zahtijevaju izvješćivanje o opsegu njihove prodaje po robnoj marki i vrsti, navedeno po komadu cigarete ili kilogramu, i po državi članici za svaku godinu počevši od 1. siječnja 2015. Države članice osiguravaju sve druge o obujmu prodaje koji su im dostupni.

7. Svi podaci i informacije iz ovog članka i članka 6. koji se moraju proslijediti državama članicama ili ih one moraju proslijediti, prosljeđuju se u elektroničkom obliku. Države članice pohranjuju podatke u elektroničkom obliku i brinu se za to da [Europska] [k]omisija i druge države članice imaju pristup tim podacima u svrhu primjene ove Direktive. […]"

5 U skladu s člankom 7. Direktive 2014/40, naslovljenim „Propisi o sastojcima":

„1. Države članice zabranjuju stavljanje na tržište duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom.

[…]

7. Države članice zabranjuju stavljanje na tržište duhanskih proizvoda koji sadrže arome u bilo kojem od svojih sastavnih dijelova kao što su filtri, papiri, pakiranja, kapsule ili bilo kakva tehnička obilježja koja omogućuju izmjenu mirisa ili okusa dotičnog duhanskog proizvoda ili jačine njihova dima. Filtri, papiri i kapsule ne smiju sadržavati duhan ni nikotin.

[…]

12. Duhanski proizvodi osim cigareta i duhana za samostalno motanje izuzimaju se iz zabrana utvrđenih u stavcima 1. i 7. Komisija u skladu s člankom 27. donosi delegirane akte radi povlačenja tog izuzeća za pojedinu kategoriju proizvoda ako je izvješćem Komisije utvrđeno da je došlo do značajne promjene okolnosti.

[…]”

6 Članak 9. te direktive odnosi se na opća upozorenja i informativne poruke koji se moraju nalaziti na jediničnim pakiranjima i vanjskim pakiranjima duhanskih proizvoda za pušenje. Članak 10. navedene direktive pobliže određuje obveze u pogledu kombiniranih zdravstvenih upozorenja koja se moraju nalaziti na svakom jediničnom pakiranju i svim vanjskim pakiranjima tih proizvoda.

7 U skladu s člankom 11. Direktive 2014/40, naslovljenim „Označivanje duhanskih proizvoda za pušenje, osim cigareta, duhana za samostalno motanje i duhana za vodenu lulu”:

„1. Države članice mogu izuzeti duhanske proizvode za pušenje, osim cigareta, duhana za samostalno motanje i duhana za vodenu lulu iz obveze navođenja informativne poruke iz članka 9. stavka 2. i kombiniranih zdravstvenih upozorenja utvrđenih u članku 10. […]

[…]

6. Komisija u skladu s člankom 27. donosi delegirane akte radi povlačenja mogućnosti za odobravanje izuzeća za bilo koju od pojedinih kategorija proizvoda iz stavka 1., ako je u izvješću Komisije utvrđeno da je došlo do značajne promjene okolnosti u pogledu predmetne kategorije proizvoda.”

8 Članak 19. te direktive, naslovljen „Obavješćivanje o novim duhanskim proizvodima”, predviđa:

„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. Ona mora biti popraćena detaljnim opisom dotičnog novog duhanskog proizvoda, kao i uputama za njegovu uporabu i podacima o sastojcima i emisijama u skladu s člankom 5. […]

2. […] Države članice sve podatke dobivene temeljem ovog članka moraju učiniti dostupnima Komisiji.

3. Države članice mogu uvesti sustav za odobravanje novih duhanskih proizvoda. […]

[…]”

Delegirana direktiva

9 Člankom 1. Delegirane direktive propisuje se:

„Direktiva [2014/40] mijenja se kako slijedi:

1. Članak 7. stavak 12. zamjenjuje se sljedećim:

,12. Duhanski proizvodi osim cigareta, duhana za samostalno motanje i grijanih duhanskih proizvoda izuzimaju se od zabrana utvrđenih u stavcima 1. i 7. Komisija u skladu s člankom 27. donosi delegirane akte radi povlačenja tog izuzeća za pojedinu kategoriju proizvoda ako je izvješćem Komisije utvrđeno da je došlo do značajne promjene okolnosti.

Za potrebe prvog podstavka ‚grijani duhanski proizvod’ znači novi duhanski proizvod koji se zagrijava kako bi se proizvele emisije koje sadržavaju nikotin i druge kemikalije koje korisnik zatim udiše i koji je, ovisno o njegovim svojstvima, bezdimni duhanski proizvod ili duhanski proizvod za pušenje.’.

2. Članak 11. mijenja se kako slijedi:
   (a) naslov se zamjenjuje sljedećim:

   ‚*Članak 11.*

   ‚Označivanje duhanskih proizvoda za pušenje, osim cigareta, duhana za samostalno motanje, duhana za vodenu lulu i grijanih duhanskih proizvoda”;
   (b) u stavku 1. prvi podstavak zamjenjuje se sljedećim:

   ‚Države članice mogu izuzeti duhanske proizvode za pušenje osim cigareta, duhana za samostalno motanje, duhana za vodenu lulu i grijanih duhanskih proizvoda kako su definirani u članku 7. stavku 12. drugom podstavku od obveze navođenja informativne poruke iz članka 9. stavka 2. i kombiniranih zdravstvenih upozorenja iz članka 10. U tom slučaju i uz dodatak općeg upozorenja iz članka 9. stavka 1. svako jedinično pakiranje i sva vanjska pakiranja tih proizvoda moraju sadržavati jedno od tekstualnih upozorenja iz Priloga I. Opće upozorenje iz članka 9. stavka 1. mora sadržavati upućivanje na usluge povezane s prestankom pušenja iz članka 10. stavka 1. točke (b).’.”

Okolnosti spora

10 Okolnosti spora iznesene su u točkama 2. do 6. pobijanog rješenja. Za potrebe ove žalbe mogu se sažeti na sljedeći način.

11 Grupa British American Tobacco (u daljnjem tekstu: grupa BAT), kojoj pripadaju žalitelji, proizvodi i stavlja u promet duhanske proizvode, među kojima su i grijani duhanski proizvodi. Jedan od žalitelja, Nicoventures Trading, osnovan je tijekom 2011. unutar grupe BAT s ciljem fokusiranja isključivo na razvoj i stavljanje u promet bezdimnih inovativnih proizvoda, u koje spadaju i grijani duhanski proizvodi. Nicoventures Trading prodaje grijane duhanske proizvode

grupe BAT ostalim društvima iz grupe, među kojima su i drugi žalitelji. Potonji osiguravaju ili namjeravaju osiguravati distribuciju proizvoda društva Nicoventures Trading na tržištima četrnaest država članica.

12 Komisija je 15. lipnja 2022., u skladu s Direktivom 2014/40, objavila izvješće kojim se utvrđuje značajna promjena okolnosti u pogledu grijanih duhanskih proizvoda.

13 Nakon tog izvješća Komisija je na temelju članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. Direktive 2014/40 donijela Delegiranu direktivu. Od 23. listopada 2023., datuma kada su države članice trebale primjenjivati mjere potrebne za usklađivanje s Delegiranom direktivom, grijani duhanski proizvodi više nisu izuzeti od zabrana koje se odnose na arome iz članka 7. stavaka 1. i 7. Direktive 2014/40. Nadalje, od tog dana nezabranjeni grijani duhanski proizvodi za pušenje podliježu istim obvezama prikazivanja na pakiranjima kao i drugi neizuzeti duhanski proizvodi za pušenje.

Postupak pred Općim sudom i pobijano rješenje

14 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 16. studenoga 2022. žalitelji su pokrenuli postupak za poništenje Delegirane direktive.

15 S obzirom na to da se, u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, Delegirana direktiva ne odnosi ni izravno ni osobno na žalitelje, Komisija je 17. siječnja 2023. istaknula prigovor nedopuštenosti.

16 Pobijanim rješenjem Opći sud je prihvatio taj prigovor nedopuštenosti i odbacio tužbu kao nedopuštenu.

17 Opći sud najprije je, u točkama 13. i 14. tog rješenja, utvrdio da je Delegirana direktiva regulatorni akt u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, koji u članku 2. predviđa provedbene mjere, odnosno mjere za prenošenje, čije je donošenje na državama članicama. Opći sud je iz toga zaključio da tužba za poništenje nije obuhvaćena trećim slučajem iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, odnosno slučajem prema kojem svaka osoba može pokrenuti postupke protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere. Također je utvrdio da, s obzirom na to da žalitelji nisu adresati Delegirane direktive, tužba za poništenje ne može biti obuhvaćena prvim slučajem iz te odredbe, prema kojem svaka osoba može pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi. Slijedom toga, Opći sud je smatrao da valja ispitati jesu li žalitelji obuhvaćeni drugim slučajem iz navedene odredbe, odnosno odnosi li se Delegirana direktiva na njih izravno i osobno.

18 Što se tiče uvjeta u skladu s kojim se pobijani akt mora izravno odnositi na žalitelja, Opći sud je u točkama 24., 26. i 28. pobijanog rješenja, nakon što je podsjetio na relevantnu sudsku praksu Suda, utvrdio da Delegirana uredba utječe na položaj gospodarskih subjekata koji, poput žalitelja, stavljaju u promet ili namjeravaju stavljati u promet grijane duhanske proizvode sa svojstvenom aromom jer će, nakon njezina donošenja, takvo stavljanje u promet postati nezakonito. Ti će gospodarski subjekti također biti dužni na pakiranjima nezabranjenih grijanih duhanskih proizvoda za pušenje istaknuti ista zdravstvena upozorenja koja moraju biti navedena i na pakiranjima nekih drugih duhanskih proizvoda za pušenje.

19 Stoga bi se na žalitelje primjenjivala zabrana stavljanja u promet grijanih duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom i obveze koje izravno proizlaze iz Delegirane direktive, neovisno o tome što ta direktiva predviđa provedbene mjere, odnosno mjere za prenošenje koje su države članice dužne donijeti. Naime, u konkretnom slučaju mjere za prenošenje predviđene navedenom direktivom nužne su samo radi provođenja pune primjene navedene zabrane i navedenih obveza u pravima država članica, pri čemu potonje nemaju samostalne diskrecijske ovlasti jer im Delegirana direktiva ne ostavlja nikakav manevarski prostor u pogledu tih zabrana i obveza.

20 Stoga je Opći sud utvrdio da se ta direktiva izravno odnosi na žalitelje i da nijedan od argumenata koje je istaknula Komisija nije mogao dovesti u pitanje te ocjene.

21 Što se tiče uvjeta prema kojem se pobijani akt mora osobno odnositi na žalitelja, Opći sud je najprije u točki 36. pobijanog rješenja podsjetio, oslanjajući se, među ostalim, na presudu od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17), da se opći akti mogu pojedinačno odnositi na određene fizičke ili pravne osobe te samim time u odnosu na njih imati svojstvo odluke, među ostalim, kada ti akti na njih utječu zbog određenih osobina koje su im svojstvene ili zbog neke činjenične situacije koja ih razlikuje od bilo koje druge osobe, izdvajajući ih zbog toga pojedinačno na istovrstan način poput adresata odluke.

22 Pozivajući se na točku 18. presude od 18. svibnja 1994., Codorniu/Vijeće (C-309/89, EU:C:1994:197), Opći sud je u točki 37. pobijanog rješenja pojasnio da se opća primjena, a time i normativna narav akta, ne može dovesti u pitanje zbog toga što postoji mogućnost više ili manje preciznog utvrđivanja broja ili čak identiteta pravnih subjekata na koje se taj akt primjenjuje u određenom trenutku, sve dok je nesporno da se ta primjena provodi na temelju objektivnih pravnih ili činjeničnih okolnosti utvrđenih tim aktom u vezi s njegovom svrhom.

23 Opći sud zatim je ispitao argumente koje su žalitelji iznijeli kako bi dokazali da se Delegirana direktiva na njih osobno odnosi.

24 Kao prvo, Opći sud je u točki 45. pobijanog rješenja smatrao da sama činjenica da su gospodarski subjekti koji su dostavili izjavu ili obavijest iz članaka 5. i 19. Direktive 2014/40 ili koji su posjedovali odobrenje u skladu sa sustavom uspostavljenim na temelju članka 19. stavka 3. te direktive bili u trenutku donošenja Delegirane direktive odredivi ne može biti dovoljna da bi se dokazalo da se ta delegirana direktiva na njih osobno odnosi ako se ona primjenjuje na temelju općih i apstraktnih odredbi. Prema mišljenju Općeg suda, Komisija prilikom donošenja Delegirane direktive nije bila dužna posebno uzeti u obzir njihov položaj.

25 Kao drugo, Opći sud je u točki 46. pobijanog rješenja odbio argument koji se temelji na malom broju poduzeća na koja utječe Delegirana direktiva, s obzirom na to da u tom pogledu broj fizičkih ili pravnih osoba na koje takav akt utječe nema nikakvu važnost.

26 Kao treće, Opći sud je u točki 47. pobijanog rješenja prihvatio da će apsolutna zabrana stavljanja u promet grijanih duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama, koja proizlazi iz Delegirane direktive, nužno dovesti do preispitivanja odobrenja za stavljanje u promet takvih duhanskih proizvoda koja imaju neki od žalitelja. Međutim, u točkama 47. i 49. pobijanog rješenja smatrao je da se takva odobrenja, koja se priznaju bez prava ekskluziviteta, ne mogu smatrati odobrenjima koja odlikuju i pojedinačno izdvajaju položaj njihovih nositelja u odnosu na tu direktivu kao da su oni bili njezini adresati. Nadalje, prema mišljenju Općeg suda, navedena odobrenja ne daju svojim nositeljima prava usporediva s onima koja su imali tužitelji odnosno žalitelji u predmetima u kojima su donesene presude od 17. siječnja 1985., Piraiki-Patraiki i dr./Komisija (11/82,

EU:C:1985:18), od 18. svibnja 1994., Codorniu/Vijeće (C-309/89, EU:C:1994:197), od 13. ožujka 2008., Komisija/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159) i od 27. veljače 2014., Stichting Woonpunt i dr./Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100).

27 Kao četvrto, Opći sud je u točki 51. pobijanog rješenja smatrao da je sama činjenica da proizvođači i uvoznici grijanih duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom nisu, s obzirom na Delegiranu direktivu, u istoj situaciji kao industrije koje se nalaze na početku i na kraju proizvodnog i distribucijskog lanca predmetnih proizvoda irelevantna kada je riječ o pitanju pripadaju li žalitelji ograničenom krugu. Naime, da bi pružili dokaz da se Delegirana direktiva na njih osobno odnosi, žalitelji ne moraju dokazati da ona na njih utječe drukčije nego na druge gospodarske subjekte, već samo da ih dotiče zbog nekog njihovog specifičnog svojstva ili činjeničnih okolnosti koji ih razlikuju slično kao adresata odluke.

28 U točki 52. pobijanog rješenja Opći sud je iz svih tih razmatranja zaključio da se iz odobrenja, izjava i obavijesti na koje se žalitelji pozivaju ne može utvrditi da se Delegirana direktiva na njih osobno odnosi.

29 U točkama 54. i 55. pobijanog rješenja Opći sud je, kao odgovor na argumentaciju žaliteljâ prema kojoj ta direktiva bitno utječe na njihov konkurentski položaj, utvrdio, s jedne strane, da nije dovoljno da opći akt ima veći ekonomski utjecaj na određene gospodarske subjekte nego na druge, kako bi ih se moglo pojedinačno izdvojiti u odnosu na te druge gospodarske subjekte, ako se primjena tog akta provodi na temelju objektivno određenih okolnosti. S druge strane, sama činjenica da fizička ili pravna osoba može zbog novog propisa izgubiti znatan izvor prihoda ne bi dokazala da se ona nalazi u specifičnoj situaciji i ne bi bila dovoljna kako bi se dokazalo da se taj propis odnosi na nju osobno, tako da ta osoba mora pružiti dokaz o činjenicama na temelju kojih se može utvrditi da navodno pretrpljena šteta može pojedinačno izdvojiti tu osobu u odnosu na bilo kojeg drugog gospodarskog subjekta na kojeg se navedeni propis odnosi na isti način kao i na nju.

30 Slijedom toga, Opći sud je utvrdio da žalitelji nisu u pravu kada tvrde da se Delegirana direktiva na njih osobno odnosi, zbog čega tužbu valja odbaciti kao nedopuštenu.

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

31 Svojom žalbom žalitelji od Suda zahtijevaju da:

– ukine pobijano rješenje,

– u mjeri u kojoj Sud smatra da stanje postupka to dopušta, odbije prigovor nedopuštenosti, proglasi tužbu u prvom stupnju dopuštenom i vrati predmet Općem sudu radi odlučivanja o meritumu, kao i

– naloži Komisiji snošenje troškova, uključujući troškove nastale u postupku pred Općim sudom.

32 Komisija od Suda zahtijeva da:

– odbije žalbu i

– naloži žaliteljima snošenje troškova.

33 Rješenjem predsjednika Suda od 25. travnja 2024., Nicoventures Trading i dr./Komisija (C-731/23 P, EU:C:2024:380), Francuskoj Republici odobrena je intervencija u potporu Komisijinu zahtjevu. Ona zahtijeva od Suda da u cijelosti odbije žalbu i tako potvrdi nedopuštenost tužbe.

O žalbi

34 U prilog svojoj žalbi žalitelji ističu jedan žalbeni razlog koji se temelji na pogreškama koje se tiču prava koje je Opći sud počinio prilikom primjene na njihovu situaciju uvjeta prema kojem se pobijani akt mora osobno odnositi na žalitelja. Taj se žalbeni razlog dijeli na dva različita dijela koja se temelje na pogreškama koje se tiču prava i koje su počinjene pri ispitivanju elemenata na koje se pozivaju žalitelji kako bi dokazali da se Delegirana direktiva na njih osobno odnosi te pri ocjeni pravnog kriterija „bitnog utjecaja na položaj na tržištu”.

Prvi dio jedinog žalbenog razloga

Argumentacija stranaka

35 Prvi dio jedinog žalbenog razloga odnosi se na točke 45. do 52. pobijanog rješenja. Žalitelji prigovaraju Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom ocjene pravne važnosti elemenata koje su istaknuli pred njim kao i time što je utvrdio da ti elementi nisu dovoljni za utvrđivanje da se Delegirana direktiva na njih osobno odnosi.

36 Opći je sud tako počinio pogrešku koja se tiče prava time što je svaki od navedenih elemenata ocijenio zasebno i pojedinačno te ispitao je li svaki od njih sam po sebi dovoljan za utvrđivanje da se Delegirana direktiva osobno odnosi na žalitelje. Takav pristup nije, prema mišljenju žalitelja, u skladu sa sudskom praksom koja zahtijeva da se utvrdi „skup elemenata” ili „skup činjeničnih i pravnih elemenata” koji mogu pojedinačno izdvojiti žalitelja.

37 Kao prvo, suprotno onomu što je Opći sud utvrdio u točki 45. pobijanog rješenja, relevantna je činjenica da je Komisija, zahvaljujući izjavama i obavijestima o proizvodima podnesenima na temelju članka 5. odnosno članka 19. stavka 1. Direktive 2014/40, mogla odrediti žalitelje u trenutku donošenja Delegirane direktive.

38 Kao drugo, žalitelji osporavaju točku 46. pobijanog rješenja jer iz nedavne sudske prakse proizlazi da je važnost žaliteljeva položaja na tržištu, iako sama po sebi nije dovoljna kako bi se utvrdilo da se pobijani akt na njega osobno odnosi, ipak relevantna jer čini dio skupa sastavnih elemenata posebne situacije koja obilježava tog žalitelja. To je ovdje slučaj, uzimajući u obzir važnost položaja skupine BAT na tržištu Unije u pogledu grijanih duhanskih proizvoda.

39 Osim toga, zaključak Općeg suda u točki 51. pobijanog rješenja, prema kojem se proizvođači grijanih duhanskih proizvoda ne mogu razlikovati od drugih gospodarskih subjekata koji sudjeluju u proizvodnom i distribucijskom lancu predmetnih proizvoda, pravno nije osnovan. Činjenica da akt može utjecati i na druge gospodarske subjekte ne može značiti da se taj akt ne može osobno odnositi na gospodarski subjekt na kojeg izravno i znatno utječe.

40 U ovom se slučaju u sklopu sustava obavješćivanja uspostavljenog na temelju članka 5. i članka 19. stavka 1. Direktive 2014/40 razlikuju različiti subjekti koji sudjeluju u proizvodnom i distribucijskom lancu predmetnih proizvoda. Taj sustav zahtijeva samo da obavijest podnese

proizvođač ili uvoznik predmetnog proizvoda, a ne gospodarski subjekt koji se nalazi u prethodnoj ili naknadnoj fazi opskrbnog lanca. U tom se pogledu ne može pozivati na postojanje drugog proizvođača kako bi se isključila činjenica da se Delegirana direktiva osobno odnosi na žalitelje.

41 Kao treće, Opći je sud u točkama 47. do 50. pobijanog rješenja počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije pridao dovoljnu važnost odobrenjima za stavljanje na tržište koja su pojedini žalitelji dobili prije donošenja Delegirane direktive.

42 U tom pogledu, kao prvo, žalitelji ističu da je pogrešno tvrditi da Delegirana direktiva proizvodi iste učinke na sve gospodarske subjekte, neovisno o tome imaju li odobrenje za stavljanje u promet, s obzirom na to da će oni koji ga imaju, za razliku od ostalih, to odobrenje izgubiti. Kao drugo, prava koja su postojala prije donošenja te direktive ne moraju nužno biti isključiva kako bi se smatralo da se navedena direktiva osobno odnosi na žalitelje, u smislu presuda od 13. ožujka 2008., Komisija/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159) i od 27. veljače 2014., Stichting Woonpunt i dr./Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100). Kao treće, nije nužno da takva postojeća prava budu „trajno stečena” kako bi bila relevantna u tom pogledu.

43 Komisija tvrdi da prvi dio jedinog žalbenog razloga nije osnovan.

44 Činjenica da je Opći sud sustavno i strukturirano ispitao argumente istaknute u prvostupanjskom postupku ne znači da nije uzeo u obzir „skup elemenata” koji zahtijeva sudska praksa na koju se pozivaju žalitelji. Komisija također osporava tezu da bi Opći sud, da je slijedio pristup na koji se pozivaju žalitelji, zaključio da se pobijani akt na njih osobno odnosi jer je svaki element na koji se žalitelji pozivaju očito relevantan i važan.

45 Komisija najprije prigovara žaliteljima što ostavljaju dojam da su se oslonili na velik broj elemenata koje je Opći sud trebao zajedno ocijeniti. Međutim, argumentima iznesenima u tužbi u prvom stupnju žalitelji se u biti ograničavaju na tvrdnju da imaju poseban status. S jedne strane, oni čine zatvoreni krug gospodarskih subjekata koji su, zbog izjava i obavijesti danih na temelju članaka 5. i 19. Direktive 2014/40, u trenutku donošenja Delegirane direktive bili odredivi i stvarno određeni. S druge strane, Delegirana direktiva mogla je bitno utjecati na njihov položaj na tržištu. Prema Komisijinu mišljenju, Opći sud uvjerljivo je obrazložio razloge zbog kojih se na temelju tih dvaju argumenata ne može utvrditi da se Delegirana direktiva osobno odnosi na žalitelje.

46 Što se tiče prvog argumenta, Opći sud je u točki 43. pobijanog rješenja pravilno naveo da zahtjevi predviđeni u člancima 5. i 19. Direktive 2014/40 predstavljaju opće i apstraktne kriterije koji se primjenjuju se na sve subjekte koji stavljaju na tržište ili imaju namjeru stavljati na tržište duhanski proizvod. Ne može se smatrati da ti zahtjevi odlikuju i pojedinačno izdvajaju položaj nositelja odobrenja u odnosu na Delegiranu direktivu kao da su oni bili njezini adresati.

47 U tom kontekstu, kao prvo, argumenti žalitelja o prepoznatljivosti zatvorene skupine gospodarskih subjekata prilikom donošenja Delegirane direktive bespredmetni su.

48 Kao drugo, Komisija smatra da žalitelji iskrivljuju sadržaj točke 46. pobijanog rješenja jer se, suprotno onomu što tvrde, Opći sud u toj točki nije pozvao na tržišni udio žalitelja, nego na broj poduzeća na koje utječe Delegirana direktiva. Ta su dva kriterija različita i irelevantna za utvrđivanje odnosi li se ta direktiva osobno na žalitelje.

49 Žalitelji također iskrivljuju točku 51. pobijanog rješenja jer, suprotno onomu što tvrde, Opći sud u toj točki nije naveo da se proizvođači grijanih duhanskih proizvoda ne mogu razlikovati od drugih gospodarskih subjekata koji sudjeluju u distribucijskom ili opskrbnom lancu predmetnih proizvoda.

50 Argument žalitelja prema kojem se ne može pozivati na postojanje drugog proizvođača kako bi se isključila činjenica da se Delegirana direktiva osobno odnosi na žalitelje bespredmetan je jer se Opći sud u pobijanom rješenju nije oslonio na takvo utvrđenje.

51 Kao treće, treba odbiti argument prema kojem Opći sud u točkama 47. do 50. pobijanog rješenja nije pridao dovoljnu važnost odobrenjima za stavljanje na tržište koja žalitelji imaju.

52 S jedne strane, Opći sud nije utvrdio da Delegirana direktiva proizvodi iste učinke za sve gospodarske subjekte. Argumentacija kojom žalitelji tvrde suprotno stoga je bespredmetna. S druge strane, sudska praksa na koju se žalitelji pozivaju u prilog tom argumentu nije relevantna. Tako se presuda od 13. ožujka 2008., Komisija/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159), odnosila na tužbu protiv akta opće primjene koju su podnijele osobe sa stečenim pravima, dok su u presudi od 27. veljače 2014., Stichting Woonpunt i dr./Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100), pravne osobe osporavale akt kojim se dovodi u pitanje Komisijina odluka o sustavu dodijeljenih im državnih potpora.

53 Stoga Opći sud nije, prema mišljenju te institucije, počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 47. pobijanog rješenja utvrdio da odobrenja o kojima je riječ njihovim nositeljima ne daju prava slična onima koja su uživali žalitelji u predmetima spomenutima u prethodnoj točki ove presude. U ovom bi slučaju navodna posljedica Delegirane direktive mogla biti samo „izgubljena dobit” u smislu neostvarenih očekivanja, odnosno gubitak prilike koja bi bila na raspolaganju svakoj osobi zainteresiranoj za proizvodnju ili trgovinu grijanim duhanskim proizvodima.

54 Francuska Republika slaže se sa svim Komisijinim argumentima. Dodaje da se Delegirana direktiva primjenjuje na sve gospodarske subjekte koji su propisno ovlašteni stavljati grijane duhanske proizvode na tržište, uključujući konkurente žalitelja. Osim toga, prirodno je da na tržište u nastajanju u početku uđe tek mali broj gospodarskih subjekata. Međutim, iz toga se ne može zaključiti da se žalitelji, kao gospodarski subjekti koji se razlikuju samo po svojem ranom ulasku na tržište, nalaze u posebnoj situaciji, tako da ih Delegirana direktiva pojedinačno izdvaja na način sličan njezinu adresatu.

Ocjena Suda

55 Prvi dio jedinog žalbenog razloga temelji se na pogreškama koje se tiču prava koje je Opći sud počinio prilikom ocjene elemenata koje su žalitelji istaknuli kako bi dokazali da pripadaju zatvorenoj kategoriji gospodarskih subjekata koji su u trenutku donošenja Delegirane direktive bili određeni ili odredivi te da se ona, slijedom toga, na njih osobno odnosi u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

56 Argumenti koje su iznijeli žalitelji osobito se odnose na točke 45. do 52. pobijanog rješenja u kojima je Opći sud ispitao jesu li, s jedne strane, izjave i obavijesti dane na temelju članaka 5. i 19. Direktive 2014/40 i, s druge strane, posjedovanje odobrenja za stavljanje u promet dobivenih u državama članicama koje su uspostavile sustav odobrenja na temelju članka 19. stavka 3. te direktive dovoljni da ih pojedinačno izdvoje na način sličan onome na koji se pojedinačno izdvaja adresat odluke.

57 U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da osobe kojima odluka nije upućena mogu tvrditi da se ona na njih osobno odnosi samo ako ta odluka utječe na njih zbog određenih osobina koje su im svojstvene ili zbog neke činjenične situacije koja ih razlikuje od bilo koje druge osobe, izdvajajući ih zbog toga pojedinačno na istovrstan način poput adresata odluke (vidjeti osobito presude od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, str. 223.; od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 93. i od 31. siječnja 2023., Komisija/Braesch i dr., C-284/21 P, EU:C:2023:58, t. 51.).

58 S tim u vezi, mogućnost da se, s više ili manje točnosti, odredi broj ili čak identitet pravnih subjekata na koje se primjenjuje neki akt ni u kojem slučaju ne znači kako treba smatrati da se taj akt osobno odnosi na te subjekte sve dok se njegova primjena ostvaruje na temelju objektivnih pravnih ili činjeničnih okolnosti određenih u navedenom aktu (presude od 16. ožujka 1978., Unicme i dr./Vijeće, 123/77, EU:C:1978:73, t. 16.; od 22. studenoga 2001., Antillean Rice Mills/Vijeće, C-451/98, EU:C:2001:622, t. 52. i od 12. srpnja 2022., Nord Stream 2/Parlament i Vijeće, C-348/20 P, EU:C:2022:548, t. 157.).

59 Međutim, isto tako iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, kada akt utječe na skupinu osoba koje su bile određene ili odredive u trenutku donošenja tog akta i prema kriterijima koji su svojstveni članovima skupine, taj se akt može osobno odnositi na te osobe kao na dio uskoga kruga gospodarskih subjekata (vidjeti u tom smislu presude od 17. siječnja 1985., Piraiki-Patraiki i dr./Komisija, 11/82, EU:C:1985:18, t. 31.; od 22. lipnja 2006., Belgija i Forum 187/Komisija, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416, t. 60.; od 13. ožujka 2008., Komisija/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, t. 71. i od 12. srpnja 2022., Nord Stream 2/Parlament i Vijeće, C-348/20 P, EU:C:2022:548, t. 158.). To posebno može biti slučaj kad akt mijenja prava koja je pojedinac stekao prije njegova donošenja (presude od 13. ožujka 2008., Komisija/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, t. 72. i od 27. veljače 2014., Stichting Woonpunt i dr./Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, t. 59.).

60 Stoga, kako bi se moglo smatrati da se pobijani akt na žalitelja osobno odnosi kao na člana uskog kruga osoba, potrebno je, s jedne strane, da žalitelj dokaže da ga je u trenutku donošenja pobijanog akta njegov autor odredio ili je on bio barem odrediv na temelju dovoljno preciznih informacija koje je taj autor mogao prikupiti (vidjeti u tom smislu presudu od 17. siječnja 1985., Piraiki-Patraiki i dr./Komisija, 11/82, EU:C:1985:18, t. 31.) i, s druge strane, da taj žalitelj ima posebna obilježja u odnosu na druge osobe na koje se navedeni akt može primijeniti.

61 U ovom slučaju Delegirana direktiva ima za učinak to da se, kao prvo, zabranjuje stavljanje u promet grijanih duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama kao i onih s aromom u jednom od svojih sastavnih dijelova i, kao drugo, da se grijani duhanski proizvodi za pušenje podvrgavaju istim obvezama označivanja kao i cigarete, duhan za samostalno motanje i duhan za vodenu lulu.

62 Iz toga slijedi da je, kao što je to Opći sud utvrdio u točkama 28. i 30. pobijanog rješenja, od 23. listopada 2023., datuma do kojeg su države članice trebale donijeti odredbe radi usklađivanja s Delegiranom direktivom i kada su se one počele primjenjivati, to stavljanje u promet postalo nedopušteno. Iz toga proizlazi da su žalitelji koji su stavljali u promet grijane duhanske proizvode sa svojstvenim aromama ili s aromom u jednom od svojih sastavnih dijelova od tog datuma bili lišeni mogućnosti stavljanja takvih proizvoda u promet.

63 Osim toga, Delegirana direktiva također je imala za učinak to da se od 23. listopada 2023. izmijeni sustav u okviru kojeg su žalitelji do tog datuma mogli stavljati u promet svoje grijane duhanske proizvode, na način da je, osobito zbog novih obveza označivanja koje se sada primjenjuju na te proizvode, uvjete za obavljanje njihovih djelatnosti učinila nepovoljnijima nego prije.

64 Međutim, s jedne strane, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 163. i 164. svojeg mišljenja, taj novi sustav posljedica je „značajne promjene okolnosti" u smislu članka 2. točke 28. Direktive 2014/40, koju je Komisija utvrdila, u skladu s tom odredbom, na temelju obujma prodaje predmetnih proizvoda koji su prijavili proizvođači i uvoznici, prilikom ispunjavanja obveze iz članka 5. stavka 6. te direktive.

65 S druge strane, s obzirom na to da su grijani duhanski proizvodi novi duhanski proizvodi, njihovu stavljanju na tržište koje su proveli žalitelji nužno je, u skladu s člankom 5. i člankom 19. stavkom 1. navedene direktive, prethodila obavijest nadležnim tijelima država članica. Toj obavijesti priložen je, među ostalim, popis sastojaka korištenih u proizvodnji tih proizvoda, među kojima su aditivi poput svojstvenih aroma, pri čemu su podaci priopćeni tom prilikom stavljeni na raspolaganje Komisiji na temelju članka 19. stavka 2. Direktive 2014/40.

66 Osim toga, to je stavljanje na tržište, ovisno o slučaju, bilo uvjetovano odobrenjem država članica koje su odlučile iskoristiti mogućnost koja im je u tom pogledu dana člankom 19. stavkom 3. te direktive.

67 U tim okolnostima valja utvrditi, kao prvo, da su žalitelji dio uskoga kruga gospodarskih subjekata koje je u trenutku donošenja Delegirane direktive Komisija odredila ili su bili odredivi jer je prije donošenja te direktive utvrđena „značajna promjena okolnosti", koja, kao uvjet za aktiviranje Komisijine delegirane ovlasti, proizlazi iz članka 7. stavka 12. i članka 11. stavka 6. Direktive 2014/40, kao i obveza obavješćivanja i odluka o odobrenju iz točaka 65. i 66. ove presude.

68 Kao drugo, žalitelji su posebno pogođeni novim zabranama i obvezama propisanima Delegiranom direktivom jer je ona imala za učinak to da se od 23. listopada 2023. izmijeni sustav u okviru kojeg su žalitelji do tog datuma mogli stavljati u promet svoje grijane duhanske proizvode, na način da je uvjete za obavljanje njihovih djelatnosti učinila nepovoljnijima nego prije, osobito s obzirom na to da je Delegiranom direktivom prodaja grijanih duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama zabranjena. Gospodarski subjekti koji djeluju na tom tržištu, kao što su žalitelji, stoga su definitivno izgubili pravo na stavljanje tih proizvoda u promet, i nijedan drugi gospodarski subjekt to ubuduće neće moći činiti.

69 Stoga je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 47. pobijanog rješenja utvrdio da se odobrenja dodijeljena nekima od žalitelja na temelju Direktive 2014/40 ne mogu smatrati odobrenjima koja odlikuju i pojedinačno izdvajaju položaj njihovih nositelja u odnosu na Delegiranu direktivu, kao da su bili njezini adresati, te time što je u točki 52. tog rješenja zaključio da na temelju odobrenja, izjava i obavijesti na koje su se žalitelji pozvali pred njim nije bilo moguće utvrditi da se Delegirana direktiva na njih osobno odnosi.

70 Kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 168. svojeg mišljenja, neisključiva priroda predmetnih odobrenja za stavljanje u promet, kako je navedeno u točki 49. pobijanog rješenja, ne može utjecati na pojedinačno izdvajanje žalitelja. Naime, relevantan kriterij u tom pogledu sastoji se u izmjeni prava koja je on stekao prije donošenja pobijanog akta (vidjeti u tom smislu presudu od 13. ožujka 2008., Komisija/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, t. 72.), odnosno u

činjenici da je osoba nositelj „posebnog stečenog prava” (vidjeti u tom smislu rješenje od 14. siječnja 2021., Sabo i dr./Parlament i Vijeće, C-297/20 P, EU:C:2021:24, t. 28.), pri čemu to pravo ne mora nužno biti isključivo.

71 S obzirom na sva ta razmatranja, valja prihvatiti prvi dio jedinog žalbenog razloga i ukinuti pobijano rješenje, bez potrebe da se ispitaju ostali argumenti koje su žalitelji iznijeli u prilog tom dijelu žalbenog razloga.

Drugi dio jedinog žalbenog razloga

72 S obzirom na to da prihvaćanje prvog dijela jedinog žalbenog razloga dovodi do ukidanja pobijanog rješenja, nije potrebno ispitati drugi dio tog žalbenog razloga, koji ne može dovesti do šireg ukidanja tog rješenja.

Tužba pred Općim sudom

73 U skladu s drugom rečenicom prvog stavka članka 61. Statuta Suda Europske unije, Sud u slučaju ukidanja odluke Općeg suda može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.

74 U ovom slučaju, iako Sud u ovoj fazi postupka ne može odlučiti o meritumu tužbe podnesene Općem sudu, on ipak raspolaže elementima potrebnima za konačno odlučivanje o prigovoru nedopuštenosti koji je Komisija istaknula tijekom prvostupanjskog postupka.

75 U prilog tom prigovoru nedopuštenosti ta institucija ističe da se Delegirana direktiva ni izravno ni osobno ne odnosi na žalitelje.

76 Kao prvo, s obzirom na to da stranke u tom pogledu nisu posebno osporile ocjene Općeg suda iznesene u točkama 27. do 33. pobijanog rješenja u pogledu pitanja odnosi li se Delegirana direktiva izravno na žalitelje, Sud ih namjerava prihvatiti kao svoje.

77 Kao drugo, iz razmatranja navedenih u točkama 61. do 68. ove presude proizlazi da se u ovom slučaju Delegirana direktiva osobno odnosi na žalitelje.

78 Iz toga slijedi da tužbu za poništenje koju su žalitelji podnijeli Općem sudu valja proglasiti dopuštenom.

79 Predmet se vraća Općem sudu radi donošenja odluke o meritumu tužbe za poništenje.

Troškovi

80 S obzirom na to da se predmet vraća Općem sudu na ponovno odlučivanje, o troškovima ovog žalbenog postupka odlučit će se naknadno.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Ukida se točka 1. izreke rješenja Općeg suda Europske unije od 20. rujna 2023., Nicoventures Trading i dr./Komisija (T-706/22, EU:T:2023:579).**

2. Dopuštena je tužba za poništenje koju su podnijeli Nicoventures Trading Limited, British American Tobacco (Germany) GmbH, British American Tobacco Italia SpA (BAT Italia), British American Tobacco Polska Trading sp. z o.o., British American Tobacco España SA i P. J. Carroll & Company Limited protiv Delegirane direktive Komisije (EU) 2022/2100 od 29. lipnja 2022. o izmjeni Direktive 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu povlačenja određenih izuzeća za grijane duhanske proizvode.

3. Predmet se vraća Općem sudu Europske unije radi donošenja odluke o meritumu tužbe za poništenje iz točke 2. ove izreke.

4. O troškovima će se odlučiti naknadno.

Potpisi