



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

4. svibnja 2016.\*

„Tužba za poništenje – Usklađivanje zakonodavstava – Direktiva 2014/40/EU – Članak 2. točka 25., članak 6. stavak 2. točka (b), članak 7. stavci 1. do 5., prva rečenica članka 7., članci 12. do 14. i članak 13. stavak 1. točka (c) – Valjanost – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih proizvoda – Zabrana stavljanja na tržište duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom – Duhanski proizvodi s mentolom – Pravna osnova – Članak 114. UFEU-a – Načelo proporcionalnosti – Načelo supsidijarnosti“

U predmetu C-358/14,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 22. srpnja 2014.,

**Republika Poljska**, koju zastupaju B. Majczyna i M. Szwarc, u svojstvu agenata,

tužitelj,

koju podupire

**Rumunjska**, koju zastupaju R.-H. Radu, D. M. Bulancea i A. Vacaru, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

**Europskog parlamenta**, koji zastupaju L. Visaggio, J. Rodrigues i A. Pospíšilová Padowska, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u

**Vijeća Europske unije**, koje zastupaju O. Segnana, J. Herrmann, K. Pleśniak i M. Simm, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupiru

**Irska**, koju zastupaju J. Quaney, E. Barrington i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju E. Barrington i J. Cookea, *SC*, kao i E. Carolana, *BL*,

**Francuska Republika**, koju zastupaju D. Colas i S. Ghiandoni, u svojstvu agenata,

**Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske**, koju zastupaju V. Kaye, C. Brodie i M. Holt, u svojstvu agenata, uz asistenciju I. Rogersa, *QC*, kao i S. Abram i E. Metcalfea, *barristers*,

\* Jezik postupka: poljski

**Europska komisija**, koju zastupaju M. Van Hoof, C. Cattabriga i M. Owsiany-Hornung, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u Luxembourg, u Luxembourg,

intervenijenti,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica prvog vijeća, u svojstvu predsjednice drugog vijeća, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadžiev (izvjestitelj), C. Lycourgos i J.-C. Bonichot, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 30. rujna 2015.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 23. prosinca 2015.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Republika Poljska svojom tužbom zahtijeva poništenje članka 2. točke 25., članka 6. stavka 2. točke (b), članka 7. stavaka 1. do 5., prve rečenice članka 7., članaka 12. do 14. i članka 13. stavka 1. točke (c) 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 (SL L 127, str. 1.).

### **Pravni okvir**

*Okvirna konvencija Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom*

- 2 U skladu s preambulom Okvirne konvencije Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom, koja je potpisana u Ženevi 21. svibnja 2003. (u daljnjem tekstu: FCTC) i čije su stranke Europska unija i njezine države članice, stranke te konvencije imaju na umu, s jedne strane, „nedvojbenost znanstvenih dokaza kojima je utvrđeno kako uporaba duhana i izlaganje duhanskom dimu uzrokuju smrt, bolest i invaliditet” i, s druge strane, da „su cigarete i drugi proizvodi koji sadrž[avaju] duhan napravljeni tako da stvaraju, i održavaju, ovisnost te kako su mnogi njihovi sastojci i dim koji proizvode farmakološki aktivni, toksični, [kancerogeni] i uzrokuju mutacije na genima i da je ovisnost o duhanu svrstana u posebnu kategoriju kao poremećaj, prema glavnoj međunarodnoj klasifikaciji bolesti”.
- 3 Članak 7. FCTC-a, naslovljen „Mjere smanjenja potražnje za duhanom, koje se ne odnose na određivanje cijena”, propisuje:

„[...] Svaka stranka usvaja i provodi učinkovite zakonodavne, izvršne, upravne ili druge mjere potrebne za provedbu svojih obveza sukladno člancima 8. [do] 13., i surađuje, prema potrebi, međusobno, izravno ili putem nadležnih međunarodnih tijela u pogledu njihove provedbe. Konferencija stranaka predlaže odgovarajuće smjernice za provedbu odredaba ovih članaka.”

4 Članak 9. FCTC-a, naslovljen „Reguliranje sastojaka duhanskih proizvoda”, propisuje:

„Konferencija stranaka, u dogovoru s nadležnim međunarodnim tijelima, predlaže smjernice za ispitivanja i mjerenja sastojaka i emisije dima duhanskih proizvoda kao i za uređivanje njihovog sadržaja i emisija. Svaka stranka, uz odobrenje nadležnih nacionalnih tijela, prihvaća i provodi učinkovite zakonodavne, izvršne, upravne ili druge mjere za takva ispitivanja i mjerenja te za takvu vrstu reguliranja.”

5 U skladu s odjeljkom 1.1. Djelomičnih smjernica za provedbu članka 9. i 10. Okvirne konvencije Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom (u daljnjem tekstu: Djelomične smjernice FCTC-a za provedbu članka 9. i 10.), stranke „se potiču da provedu mjere koje idu dalje od mjera koje se preporučuju u ovim smjernicama” [neslužbeni prijevod].

6 Odjeljak 3.1.2. navedenih smjernica, naslovljen „Sastav (uređenje)”, opisuje mjere koje ugovorne stranke mogu poduzeti radi uređenja sastava, navodeći kako slijedi:

„[...]”

3.1.2.1. Općenito Uređenje sastava, koje ima za cilj smanjenje privlačnosti duhanskog proizvoda, može doprinijeti smanjenu prevalencije uporabe duhana i ovisnosti kod novih i trajnih korisnika. [...] [...]

3.1.2.2. Duhanski proizvodi

(i) Sastojci koji se koriste za poboljšanje okusa Oporost i nadražljivost duhanskog dima znatna je prepreka eksperimentiranju i početnoj uporabi. Dokumenti duhanske industrije upućuju na to da je za smanjenje tih nepovoljnih obilježja uložena znatan napor. Oporost je moguće smanjiti na različite načine, uključujući: dodavanjem različitih sastojaka, uklanjanjem sastojaka s poznatim nadražujućim svojstvima, uravnoteženjem nadražljivosti s drugim ugodnim osjetnim podražajima ili izmjenom kemijskih svojstava emisija duhanskih proizvoda dodavanjem ili uklanjanjem određenih tvari. [...] Prikrivanje oporosti duhanskog dima aromama pridonosi promicanju i održavanju duhanske uporabe. Primjeri aromatskih tvari uključuju benzaldehid, maltol, mentol i vaniliju. Također je moguće upotrebljavati začine i bilje radi poboljšanja okusa duhanskih proizvoda. Primjeri uključuju cimet, đumbir i mentu.

Preporuka: Stranke trebaju regulirati, zabranom ili ograničavanjem, sastojke koji se mogu koristiti za poboljšanje okusa duhanskih proizvoda. [...]” [neslužbeni prijevod]

*Direktiva 2014/40*

7 Uvodne izjave 4., 7., 15. do 17., 33. i 60. Direktive 2014/40 propisuju:

„(4) U drugim područjima još uvijek postoje značajne razlike između zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda koje predstavljaju prepreke neometanom funkcioniranju unutarnjeg tržišta. S obzirom na znanstvena, tržišna i međunarodna kretanja očekuje se porast ovih odstupanja. To se također odnosi na elektroničke cigarete i spremnike za ponovno punjenje elektroničkih cigareta („spremnici za ponovno punjenje”), biljne proizvode za pušenje, sastojke i emisije iz duhanskih proizvoda, određene aspekte označivanja i pakiranja i na prekograničnu prodaju duhanskih proizvoda na daljinu.

[...]

(7) Zakonodavno djelovanje na razini Unije potrebno je i kako bi se provela [FCTC] čije su odredbe obvezujuće za Uniju i njezine države članice. Od osobite su važnosti odredbe FCTC-a o reguliranju sadržaja duhanskih proizvoda, reguliranju otkrivanja podataka o duhanskom proizvodu, pakiranju i označivanju duhanskih proizvoda, oglašavanju i nezakonitoj trgovini duhanskim proizvodima. Stranke FCTC-a, uključujući i Uniju i njezine države članice, konsenzusom su usvojile paket smjernica za provedbu odredaba FCTC-a, tijekom različitih konferencija.

[...]

(15) Izostanak ujednačenog pristupa regulaciji sastojaka duhanskih proizvoda utječe na neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta i ima negativni učinak na slobodno kretanje dobara diljem Unije. Neke države članice usvojile su zakone ili sklopile obvezujuće sporazume s industrijom o dopuštanju ili zabranjivanju određenih sastojaka. Kao rezultat toga, neki su sastojci regulirani u određenim državama članicama, ali nisu u drugima. Države članice također imaju različite pristupe u pogledu aditiva integriranih u filtere cigareta kao i aditiva za bojenje duhanskog dima. Bez ujednačivanja, očekuje se povećanje prepreka neometanom funkcioniranju unutarnjeg tržišta, imajući u vidu provedbu FCTC-a i relevantnih smjernica FCTC-a diljem Unije te u svjetlu iskustva stečenog u drugim područjima izvan Unije. Smjernice FCTC-a u vezi s uređenjem sastojaka duhanskih proizvoda i uređenjem otkrivanja podataka o duhanskom proizvodu pozivaju osobito na uklanjanje sastojaka koji poboljšavaju okus, stvaraju dojam da duhanski proizvodi pozitivno utječu na zdravlje pojedinca, da su povezani s energijom ili vitalnošću ili da imaju bojiva svojstva.

(16) Vjerojatnost nepodudarnih propisa dodatno se povećava zbog zabrinutosti u vezi s duhanskim proizvodima koji imaju svojstvenu aromu drugačiju od arome duhana, što bi moglo olakšati započinjanje konzumacije duhana ili promjene uzoraka konzumacije. Mjere kojima se uvode neopravdane razlike u postupanju prema različitim vrstama aromatiziranih cigareta trebalo bi izbjegavati. Međutim, proizvode sa svojstvenim aromama koji se prodaju u većem obujmu trebalo bi uklanjati tijekom duljeg vremenskog razdoblja kako bi [se] potrošačima omogućilo dovoljno vremena za prijelaz na druge proizvode.

(17) Zabranom duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama ne zabranjuje se izravno uporaba pojedinačnih aditiva, ali obvezuje se proizvođače na smanjenje količine aditiva ili kombinacije aditiva do razine kada uporaba aditiva ne rezultira svojstvenom aromom. [...]

[...]

(33) Prekogranična prodaja duhanskih proizvoda na daljinu mogla bi olakšati pristup duhanskim proizvodima koji nisu u skladu s ovom Direktivom. Također je povećan rizik da bi mlade osobe dobile pristup duhanskim proizvodima. Posljedično, postoji rizik da će se zakonodavstvo o nadzoru duhana dovesti u pitanje. Stoga bi državama članicama trebalo dopustiti da zabrane prekograničnu prodaju duhana na daljinu. Ako prekogranična prodaja duhana na daljinu nije zabranjena, zajednička pravila o registraciji maloprodajnih mjesta koja se bave takvom prodajom primjerena su kako bi se osigurala djelotvornost ove Direktive. [...]

[...]

(60) S obzirom na to da ciljeve ove Direktive, prije svega ujednačavanje zakona i drugih propisa država članica koji se tiču proizvodnje, predstavljanja i prodaje duhana i srodnih proizvoda, ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog svojeg opsega i učinka oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. [UEU-a]. U skladu s načelom proporcionalnosti kako je utvrđeno tim člankom, ova Direktiva ne prelazi zadani okvir koji je potreban za ostvarenje toga cilja.”

8 Članak 1. Direktive 2014/40, naslovljen „Predmet”, određuje:

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

- (a) sastojcima i emisijama duhanskih proizvoda i srodnim obvezama o izvješćivanju uključujući maksimalne razine emisija katrana, nikotina i ugljikova monoksida za cigarete;
- (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;
- (c) zabrani stavljanja[a] na tržište duhana za oralnu uporabu;
- (d) prekograničnoj prodaji duhanskih proizvoda na daljinu;
- (e) obvezi podnošenja obavijesti o novim duhanskih proizvodima;
- (f) stavljanju na tržište i označivanju određenih proizvoda koji su srodni duhanskim proizvodima, posebno elektroničkih cigareta i spremnika za punjenje i biljnih proizvoda za pušenje;

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 [FCTC-u].”

9 Članak 2. navedene direktive, naslovljen „Definicije“, u točki 25. propisuje da se za potrebe te direktive primjenjuje sljedeća definicija:

„svojtvena 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”.

10 Članak 6. Direktive 2014/40, naslovljen „Prioritetni popis aditiva i pooštrene obveze izvješćivanja”, navodi:

„1. Pored obveza izvješćivanja utvrđenih u članku 5., na određene aditive sadržane u cigaretama i u duhanu za samostalno motanje koji su uključeni na prioritetni popis primjenjuju se pooštrene obveze izvješćivanja. [...]

[...]

2. Države članice zahtijevaju od proizvođača i uvoznika cigareta i duhana za samostalno motanje koji sadrž[avaju] aditiv koji je uključen na prioritetni popis iz stavka 1. da provedu opsežne studije u kojima se svaki aditiv ispituje s obzirom na sljedeće:

[...]

(b) rezultira li svojstvenom aromom;

[...]”

11 Članak 7. navedene direktive, naslovljen „Propisi o sastojcima”, predviđa:

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

Države članice ne zabranjuju uporabu aditiva koji su ključni za proizvodnju duhanskih proizvoda, primjerice šećera radi nadomjeska šećera koji se gubi tijekom postupka sušenja, pod uvjetom da ti aditivi ne rezultiraju proizvodom svojstvene arome i ne povećaju na znatan ili mjerljiv način stvaranje ovisnosti, toksičnost ili kancerogena, mutagena ili reproduktivno toksična svojstva proizvoda.

Države članice obavješćuju Komisiju o mjerama poduzetim u skladu s ovim stavkom.

2. Komisija je dužna, na zahtjev države članice, ili može, na vlastitu inicijativu, provedbenim aktima utvrditi pripada li duhanski proizvod u područje primjene stavka 1. Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 25. stavka 2.

3. Komisija donosi provedbene akte kojima se utvrđuju jedinstvena pravila za postupke utvrđivanja pripada li duhanski proizvod u područje primjene stavka 1. Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 25. stavka 2.

4. Neovisno savjetodavno tijelo uspostavlja se na razini Unije. Države članice i Komisija mogu se savjetovati s tim tijelom prije donošenja mjera u skladu sa stavcima 1. i 2. ovog članka. Komisija donosi provedbene akte za uspostavu i rad tog tijela.

Ti provedbeni akti donose se u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 25. stavka 2.

5. Gdje je razina sadržaja ili koncentracije određenih aditiva ili njihove kombinacije rezultirala zabranama u skladu sa stavkom 1. ovog članka u najmanje tri države članice, Komisija je u skladu s člankom 27. ovlaštena donijeti delegirane akte kako bi odredila maksimalne dopuštene razine sadržaja tih aditiva ili kombinacije aditiva koji rezultiraju svojstvenom aromom.

[...]

7. Države članice zabranjuju stavljanje na tržište duhanskih proizvoda koji sadrž[avaju] 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. [...]

[...]

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.

13. Države članice i Komisija mogu naplaćivati razmjerne naknade proizvođačima i uvoznicima duhanskih proizvoda za utvrđivanje ima li proizvod svojstvenu aromu, jesu li korišteni zabranjeni aditivi i arome i sadrž[ava] li duhanski proizvod aditive u količinama koje u znatnoj i mjerljivoj količini povećavaju toksični učinak i stvaranje ovisnosti o duhanskom proizvodu ili [kancerogena, mutagena ili reproduktivno toksična svojstva] dotičnog duhanskog proizvoda.

14. U slučaju duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom čiji opseg prodaje na području cijele Unije predstavlja 3 % ili više u pojedinoj proizvodnoj kategoriji, odredbe ovog članka primjenjuju se od 20. svibnja 2020.

[...]”

12 Članak 13. Direktive 2014/40, naslovljen „Predstavljanje proizvoda”, glasi kako slijedi:

„1. Označivanje jediničnih pakiranja ni svih vanjskih pakiranja ni sam duhanski proizvod ne smiju sadržavati nikakav element ni obilježje koj[i]:

[...]

(c) upućuju na okus, miris, bilo kakve arome ili druge aditive ili njihovu odsutnost;

[...]”

13 Članak 18. navedene direktive, naslovljen „Prekogranična prodaja duhanskih proizvoda na daljinu”, predviđa, među ostalim, u stavku 1. da države članice mogu zabraniti prekograničnu prodaju duhanskih proizvoda na daljinu potrošačima.

14 Na temelju članka 29. navedene direktive, njezine odredbe moraju se prenijeti u nacionalne pravne poretke država članica najkasnije do 20. svibnja 2016. i stupiti na snagu od tog datuma.

### **Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka**

15 Republika Poljska od Suda zahtijeva da:

— poništi članak 2. točku 25., članak 6. stavak 2. točku (b), članak 7. stavke 1. do 5., prvu rečenicu članka 7., članke 12. do 14. i članak 13. stavak 1. točku (c) Direktive 2014/40 (u daljnjem tekstu zajednički: pobijane odredbe) i

— naloži Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije snošenje troškova.

16 Parlament i Vijeće od Suda zahtijevaju da:

— odbije tužbu i

— naloži Republici Poljskoj snošenje troškova.

17 Parlament i Vijeće podredno traže od Suda da, u slučaju da odluči poništiti pobijane odredbe Direktive 2014/40, naloži, u skladu s člankom 264. drugim podstavkom UFEU-a, da se njezini učinci zadrže do donošenja novog propisa u predmetnom području.

18 Odlukama od 11. prosinca 2014. Rumunjskoj je dopuštena intervencija u potporu zahtjevima Republike Poljske, a Francuskoj Republici, Irskoj, Ujedinjenoj Kraljevini i Komisiji intervencija u potporu zahtjevima Parlamenta i Vijeća.

### **O tužbi**

19 U prilog svojem zahtjevu za poništenje Republika Poljska ističe tri tužbena razloga, koji se odnose na povredu, redom, članka 114. UFEU-a, načela proporcionalnosti i načela supsidijarnosti.

#### *Dopuštenost*

20 Vijeće ističe nedopuštenost razloga koji je Republika Poljska navela u odnosu na povredu načela jednakog postupanja jer je taj razlog istaknut nepravodobno, u replici, te stoga predstavlja novi razlog u smislu članka 127. stavka 1. Poslovnika Suda.

- 21 Međutim, taj prigovor nedopuštenosti proizlazi iz pogrešnog tumačenja razloga i argumenata na koje se poziva Republika Poljska. Iako je ta država članica u više navrata, a osobito u svojoj tužbi, navodila da se duhanski proizvodi s mentolom nalaze u posebnoj situaciji koja se razlikuje od one u kojoj se nalaze drugi duhanski proizvodi sa svojstvenom aromom, ona nije istaknula zaseban razlog koji se odnosi na povredu načela jednakog postupanja, kao što je to, uostalom, potvrdila na raspravi, nego se ograničila na to da tom argumentacijom potkrijepi tri istaknuta razloga.
- 22 U tim okolnostima treba odbiti prigovor nedopuštenosti.

### *Zakonitost pobijanih odredaba*

Prvi tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu članka 114. UFEU-a

– Argumentacija stranaka

- 23 Republika Poljska tvrdi da članak 114. UFEU-a nije odgovarajuća pravna osnova za donošenje pobijanih odredaba Direktive 2014/40 jer se tim odredbama zabranjuje stavljanje na tržište duhanskih proizvoda s mentolom kao svojstvenom aromom odnosno te su odredbe usko povezane s tom zabranom.
- 24 U tom pogledu Republika Poljska smatra da je Unijin zakonodavac u svrhe donošenja navedene direktive trebao razlikovati duhanske proizvode s mentolom od onih koji sadržavaju drugu svojstvenu aromu jer su, kao prvo, duhanski proizvodi s mentolom dugotrajno prisutni na tržištu, što im daje obilježje „tradicionalnosti”, kao drugo, imaju drukčija svojstva u vezi s okusom jer mentol ne uklanja u potpunosti okus i miris duhana te, kao treće, nisu toliko privlačni za mlade ljude kao drugi duhanski proizvodi sa svojstvenom aromom.
- 25 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, Republika Poljska tvrdi, ponajprije, da u vrijeme donošenja te direktive Unijin zakonodavac nije dokazao postojanje razlika između nacionalnih propisa što se posebno tiče uporabe mentola kao dodatka u duhanskim proizvodima. Nadalje, također ne postoje objektivni razlozi koji bi omogućili utvrđivanje da je vjerojatno da će se razlike između tih propisa pojaviti u budućnosti. Naposljetku, s obzirom na to da pojam „svojstvena aroma” u Direktivi 2014/40 nije dovoljno preciziran, prenošenjem i primjenom te direktive pojavit će se na nacionalnoj razini razlike između propisa i nacionalnih praksi u tom području.
- 26 Rumunjska smatra da cilj pobijanih odredaba nije poboljšanje uvjeta funkcioniranja unutarnjeg tržišta, kao što to zahtijeva članak 114. UFEU-a, nego one prije svega nastoje osigurati visoku razinu zaštite zdravlja, iako članak 168. stavak 5. UFEU-a isključuje svako usklađivanje u tom području. Naime, uzimajući u obzir znatna odstupanja u razinama potrošnje duhanskih proizvoda s mentolom u državama članicama, zanemariv tržišni udio tih proizvoda i malu važnost u trgovini unutar Zajednice, zabrana stavljanja navedenih proizvoda na tržište ne pridonosi neometanom funkcioniranju unutarnjeg tržišta.
- 27 Parlament, Vijeće i Komisija tvrde, kao prvo, da, s obzirom na to da je Unijin zakonodavac odlučio na istovjetan način urediti sve arome, treba provjeriti postoje li razlike između nacionalnih propisa koje mogu utjecati na funkcioniranje unutarnjeg tržišta što se tiče dodataka koji daju svojstvenu aromu, promatrano u njihovoj cijelosti. Doista, prema mišljenju tih institucija, Irske i Ujedinjene Kraljevine, postojanje takvih razlika jasno proizlazi iz analize procjene učinka od 19. prosinca 2012. koju je izradila Komisija i koja je priložena Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda (SWD (2012) 452 *final*, u daljnjem tekstu: analiza procjene učinka).



- 28 Kao drugo, vjerojatno je da se nacionalni propisi u tom području razvijaju nejednako, osobito s obzirom na Djelomične smjernice za primjenu članaka 9. i 10. FCTC-a. Primjerice, Savezna Republika Njemačka zabranila je stavljanje na tržište kapsula s mentolom.
- 29 Kao treće, Parlament, Vijeće i Komisija tvrde da je pojam „svojtvena aroma” definiran općenito i apstraktno. Na državama je članicama da, u suradnji s Komisijom i prema kriterijima koje ona utvrđuje, posebno utvrde proizvode s takvom aromom. U tom pogledu, mehanizmi uspostavljeni člankom 7. stavcima 2. i 5. Direktive 2014/40 jamče pravnu sigurnost i ujednačenu primjenu svojstvenih aroma.
- 30 Naposljetku, te institucije osporavaju navod da su dio tržišta duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom i trgovina tim proizvodima unutar Zajednice zanemarivi.

– Ocjena Suda

- 31 U skladu s člankom 114. stavkom 1. UFEU-a, Parlament i Vijeće usvajaju mjere za usklađivanje odredaba zakona ili drugih propisa u državama članicama čiji je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta.
- 32 U tom pogledu, iako obično utvrđenje razlika između nacionalnih zakonodavstava nije dovoljno da bi se opravdala primjena članka 114. UFEU-a, drukčije je u slučaju razlika između zakona ili drugih propisa u državama članicama koji mogu narušiti temeljne slobode i tako neposredno utjecati na funkcioniranje unutarnjeg tržišta (vidjeti u tom smislu presude Njemačka/Parlament i Vijeće, C-376/98, EU:C:2000:544, t. 84. i 95.; British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, t. 59. i 60.; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, t. 30.; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, t. 29.; Njemačka/Parlament i Vijeće, C-380/03, EU:C:2006:772, t. 37. kao i Vodafone i dr., C-58/08, EU:C:2010:321, t. 32.).
- 33 Također iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, iako se članak 114. UFEU-a može koristiti kao pravna osnova za sprečavanje pojavljivanja budućih prepreka trgovini na temelju nejednakog razvoja nacionalnih zakonodavstava, njihovo pojavljivanje mora biti vjerojatno, a cilj predmetne mjere mora biti njihovo sprečavanje (presude British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, t. 61.; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, t. 31.; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, t. 30.; Njemačka/Parlament i Vijeće, C-380/03, EU:C:2006:772, t. 38. kao i Vodafone i dr., C-58/08, EU:C:2010:321, t. 33.).
- 34 Osim toga, Sud je presudio da, kada su ispunjene pretpostavke za korištenje članka 114. UFEU-a kao pravne osnove, Unijin zakonodavac ne može biti onemogućen koristiti tu pravnu osnovu zbog činjenice da je zaštita javnog zdravlja odlučujuća pri izboru koji se mora provesti (presude British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, t. 62.; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, t. 32.; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, t. 31. kao i Njemačka/Parlament i Vijeće, C-380/03, EU:C:2006:772, t. 39.).
- 35 U tom pogledu treba naglasiti da članak 168. stavak 1. podstavak prvi UFEU-a propisuje da se u utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Unije osigurava visok stupanj zaštite zdravlja ljudi te da članak 114. stavak 3. UFEU-a izričito zahtijeva da se u ostvarivanju usklađivanja polazi od visoke razine zaštite zdravlja ljudi (presude British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, t. 62.; Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, t. 33.; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, t. 32. kao i Njemačka/Parlament i Vijeće, C-380/03, EU:C:2006:772, t. 40.).
- 36 Iz prethodno navedenog proizlazi da, u slučaju kada postoje prepreke trgovini ili kada je vjerojatno da će se takve prepreke pojaviti u budućnosti zbog činjenice da su države članice u pogledu proizvoda ili kategorije proizvoda poduzele ili poduzimaju različite mjere koje osiguravaju različitu razinu zaštite i

koje zbog te činjenice sprečavaju slobodno kretanje dotičnog proizvoda ili dotičnih proizvoda u Uniji, članak 114. UFEU-a ovlašćuje Unijina zakonodavca da djeluje donošenjem odgovarajućih mjera u tom pogledu uz poštovanje, s jedne strane, stavka 3. tog članka i, s druge strane, pravnih načela navedenih u UFEU-u ili uspostavljenih sudskom praksom, osobito načela proporcionalnosti (presude Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, t. 34.; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, t. 33. kao i Njemačka/Parlament i Vijeće, C-380/03, EU:C:2006:772, t. 41.).

- 37 Također valja navesti da su izrazom „mjere za usklađivanje” iz članka 114. UFEU-a autori UFEU-a željeli Unijinom zakonodavcu dodijeliti, ovisno o općem kontekstu i specifičnim okolnostima područja koje treba uskladiti, marginu prosudbe kad je riječ o najprimjerenijoj tehnici usklađivanja radi postizanja željenog rezultata, posebno u područjima koja obilježavaju složene tehničke značajke (vidjeti presude Njemačka/Parlament i Vijeće, C-380/03, EU:C:2006:772, t. 42. kao i Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-270/12, EU:C:2014:18, t. 102.).
- 38 Tim mjerama može se, ovisno o okolnostima, obvezati sve države članice da odobre prodaju dotičnog proizvoda ili više njih kao i uvjetovati takvu obvezu odobrenja određenim pretpostavkama, pa čak i privremeno ili konačno zabraniti prodaju određenog proizvoda ili više njih (presude Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, t. 35.; Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, t. 34., Alliance for Natural Health i dr., C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, t. 33. kao i Njemačka/Parlament i Vijeće, C-380/03, EU:C:2006:772, t. 43.).
- 39 S obzirom na ta načela treba provjeriti jesu li ispunjene pretpostavke za primjenu članka 114. UFEU-a kao pravne osnove za pobijane odredbe Direktive 2014/40.
- 40 Argumenti koje ističe Republika Poljska u prilog svojem zahtjevu za poništenje posebno se odnose na zabranu mentola kao svojstvene arome. Ta argumentacija počiva na premisi da duhanski proizvodi s mentolom zauzimaju poseban položaj u odnosu na druge duhanske proizvode sa svojstvenom aromom pa Unijin zakonodavac nije mogao primijeniti članak 114. UFEU-a kao pravnu osnovu njihove zabrane a da prethodno nije utvrdio da su postojale stvarne ili vjerojatne razlike između propisa država članica što se tiče stavljanja na tržište duhanskih proizvoda koji osobito sadržavaju mentol.
- 41 Stoga kao prvo treba provjeriti je li Unijin zakonodavac morao dokazati postojanje razlika između nacionalnih propisa što se osobito tiče duhanskih proizvoda s mentolom kao svojstvenom aromom koje sprečavaju slobodno kretanje duhanskih proizvoda ili vjerojatnost pojave takvih prepreka u budućnosti, kako bi članak 114. UFEU-a mogao biti prikladna pravna osnova za donošenje pobijanih odredaba.
- 42 U tom pogledu treba navesti da je Unijin zakonodavac odlučio donijeti ujednačena pravila za sve duhanske cigarete i duhan za samostalno motanje sa svojstvenom aromom. Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 16. Direktive 2014/40, on je smatrao da bi ti proizvodi mogli olakšati započinjanje konzumacije duhana ili promjene uzoraka konzumacije.
- 43 Usto, Unijin zakonodavac uzeo je u obzir, kao što to potvrđuje uvodna izjava 15. navedene direktive, Djelomične smjernice FCTC-a za provedbu članka 9. i 10., koje osobito pozivaju na uklanjanje sastojaka koji poboljšavaju okus, stvaraju dojam da duhanski proizvodi pozitivno utječu na zdravlje pojedinca, da su povezani s energijom ili vitalnošću ili da imaju bojiva svojstva.
- 44 U tom pogledu treba navesti da ni te djelomične smjernice ne utvrđuju razlikovanje između različitih aroma koje se mogu dodati u duhanske proizvode. Naprotiv, u njihovu odjeljku 3.1.2.2. preporučuje se da se zabranom ili ograničavanjem propišu sastojci koji se mogu koristiti za poboljšanje okusa duhanskih proizvoda. U tom pogledu Djelomične smjernice izričito upućuju na mentol kao na aromu koja prikriva oporost i nadražljivost duhanskog dima i pridonosi promicanju i održavanju duhanske uporabe.

- 45 Iako smjernice FCTC-a nemaju obvezujući učinak, njihov je cilj, u skladu s člancima 7. i 9. FCTC-a, pomoći ugovornim strankama u primjeni obvezujućih odredaba te konvencije.
- 46 Osim toga, te se smjernice temelje na najboljim dostupnim znanstvenim podacima kao i na iskustvu stranaka FCTC-a, kao što to proizlazi iz njihove točke 1.1., a donesene su konsenzusom, uključujući Uniju i njezine države članice, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 7. Direktive 2014/40.
- 47 Stoga je cilj tako izrađenih preporuka odlučujuće utjecati na sadržaj propisa koje je Unije donijela u predmetnom području, kao što to potvrđuje izričita odluka Unijina zakonodavca da ih uzme u obzir prilikom donošenja Direktive 2014/40, a što se navodi u njezinim uvodnim izjavama 7. i 15.
- 48 Iz prethodno navedenog proizlazi da duhanski proizvodi sa svojstvenom aromom, bilo da se radi o mentolu ili o drugoj aromi, imaju, s jedne strane, istovrsna objektivna obilježja i, s druge strane, slične učinke u vezi sa započinjanjem konzumacije duhana i održavanjem duhanske uporabe.
- 49 U tom pogledu nije moguće prihvatiti primjedbe koje je istaknula Republika Poljska.
- 50 Naime, prije svega, okolnost da su duhanski proizvodi s mentolom „tradicionalni” proizvodi zbog dugotrajne prisutnosti na europskom tržištu ništa ne mijenja u pogledu tvrdnje da su njihova objektivna obilježja u biti slična onima drugih duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom, s obzirom na to da njihova aroma prikriva ili ublažava oporost duhanskog dima.
- 51 Štoviše, kao što je to navela nezavisna odvjetnica u točki 54. svojeg mišljenja, iako se podvrgavanje određenih proizvoda posebnom režimu, koji je čak i stroži, može opravdati njihovom novom pojavnošću (presude Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, t. 69. i Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, t. 71.), ipak nije moguće *a contrario* zaključiti da se proizvodi koji su dugotrajno prisutni na tržištu samo zbog tog razloga moraju podvrgnuti blažem propisu.
- 52 Nadalje, čak i pod pretpostavkom osnovanosti navoda da mentol nije toliko privlačan za mlade ljude kao druge arome, što, uostalom, tuženici osporavaju, to samo po sebi nije odlučujuće. Naime, dostatno je primijetiti da se privlačnost predmetnih proizvoda ne može ocjenjivati samo s obzirom na ukuse i navike jedne skupine potrošača, ne uzimajući u obzir druge.
- 53 U tom pogledu treba dodati da, prema odjeljcima 3.1.2.1. i 3.1.2.2. Djelomičnih smjernica za primjenu članaka 9. i 10. FCTC-a, mentol svojom ugodnom aromom nastoji povećati privlačnost duhanskih proizvoda te da smanjenje privlačnosti tih proizvoda može doprinijeti smanjenju prevalencije uporabe duhana i ovisnosti kod novih i trajnih korisnika.
- 54 Naposljetku, kad je riječ o navodu da su svojstva u vezi s okusom duhanskih proizvoda s mentolom različita od svojstava drugih duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom jer prvonavedeni proizvodi, za razliku od drugonavedenih, ne uklanjaju u potpunosti okus i miris duhana, valja navesti da on nije dostatno potkrijepljen. Naime, iako se ne može isključiti da određene arome u drukčijoj mjeri mijenjaju okus ili miris duhana, ipak sve arome, uključujući mentol, prikrivaju ili ublažavaju oporost duhanskog dima te pridonose promicanju i održavanju duhanske uporabe, kao što to proizlazi iz točke 44. ove presude.
- 55 U tim okolnostima argumentacija Republike Poljske u biti nastoji uspostaviti neopravdana različita postupanja unutar iste kategorije duhanskih proizvoda čija su objektivna obilježja i učinci slični.
- 56 Stoga, kako bi članak 114. UFEU-a mogao biti odgovarajuća pravna osnova za pobijane odredbe Direktive 2014/40, dostatno je da se dokaže postojanje razlika između nacionalnih propisa što se tiče duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom, gledajući u cjelini, a koje sprečavaju slobodno kretanje tih proizvoda ili zbog kojih postoji vjerojatnost pojave takvih prepreka u budućnosti.

- 57 Kao drugo, što se tiče postojanja takvih razlika, valja navesti da iz uvodne izjave 15. navedene direktive kao i iz analize procjene učinka navedene u točki 27. ove presude (1. dio, str. 34. i 4. dio, str. 6. i sljedeće) proizlazi da su prilikom donošenja navedene direktive postojale znatne razlike između propisa država članica, pa su neke od njih bile uspostavile različite popise dopuštenih ili zabranjenih aroma, dok druge nisu bile donijele posebne propise o tom pitanju.
- 58 Također, čini se vjerojatnim da bi u slučaju nepostojanja mjera donesenih na razini Unije na nacionalnoj razini bili uspostavljeni različiti režimi primjenjivi na duhanske proizvode sa svojstvenom aromom, uključujući mentol.
- 59 Naime, kao što je to navedeno u točki 44. ove presude, Djelomične smjernice za primjenu članka 9. i 10. FCTC-a preporučuju strankama da „se zabranom ili ograničavanjem propišu sastojci koji se mogu koristiti za poboljšanje okusa duhanskih proizvoda”, uključujući mentol.
- 60 Ostavljajući, dakle, znatnu marginu prosudbe ugovornim strankama, te djelomične smjernice omogućuju s dostatnom vjerojatnošću predviđanje da bi se, u odsutnosti mjera donesenih na razini Unije, nacionalni propisi u tom području mogli nejednako razvijati, uključujući one u vezi s uporabom mentola.
- 61 Doista, zabranjujući stavljanje na tržište duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom, članak 7. Direktive 2014/40 upravo onemogućuje takav nejednak razvoj propisa država članica.
- 62 Što se tiče, kao treće, argumenta da pobijane odredbe ne nastoje poboljšati uvjete funkcioniranja unutarnjeg tržišta, što je protivno zahtjevima iz članka 114. UFEU-a, iz sudske prakse Suda proizlazi da je tržište duhanskih proizvoda tržište čiji relativno značajan dio čini trgovina između država članica pa stoga nacionalna pravila o pretpostavkama koje moraju ispuniti ti proizvodi, osobito pretpostavke koje se odnose na njihov naziv, sastav i označavanje, po svojoj naravi mogu sprečavati slobodno kretanje robe ako ne postoji usklađivanje na razini Unije (vidjeti u tom smislu presudu *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, t. 64.).
- 63 Također valja podsjetiti da se, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 38. ove presude, mjere koje se mogu donijeti na temelju članka 114. UFEU-a mogu, među ostalim, sastojati od privremene ili konačne zabrane prodaje jednog ili određenih proizvoda.
- 64 Stoga se uklaňanjem razlika između nacionalnih propisa što se tiče sastava duhanskih proizvoda odnosno sprečavanja njihova nejednakog razvoja, uključujući zabranjivanje određenih aditiva na razini Unije, nastoji olakšati neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta dotičnih proizvoda.
- 65 Kad je riječ, kao četvrto, o navodu da zabrana svojstvenih aroma ne bi dovela do poboljšanja funkcioniranja unutarnjeg tržišta, nego, naprotiv, do pojave razlika u tom području prilikom prenošenja Direktive 2014/40 na nacionalnoj razini zbog nejasnoće pojma „svojstvena aroma”, valja navesti da je taj pojam definiran u članku 2. točki 25. te direktive kao „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”.
- 66 Članak 7. stavci 2. do 5. navedene direktive propisuje tri mehanizma čiji je cilj utvrđenje duhanskih proizvoda s takvom aromom. Na taj je način, kao prvo, Komisija na temelju stavka 2. tog članka 7. dužna, na zahtjev države članice ili na vlastitu inicijativu, provedbenim aktima utvrditi pripada li duhanski proizvod u područje primjene zabrane svojstvenih aroma. Kao drugo, Komisija je dužna u skladu sa stavkom 3. istog članka donositi provedbene akte kojima se utvrđuju jedinstvena pravila za postupke utvrđivanja pripada li duhanski proizvod u područje primjene takve zabrane. Kao treće, kad razina sadržaja ili koncentracije određenih aditiva ili njihove kombinacije rezultira zabranama

stavljanja na tržište u najmanje tri države članice, Komisija je ovlaštena donijeti delegirane akte kako bi odredila maksimalne dopuštene razine sadržaja tih aditiva ili kombinacije aditiva koji rezultiraju svojstvenom aromom.

- 67 Stoga valja utvrditi da se navedenim mehanizmima upravo nastoje uspostaviti zajednička pravila u području duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom kako bi se spriječilo eventualno pojavljivanje razlika pri prenošenju ili primjeni te direktive odnosno uklonile te razlike u slučaju njihove pojave.
- 68 Međutim, u skladu sa sudskom praksom na koju se podsjeća u točki 37. ove presude, članak 114. UFEU-a daje Unijinu zakonodavcu marginu prosudbe u vezi s najprimjerenijom tehnikom usklađivanja radi postizanja željenog rezultata, posebno u područjima koja su obilježena složenim tehničkim posebnostima.
- 69 U ovom slučaju ništa ne upućuje na to da Unijin zakonodavac uspostavljanjem mehanizama opisanih u točki 66. ove presude nije poštovao tu marginu prosudbe. Naprotiv, ti dinamični mehanizmi sadržavaju prednosti u odnosu na donošenje popisa zabranjenih ili dopuštenih aroma, kao što to predlaže Republika Poljska, koji mogu ubrzo zastarjeti stalnim razvojem proizvođačkih trgovačkih strategija odnosno koji se mogu lako zaobići.
- 70 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da prvi tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu članka 114. UFEU-a, treba odbiti.

Drugi tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu načela proporcionalnosti

– Argumentacija stranaka

- 71 Republika Poljska i Rumunjska tvrde, kao prvo, da zabrana stavljanja na tržište duhanskih proizvoda s mentolom nije mjera koja je sposobna ostvariti ciljeve koji se nastoje postići Direktivom 2014/40 jer bi zbog razloga navedenih u zadnjoj rečenici točke 25. ove presude ta zabrana dovela do pojave prepreka trgovini. Usto, ta zabrana također nije prikladna za osiguranje visoke razine zaštite zdravlja jer, s jedne strane, duhanski proizvodi s mentolom nisu toliko privlačni za mlade ljude kao drugi duhanski proizvodi sa svojstvenom aromom te, s druge strane, njihova zabrana ne bi dovela do znatnog smanjenja broja pušača, čiji bi se velik dio najvjerojatnije usmjerio na duhanske proizvode koji ne sadržavaju svojstvenu aromu. Štoviše, predmetna zabrana prouzročila bi povećanje prodaje na crno zabranjenih proizvoda.
- 72 Kao drugo, te države članice prigovaraju Unijinu zakonodavcu da je nametnuo mjeru koja je najviše obvezujuća a da nije proučio mogućnost primjene drugih manje ograničavajućih mjera, kao što je to podizanje dobnih granica od kojih je dopuštena konzumacija duhanskih proizvoda s mentolom na razini Unije, zabrana prekogranične prodaje tih proizvoda te stavljanje upozorenja na njihove oznake da su ti proizvodi štetni kao i drugi duhanski proizvodi.
- 73 Kao treće, prema mišljenju navedenih država članica, socijalni i gospodarski troškovi u obliku gubitaka radnih mjesta i prihoda zbog zabrane stavljanja na tržište duhanskih proizvoda s mentolom neproporcionalni su s obzirom na eventualne prednosti koje iz te zabrane mogu proizići, osobito u odnosu na određene države članice, među kojima je i Poljska, u kojima je proizvodnja i potrošnja duhanskih proizvoda s mentolom značajna.
- 74 Parlament, Vijeće i Komisija kao i Francuska Republika, Irska i Ujedinjena Kraljevina tvrde da je predmetna zabrana sposobna ostvariti cilj koji se nastoji postići Direktivom 2014/40.
- 75 Oni smatraju da nijedna od manje obvezujućih mjera koje zagovara Republika Poljska ne može ostvariti navedeni cilj na tako učinkovit način.

76 Prema mišljenju Parlamenta, sama činjenica da predmetna zabrana može podrazumijevati veće troškove u određenim državama članicama nego što je to slučaj u drugima nije dostatna za dokazivanje njezine neproporcionalnosti. U svakom slučaju, učinci navedene zabrane na tržište duhanskih proizvoda nisu tako značajni kako se navodi, uzimajući u obzir činjenicu, s jedne strane, da bi se mnogo pušača okrenulo nearomatiziranim duhanskim proizvodima i, s druge strane, da bi prijelazno razdoblje predviđeno u članku 7. stavku 14. Direktive 2014/40 subjektima omogućilo prilagodbu novim pravilima.

77 Vijeće i Komisija dodaju da bi, prema analizi procjene učinka, predmetna zabrana podrazumijevala smanjenje potrošnje cigareta od 0,5 % do 0,8 % u pet godina, što nije takve naravi da bi dovelo do pojave neproporcionalnih posljedica za duhansku industriju. Usto, određene negativne posljedice predmetne zabrane mogu se nadoknaditi mjerama financijske potpore koje se odobravaju na temelju programa ruralnog razvoja.

– Ocjena Suda

78 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo proporcionalnosti zahtijeva da su akti institucija Unije sposobni ostvariti legitimne ciljeve koje slijedi zakonodavstvo o kojem je riječ i da ne prelaze granice onoga što je nužno za postizanje tih ciljeva, pri čemu, u slučaju kada postoji izbor između više prikladnih mjera, valja upotrijebiti najmanje ograničavajuću, a uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići (vidjeti u tom smislu presude *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, t. 122.; *ERG i dr.*, C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 86. kao i *Gauweiler i dr.*, C-62/14, EU:C:2015:400, t. 67. i 91.).

79 Što se tiče sudskog nadzora pretpostavki spomenutih u prethodnoj točki ove presude, Unijinu zakonodavcu treba priznati široku diskrecijsku ovlast u području poput onoga o kojem je riječ u ovom slučaju, koje od njega zahtijeva političke, gospodarske i socijalne odluke i pri čemu je pozvan izvršavati složene procjene. Slijedom navedenog, na zakonitost takve mjere može utjecati samo očita neprikladnost mjere koja je donesena u tom području s obzirom na cilj koji nadležne institucije nastoje postići (vidjeti u tom smislu presudu *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, t. 123.).

80 Kad je riječ, kao prvo, o prikladnosti zabrane stavljanja na tržište duhanskih proizvoda s mentolom kao svojstvenom aromom, treba navesti da ta zabrana nastoji ostvariti dvostruki cilj u skladu s člankom 1. Direktive 2014/40, odnosno olakšati neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta za duhanske i srodne proizvode, uzimajući kao polazište visoku razinu zaštite ljudskog zdravlja, pogotovo za mlade ljude.

81 U tom pogledu valja navesti, s jedne strane, da je, kao što to proizlazi iz točaka 61. do 64. ove presude, zabrana stavljanja na tržište duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom sposobna olakšati neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta duhanskih i srodnih proizvoda.

82 S druge strane, ta je zabrana također prikladna za osiguranje visoke razine zaštite zdravlja ljudi, pogotovo za mlade ljude. Naime, nije sporno da su određene arome osobito privlačne za mlade ljude te da olakšavaju započinjanje konzumacije duhana.

83 Ne može se prihvatiti argumentacija Republike Poljske kojom se nastoji dokazati, s jedne strane, da mentol nije privlačan mladim ljudima pa njegovo korištenje ne olakšava započinjanje konzumacije duhana i, s druge strane, da zabrana te arome ne pridonosi smanjenju broja pušača.

84 Naime, ta je argumentacija bespredmetna s obzirom na to da je, kao što je to već navedeno u točki 56. ove presude, Unijin zakonodavac mogao valjano primijeniti isti pravni režim na sve svojstvene arome. Stoga sposobnost navedene zabrane da ostvari cilj zaštite zdravlja ljudi, koji nastoji postići, ne može biti dovedena u pitanje samo u odnosu na jednu određenu aromu.

- 85 Osim toga, prema Djelomičnim smjernicama za primjenu članaka 9. i 10. FCTC-a, kojima treba priznati osobito jaku dokaznu snagu zbog utvrđenja iz točke 46. ove presude, mentol, među ostalim aromama, pridonosi promicanju i održavanju duhanske uporabe te svojim ugodnim okusom čini duhanske proizvode privlačnijima njihovim potrošačima.
- 86 Doista, Direktiva 2014/40 nastoji osigurati visoku razinu zaštite zdravlja za sve potrošače pa se njezina sposobnost za ostvarenje tog cilja ne može ocjenjivati samo s obzirom na samo jednu kategoriju potrošača.
- 87 Usto, ne može se prihvatiti ni argumentacija, pod pretpostavkom da je osnovana, da zabrana stavljanja na tržište duhanskih proizvoda s mentolom ne pridonosi smanjenju broja pušača, s obzirom na to da se njome povređuje preventivna uloga te zabrane, kojom se smanjuje započinjanje konzumacije duhana.
- 88 Naposljetku, kad je riječ o argumentu da će zabrana svojstvenih aroma prouzročiti povećanje prodaje na crno duhanskih proizvoda s aromom, treba navesti da taj argument ne uzima dovoljno u obzir mehanizme koje je uspostavila Direktiva 2014/40, osobito u člancima 15. i 16., kako bi se suočilo s tom opasnošću.
- 89 Stoga se navedena zabrana ne može smatrati očito neprikladnom za ostvarivanje cilja olakšanja neometanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta za duhanske i srodne proizvode, uzimajući kao polazište visoku razinu zaštite ljudskog zdravlja, pogotovo za mlade ljude.
- 90 Kao drugo, kad je riječ o nužnosti te zabrane, valja podsjetiti, s jedne strane, da Djelomične smjernice za primjenu članaka 9. i 10. FCTC-a, kao što je to navedeno u točki 44. ove presude, preporučuju strankama FCTC-a, među ostalim, zabranu uporabe sastojaka, kao što je to mentol, koji mogu služiti za poboljšanje okusa duhanskih proizvoda. Usto, u skladu s odjeljkom 1.1. tih djelomičnih smjernica, stranke te okvirne konvencije potiče se da provedu mjere koje idu dalje od onih koje se preporučuju u navedenim smjernicama.
- 91 Unijin zakonodavac legitimno je, dakle, mogao, uzimajući u obzir te preporuke i primjenjujući svoju široku diskrecijsku ovlast, nametnuti zabranu svih svojstvenih aroma.
- 92 S druge strane, što se tiče manje ograničavajućih mjera na koje se pozvala Republika Poljska, treba navesti da se one ne čine toliko sposobnima za ostvarenje cilja koji se nastoji postići.
- 93 Naime, podizanje dobne granice od koje je dopuštena konzumacija samo u odnosu na duhanske proizvode sa svojstvenom aromom ne može smanjiti privlačnost tih proizvoda i stoga spriječiti započinjanje konzumacije duhana osoba čija je dob viša od utvrđenog praga. Štoviše, zabrana prodaje zbog podizanja te dobne granice može se u svakom slučaju lako zaobići prilikom prodaje navedenih proizvoda.
- 94 Mogućnost zabrane prekogranične prodaje duhanskih proizvoda već je predviđena, što se toga tiče, u članku 18. Direktive 2014/40. Kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 33., takvom zabranom nastoji se, među ostalim, spriječiti zaobilaženje pravila o usklađenosti duhanskih proizvoda koja su utvrđena tom direktivom. Međutim, ta zabrana nije sposobna sama po sebi osigurati visoku razinu zaštite zdravlja jer, ako ne postoji zabrana stavljanja na tržište duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom, oni nastavljaju privlačiti potrošače.
- 95 Što se tiče stavljanja zdravstvenih upozorenja na oznake u kojima bi se navelo da su i duhanski proizvodi sa svojstvenom aromom štetni za zdravlje kao i drugi duhanski proizvodi, ne čini se da je navedena mjera sposobna zaštititi zdravlje potrošača kao što je to zabrana stavljanja na tržište duhanskih proizvoda s takvom aromom, s obzirom na to da prisutnost takve arome po svojoj naravi može promicati i održavati duhansku uporabu, kao što to proizlazi iz točke 44. ove presude.

- 96 Stoga valja utvrditi da zabrana stavljanja na tržište duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom očito ne prekoračuje ono što je nužno za ostvarenje postavljenog cilja.
- 97 Kao treće, kad je riječ o navodno neproporcionalnim učincima zabrane korištenja mentola kao svojstvene arome zbog negativnih gospodarskih i socijalnih posljedica koje takva zabrana podrazumijeva, valja podsjetiti da je, čak i uz prisutnost, kao u ovom slučaju, široke normativne ovlasti, Unijin zakonodavac dužan svoj izbor utemeljiti na objektivnim kriterijima i ispitati opravdavaju li ciljevi koje donesena mjera nastoji ostvariti znatne negativne gospodarske posljedice za određene gospodarske subjekte (vidjeti u tom smislu presudu Luxembourg/Parlament i Vijeće, C-176/09, EU:C:2011:290, t. 63. i navedenu sudsku praksu).
- 98 Naime, na temelju članka 5. Protokola (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, koji je priložen UEU-u i UFEU-u, u nacrtima zakonodavnih akata uzima se u obzir potreba da se svako opterećenje koje nastaje za gospodarske subjekte svede na najmanju moguću mjeru i da bude primjereno cilju koji se treba ostvariti.
- 99 U ovom slučaju treba utvrditi da je Unijin zakonodavac nastojao ublažiti negativne gospodarske i socijalne posljedice zabrane stavljanja na tržište duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom.
- 100 Na taj način, kao prvo, kako bi se duhanskoj industriji i potrošačima osiguralo razdoblje prilagodbe, članak 7. stavak 14. Direktive 2014/40 propisuje da se, u slučaju duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom čiji opseg prodaje na području cijele Unije predstavlja 3 % ili više u pojedinoj proizvodnoj kategoriji, zabrana stavljanja na tržište Unije primjenjuje od 20. svibnja 2020.
- 101 Kao drugo, iz analize procjene učinka (1. dio, str. 114. i 6. dio, str. 2.), koja u tom pogledu nije osporena, proizlazi da bi se ta zabrana odrazila na smanjenje potrošnje cigareta u Uniji od 0,5 % do 0,8 % tijekom razdoblja od pet godina.
- 102 Ti elementi pokazuju da je Unijin zakonodavac odvagao, s jedne strane, gospodarske posljedice navedene zabrane i, s druge strane, obvezu osiguranja, u skladu s člankom 114. stavkom 3. UFEU-a, povećanog stupnja zaštite ljudskog zdravlja što se tiče proizvoda za koji su karakteristična kancerogena, mutagena ili reproduktivno-toksična svojstva.
- 103 Uostalom, treba navesti da sama činjenica da Unijin zakonodavni akt više utječe na jednu državu članicu nego na druge ne može povrijediti načelo proporcionalnosti ako su ispunjene pretpostavke na koje se podsjeća u točki 78. ove presude. Naime, Direktiva 2014/40 utječe na sve države članice i pretpostavlja da je osigurana ravnoteža između različitih postojećih interesa, uzimajući u obzir ciljeve koje ona nastoji ostvariti. Slijedom toga, ne može se smatrati protivnim načelu proporcionalnosti nastojanje ostvarenja takve ravnoteže uz uzimanje u obzir situacije svih država članica Unije, a ne specifične situacije samo jedne od njih (vidjeti analogijom presudu Estonija/Parlament i Vijeće, C-508/13, EU:C:2015:403, t. 39.).
- 104 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da drugi tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu načela proporcionalnosti, treba odbiti.



Treći tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu načela supsidijarnosti

– Argumentacija stranaka

- 105 Republika Poljska i Rumunjska tvrde da se načelo supsidijarnosti mora ocijeniti samo s obzirom na cilj zaštite javnog zdravlja jer je cilj poboljšanja uvjeta funkcioniranja unutarnjeg tržišta bespredmetan, s obzirom na to da ne postoje razlike između nacionalnih propisa što se tiče duhanskih proizvoda s mentolom, kao što je to, prema mišljenju tih država članica, dokazano u okviru prvog tužbenog razloga.
- 106 S obzirom na znatne razlike u konzumaciji tih proizvoda između država članica, socijalni, gospodarski i javnozdravstveni učinci njihove zabrane imaju u biti lokalni značaj pa bi bila učinkovitija aktivnost koja bi se poduzela na razini država članica u kojima je konzumacija navedenih proizvoda značajna.
- 107 Usto, Republika Poljska smatra da je izričaj u uvodnoj izjavi 60. Direktive 2014/40 tipska formula koja je lišena konkretnog dosega u pogledu načela supsidijarnosti.
- 108 Parlament, Vijeće, Ujedinjena Kraljevina i Komisija tvrde da je argumentacija na kojoj se temelji treći tužbeni razlog u cijelosti bespredmetna jer, suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, cilj navedene direktive nije zaštita javnog zdravlja nego poboljšanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta, na temelju visoke razine zaštite zdravlja ljudi.
- 109 Doista, u dovoljnoj je mjeri dokazano, osobito u analizi procjene učinka koja se navodi u točki 27. ove presude, da su razlike između nacionalnih propisa opravdale aktivnost na razini Unije radi poboljšanja uvjeta funkcioniranja unutarnjeg tržišta. Okolnost da se posljedice takvog propisa više osjećaju u određenim državama članicama nego u drugima ne može biti dostatna za dokazivanje povrede načela supsidijarnosti.
- 110 Kad je riječ o obrazloženju poštovanja načela supsidijarnosti, Parlament, Vijeće, Ujedinjena Kraljevina i Komisija tvrde da u obzir treba uzeti ne samo uvodnu izjavu 60. Direktive 2014/40 nego i njezine uvodne izjave 4., 7., 15. i 16., koje, iako se ne odnose na načelo supsidijarnosti, upućuju na nužnost djelovanja na razini Unije.

– Ocjena Suda

- 111 Na temelju načela supsidijarnosti iz članka 5. stavka 3. UEU-a, Unija u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije. Usto, člankom 5. Protokola (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, koji je priložen UEU-u i UFEU-u, uspostavljene su smjernice za utvrđivanje jesu li ispunjene te pretpostavke (presuda Estonija/Parlament i Vijeće, C-508/13, EU:C:2015:403, t. 44.).
- 112 Nadzor poštovanja načela supsidijarnosti provode ponajprije nacionalni parlamenti na političkoj razini u skladu s postupcima koji su u tu svrhu utvrđeni tim protokolom.
- 113 Taj nadzor zatim provodi sud Unije, koji mora provjeriti poštovanje materijalnih pretpostavki navedenih u članku 5. stavku 3. UEU-a kao i poštovanje postupovnih jamstava predviđenih u navedenom protokolu.
- 114 Kad je riječ, kao prvo, o sudskom nadzoru poštovanja materijalnih pretpostavki predviđenih u članku 5. stavku 3. UEU-a, Sud mora provjeriti je li Unijin zakonodavac na temelju detaljnih dokaza mogao smatrati da se cilj koji se nastoji postići dotičnom aktivnošću mogao bolje postići na razini Unije.

- 115 U ovom slučaju, kad je riječ području kao što je to poboljšanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta, koje nije među onima u kojima Unija ima isključivu nadležnost, valja provjeriti je li se cilj koji Direktiva 2014/40 nastoji ostvariti mogao bolje postići na razini Unije (vidjeti u tom smislu presudu *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, t. 179. i 180.).
- 116 U tom pogledu, kao što je to navedeno u točki 80. ove presude, navedena direktiva nastoji ostvariti dvostruki cilj, a 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.
- 117 Međutim, čak i pod pretpostavkom da se drugi dio tog cilja može bolje ostvariti na razini država članica, kao što to navodi Republika Poljska, to ne utječe na činjenicu da ostvarivanje navedenog cilja na toj razini može učvrstiti, ako ne i uzrokovati, situacije u kojima bi određene države članice dopuštale stavljanje na tržište duhanskih proizvoda koji sadržavaju određene svojstvene arome, dok bi ih druge zabranjivale, što je na taj način upravo suprotno prvom cilju te direktive, odnosno poboljšanju funkcioniranja unutarnjeg tržišta za duhanske i srodne proizvode.
- 118 Iz međuovisnosti dvaju ciljeva Direktive 2014/40 proizlazi da je Unijin zakonodavac mogao valjano smatrati da njegova aktivnost mora uključivati uspostavu sustava stavljanja na tržište Unije duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom i da se zbog te međuovisnosti taj dvojni cilj mogao bolje ostvariti na razini Unije (vidjeti analogijom presude *Vodafone i dr.*, C-58/08, EU:C:2010:321, t. 78. kao i *Estonija/Parlament i Vijeće*, C-508/13, EU:C:2015:403, t. 48.).
- 119 Također treba navesti da cilj načela supsidijarnosti nije ograničiti nadležnost Unije ovisno o situaciji određene države članice pojedinačno, nego ono samo zahtijeva da se predloženo djelovanje, zbog svojeg opsega ili učinaka, može bolje ostvariti na razini Unije, vodeći računa o njegovim ciljevima, navedenima u članku 3. UEU-a, i o posebnim odredbama za različita područja, osobito za unutarnje tržište, uspostavljenima Ugovorima (vidjeti u tom smislu presudu *Estonija/Parlament i Vijeće*, C-508/13, EU:C:2015:403, t. 53.).
- 120 U svakom slučaju treba navesti da elementi kojima raspolaže Sud ne dokazuju, suprotno onomu što tvrdi Republika Poljska, da je konzumacija duhanskih proizvoda s mentolom u biti ograničena na Poljsku, Slovačku i Finsku, dok je zanemariva u drugim državama članicama. Naime, prema podacima koje je izložila Republika Poljska u svojoj tužbi, u najmanje osam drugih država članica nacionalni tržišni udjel tih proizvoda veći je od njihova tržišnog udjela na razini Unije.
- 121 Stoga valja odbiti argumente koje navodi Republika Poljska, a kojima se nastoji dokazati da je cilj zaštite zdravlja ljudi mogao biti bolje ostvaren na nacionalnoj razini, što se osobito tiče zabrane stavljanja na tržište duhanskih proizvoda s mentolom, uzimajući u obzir činjenicu da su učinci tih proizvoda ograničeni na malen broj država članica.
- 122 Kao drugo, kad je riječ o poštovanju formalnih pretpostavki i osobito obrazloženju Direktive 2014/40 s obzirom na načelo supsidijarnosti, valja naglasiti da se, u skladu sa sudskom praksom Suda, poštovanje obveze obrazlaganja mora ocijeniti ne samo s obzirom na tekst osporavanog akta nego i na njegov kontekst i okolnosti slučaja (vidjeti u tom smislu presudu *Estonija/Parlament i Vijeće*, C-508/13, EU:C:2015:403, t. 61.).
- 123 U ovom slučaju valja utvrditi da Komisijin prijedlog direktive kao i analiza procjene učinka koju je ona izradila sadržavaju dostatne elemente iz kojih na jasan i nedvosmislen način proizlaze prednosti povezane s aktivnošću na razini Unije, a ne na razini država članica.

- 124 U tim okolnostima, u dovoljnoj je mjeri utvrđeno da su ti elementi omogućili Unijinu zakonodavcu i nacionalnim parlamentima ocjenu sukladnosti navedenog prijedloga s načelom supsidijarnosti, pri čemu su se pojedinci mogli upoznati s razlozima koji se odnose na to načelo, a Sud je mogao provesti svoj nadzor.
- 125 U svakom slučaju važno je istaknuti da je Republika Poljska, u skladu s pravilima određenima UFEU-om, sudjelovala u zakonodavnom postupku koji je prethodio donošenju Direktive 2014/40, koja joj je upućena jednako kao i drugim državama članicama zastupanima u Vijeću. Stoga ne može s uspjehom isticati da joj Parlament i Vijeće, donositelji te direktive, nisu omogućili da se upozna s razlozima odabira mjera koje su namjeravali donijeti (vidjeti u tom smislu presudu Estonija/Parlament i Vijeće, C-508/13, EU:C:2015:403, t. 62.).
- 126 Stoga treći tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu načela supsidijarnosti, treba odbiti.
- 127 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da, s obzirom na to da se nijedan od tužbenih razloga koje je Republika Poljska istaknula u prilog svojoj tužbi ne može prihvatiti, tužbu valja odbiti.

### **Troškovi**

- 128 Sukladno članku 138. stavku 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da su Parlament i Vijeće postavili zahtjev da se Republici Poljskoj naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, nalaže joj se snošenje troškova. U skladu s člankom 140. stavkom 1. istog Poslovnika, na temelju kojeg države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, Irskoj, Francuskoj Republici, Rumunjskoj, Ujedinjenoj Kraljevini i Komisiji valja naložiti snošenje vlastitih troškova.

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

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Republici Poljskoj nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Irska, Francuska Republika, Rumunjska, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske kao i Europska komisija snose vlastite troškove.**

Potpisi