

*Dr. Dunja Duić**

*Franka Uglešić, LL.M***

SLOBODA KRETANJA DUHANSKIH PROIZVODA U EU – NOVA PRAKSA SUDA EU***

Sloboda kretanja roba je osnova za funkcioniranje europskoga unutar-njeg tržišta. Ograničenja koja utječu na odvijanje toga procesa mogu biti novčane i nenovčane prirode. Doseg tih pojmova razradio je Sud Europske unije donošenjem odluka s objašnjenjima u predmetima gdje su bili sporni. Iako su navedena ograničenja zabranjena, postoje slučajevi u kojima su iznimno dopuštena i opravdana, kao što je na primjer javno zdravlje. U ovom radu poseban naglasak je stavljen na slobodu kretanja duhanskih proizvoda i odnos sa ograničenjem slobode kretanja zbog zaštite javnog zdravlja. Putem analize sudske prakse Suda EU vezane za duhansku industriju (Poljska/Parlament i Vijeće, Pillbox, Günter Hartmann Tabakvertrieb, SwedishMatch, Planta Tabak, Schenker, Etablissements Fr. Colruyt i Komisija/Portugal) prikazana je značajna promjena na tržištu duhanskih proizvoda koja ukazuje na sve veća ograničenja slobodu kretanja roba u korist zaštite javnog zdravlja.

Ključne reči: *Sloboda kretanja roba. – Sloboda kretanja duhanskih proizvoda. – Direktiva 2014/40. – Javno zdravlje. – Sud EU.*

* Autorica je docentica na Katedri za ustavno i europsko pravo na Pravnom fakultetu u Osijeku, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku, *dduic@pravos.hr* (Republika Hrvatska)

** Autorica je magistrica prava i odvjetnička vježbenica, *frankey0101@hotmail.com* (Republika Hrvatska)

*** Ovaj rad je iz područja teme obranjenog diplomskog rada Franke Uglešić „Sloboda kretanje roba – analiza slobode kretanja duhanskih proizvoda“ koji je pod mentorstvom doc. dr. sc. Dunje Duić obranjen na Pravnom fakultetu u Osijeku 13. lipnja 2019.

1. UVOD

Sloboda kretanja roba je kao tržišna sloboda imala najveći utjecaj na nastanak i razvoj europskoga unutarnjeg tržišta kakvog danas poznajemo. Sloboda kretanja roba je od samih začetaka unutarnjega tržišta usmjerena na uklanjanje carina i drugih ograničavajućih prepreka slobodnoj trgovini.¹ Mjere donesene u domeni slobodne trgovine moraju biti prikladne, nužne i proporcionalne. Europska unija svoje djelovanje u predmetnom području uglavnom temelji na odredbama Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu UFEU) koje se odnose na slobodu kretanja roba, ali i na ostalim propisima koje donosi i osnažuje kroz praksu Suda Europske unije.

Strukturno je ovaj rad podijeljen u dvije cjeline. Prvi dio rada obrađuje slobodu kretanja roba općenito. Predmet druge cjeline ovoga rada je sloboda kretanja duhanskih proizvoda. Uvodni dio započinje kratkim izlaganjem o stanju duhanske industrije i pravnoj regulativi koja se na nju odnosi. Konačno, u ovome radu analizirana je sudska praksa Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU) iz područja slobode kretanja duhanskih proizvoda. Analizom pet presuda navedenoga suda, donesenih u razdoblju od 2016. do 2019. godine, pokušat će se pobliže objasniti pozadina i posljedice prometovanja duhanskih proizvoda na europskome unutarnjem tržištu i ograničenja slobode kretanja duhanskih proizvoda u cilju zaštite javnog zdravlja. U radu će analizirati sudska praksa sa ciljem odgovora na pitanje do koje mjere idu ograničenja u slobodi kretanja duhanskih proizvoda i na koji način ih Sud EU opravdava.

2. SLOBODA KRETANJA ROBA

Sloboda kretanja roba je jedna od temeljnih gospodarskih sloboda i među njima je najrazvijenija, što pridonosi razvoju drugih područja slobodne trgovine. Pod tim pojmom podrazumijevamo proces ukidanja carina i pristojbi s jednakim učinkom, usvajanje zajedničke carinske tarife prema trećim državama, zabranu količinskih ograničenja i mjera s jednakim učinkom te reformu državnih monopola.²

- 1 N. Bodiroga-Vukobrat, H. Horak, A. Martinović, *Temeljne gospodarske slobode u Europskoj uniji*, Zagreb 2011, 20– 21.
- 2 T. J. Friedbacher, „Motive Unmasked: The European Court of Justice, the Free Movement of Goods, and the Search for Legitimacy“, *European Law Journal* 2/1996, 226–250.

Osim što sloboda kretanja roba unutar Europske unije počiva na carinskoj uniji, ona ide za tim da spriječi svako dovođenje u nepovoljniji položaj uvezene robe u odnosu na domaću robu i proizvode. Ograničenja slobodnoga prometa robe mogu biti novčana i nenovčana, ide se prema ukidanju svih prepreka, a naročito kada je u pitanju negativna integracija koja zahtijeva uklanjanje i onih nacionalnih propisa koji priječe slobodnu trgovinu. Lakši i slobodniji pristup tržištu bi se sam po sebi trebao smatrati ustanovljenim principom.³ Kada se govori o novčanim preprekama slobodnome kretanju roba, misli se na carine na uvoz ili izvoz robe, diskriminatorne unutarnje poreze na uvezenu robu i namete s jednakim učinkom, dok u nenovčana ograničenja spadaju količinska ograničenja na uvoz ili izvoz, mjere s istim učinkom količinskim ograničenja te diskriminatorni državni monopoli trgovinske naravi.⁴ Slobodan promet robe je u UFEU-u obuhvaćen člancima od 28 do 37, odnosno to su bivši članci od 23 do 31 UEZ-a. Nekadašnji članak 28 UEZ-a, a sada članak 34 UFEU-a, u svojoj je primjeni izazivao brojne kontroverze te se u početku vrlo široko tumačio. Značenje pojma mjera s jednakim učinkom količinskim ograničenjima je bilo sporno, kao i doseg samoga članka 34 u vidu nacionalnih mjera koje su njime obuhvaćene ili nisu te mogućnosti njihova opravdanja. Sudska praksa se po tome pitanju razvijala u nekoliko etapa i pritom širila opseg članka 34 UFEU, a među presudama su bile ključne one donesene u predmetima *Dassonville*, *Cassis de Dijon* i *Keck*. Time je Sud EU, prateći stanje i razvoj unutarnjega tržišta, uspostavio nove standarde i shvaćanja.⁵

Međutim, pored tih članaka treba spomenuti i članak 110 UFEU-a, to jest članak 90 UEZ-a, koji se odnosi na unutarnje poreze

- 3 L. W. Gormley, „Free Movement of Goods and Their Use – What Is the Use of It?“, *Fordham International Law Journal* 33/2011, 1627.
- 4 N. Bodiroga-Vukobrat, H. Horak, A. Martinović, *op.cit.*, 20; J. Goyder, „Free Movement of Cultural Goods and European Community Law“, *International Journal of Cultural Property* 2/1992, 219–225.
- 5 Predmet 8/74, *Procureur du Roi v Benoît i Gustave Dassonville*, (1974) ECR 837N; Predmet 120/78, *Rewe-Zentral AG i Bundesmonopol verwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, (1979) ECR 649; Predmet C-267 i 268/91 *Criminal proceedings against Keck and Mithouard* (1993) ECR I-06097; Bodiroga-Vukobrat, H. Horak, A. Martinović, *op.cit.* fn. 1, 41; L. W. Gormley, *op.cit.* fn. 3, 1591; S. Stadlmeier, „Milestones on the road to Keck“, *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 2/2006, 52–68; A. Pošćić, I. Majkić, „Razvoj sudske prakse nakon predmeta „Keck“ u području slobode kretanja robe“, *Pravni vjesnik* 30/2014, 3–4, 101–132.

čija prisutnost, kada stavlja domaću robu u povoljniji položaj u odnosu na uvoznu, predstavlja prepreku trgovini.⁶ Spomenuta pravna pravila su krucijalna za nacionalne sudove jer pomoću njih nastaju subjektivna pravila koja oni imaju obvezu štiti, što je njihov neposredan učinak, te moraju svoja nacionalna pravila interpretirati u skladu s njima, gdje imaju posredan učinak.⁷ Konačno, usklađivanje zakonodavstva nužno prati slobodu kretanja roba te je ono predviđeno člankom 114 UFEU-a.⁸

Legislativa Europske unije, praktičari i literatura koriste izraze roba, proizvod ili dobra, ali, kada je u pitanju primjena odredaba koje se tiču slobode kretanja roba, među njima ne postoji razlika i upotrebljavaju se kao oznake istoga pojma.⁹ Ranije spomenute odredbe UFEU-a su bitne za razumijevanje pojma roba, no one ne daju konkretnu definiciju toga pojma pa se tom problematikom bavila sudska praksa Suda EU.¹⁰ Imajući u vidu definicije iz sudske prakse, primjena

- 6 S. Weatherill, „Free movement of goods, *The International and Comparative Law Quarterly* 61/2012, 547.
- 7 T. Čapeta, S. Rodin, *Osnove prava Europske unije*, Zagreb 2018, 130.
- 8 S. Weatherill, *op.cit.*, 547.
- 9 M. Maljevac, „Sloboda kretanja robe i zabrana količinskih ograničenja i mjera s jednakim učinkom“, *Pravo i porezi* 13/2004, 55.
- 10 U slučaju Komisija protiv Italije (Predmet 7/68 *Comission v. Italy* [1968] ECR 423) Sud EU je zauzeo stajalište i dao dosta općenitu definiciju robe navodeći: „Robom, u smislu odredbe članka 23. UEZ-a, smatra se proizvod čije se vrijednost može izraziti u novcu i koji je kao takav sposoban biti predmetom trgovačkih transakcija“. Kasnije se vrlo široko tumačenje pojma robe razvijalo kroz praksu Europskoga suda i obuhvatilo različite vrste dobara. Tako se robom smatraju predmeti umjetničke, arheološke i etnografske prirode (Predmet 7/68 *Comission v. Italy* [1968] ECR 423), kao i naftni derivati (Predmet 78/23 *Campus Oil* [1984] ECR 2727). Osim toga, u pojam robe je uključen otpad (Predmet C-2/90 *Comission v. Belgium* [1992] ECR I-04431), čak i u slučaju da nema nikakvu vrijednost i nije pogodan za recikliranje, zatim i poker automati (Predmet C-124/97 *Läärä* [1999] ECR I-06067) te električna energija (Predmet C-393/92 *Almelo* [1994] ECR I-01477) Zlato i srebrne kovanice su roba ako nisu u optjecaju (Predmet 7/78 *Thompson* [1978] ECR 2247), a odredbe o slobodi kretanja robe se odnose i na životinje i poljoprivredne proizvode. Kroz razne sudske predmete vezane uz definiranje pojma robe ustanovila se i praksa koja, primjerice, robom ne smatra donacije u stvarima (Predmet C-318/07 *Persche* [2009] ECR I-01477), kao ni televizijski signal (Predmet 155/73 *Sacchi* [1974] ECR I-00359), pa stajalište suda glasi: „Trgovina materijalima, zvučnim zapisima, filmovima, aparatima i drugim proizvodima koji se koriste za difuziju televizijskih signala podliježe pravilima koja se odnose na slobodu kretanja

odredbi o slobodi kretanja roba se odnosi na proizvode podrijetlom iz država članica, ali i na one iz trećih država koji slobodno prometuju na području država članica. Ipak, u slučaju kada roba koja se nalazi u slobodnome prometu potječe iz trećih zemalja, moraju biti ispunjene sve uvozne formalnosti i naplaćene sve carine i pristojbe s učinkom koji je jednak carinama u nekoj od država članica.¹¹

Svakako, slobodna trgovina ima niz prednosti i omogućava povoljnije raspoređivanje i uporabu resursa uz veći izbor roba. Isto tako, povoljno utječe na ekonomski razvoj i kvalitetu života ljudi, ali uz postojanje nadnacionalnih i međunarodnih pravila koja, iako štite neke vrijednosti, mogu ograničiti države u reguliranju trgovine, pa je ključna optimalna ravnoteža interesa kako bi se zaštitile vrijednosti i liberalizacija trgovine.¹²

3. SLOBODA KRETANJA DUHANSKIH PROIZVODA

Unutar Europske unije je u posljednjih nekoliko godina slobodno prometovanje duhanskih proizvoda vrlo aktualna tema. Redovito se u medijima spominje da od posljedica konzumiranja duhanskih proizvoda umire godišnje oko 700.000 građana Unije uz navode kako bi se takve posljedice mogle izbjeći. Osim toga, često se može čuti kako je broj pušača na području Europe znatno veći nego u drugim dijelovima svijeta. Sektor duhana zapošljava preko milijun građana Europske unije, a oko 400 000 poljoprivrednika se bavi uzgojem duhana. Prema definiciji Svjetske zdravstvene organizacije duhanskim proizvodima se smatraju oni koji su u cijelosti ili djelomično proizvedeni od duhanskih listova kao sirovine, a namijenjeni su za pušenje, isisavanje, žvakanje ili šmrkanje. Na međunarodnoj sceni je 2005. godine značajnu ulogu odigralo stupanje na snagu Okvirne konvencije Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom, pravno obvezujućega instrumenta za sve države koje su ga potpisale i ratificirale. Konvencija je s ciljem rješavanja uzroka epidemije duhana donijela propise o liberalizaciji trgo-

dobara“. Također, postoje posebna pravila koja vrijede za predmete kao što su narkotici, strateška roba, oružje i krivotvoreni novac.

11 M. Maljevac, *op. cit.*, 18.

12 T. Perišin, „Sloboda kretanja roba i njezine implikacije na regulatornu autonomiju u Republici Hrvatskoj“, *Politička misao* 44/2007, 18.

vine, stranim ulaganjima, prekograničnom oglašavanju i sponzorstvu te nezakonitoj trgovini duhanom i duhanskim proizvodima.¹³

Europska unija je vezano za tu tematiku uglavnom usredotočena na kontrolu proizvodnje i prodaje, reklamiranje, prevenciju upotrebe i usklađivanje propisa država članica s njezinom regulativom. Prije svega, treba naglasiti da na unutarnjem tržištu postoje različite vrste duhana i duhanskih proizvoda, što zahtjeva određenu razinu klasifikacije takve robe. Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2658/87 od 23. srpnja 1987. o tarifnoj i statističkoj nomenklaturi i o Zajedničkoj carinskoj tarifi uspostavljena je nomenklatura robe kojom su, između ostaloga, obuhvaćeni i duhanski proizvodi (u daljnjem tekstu: Uredba br. 2658/87). Na temelju članka 12. stavka 1. navedene uredbe, Europska komisija svake godine uredbom donosi potpunu verziju kombinirane nomenklature i carinske stope.¹⁴

Direktivom 2001/37/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2001. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih proizvoda (u daljnjem tekstu: Direktiva 2001/37) je napravljen prvi korak prema detaljnijoj regulaciji duhanskih proizvoda na unutarnjem tržištu.¹⁵ Donošenjem Direktive 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/40) je postignuta potpunija regulaciji toga područja. Kao krajnji rok za implementaciju nove direktive u nacionalna zakono-

13 Europska komisija – Izjava Vytenisa Andriukaitisa, povjerenika za zdravlje i sigurnost hrane prigodom Svjetskog dana nepušenja: Udružimo snage kako bi pušenje postalo prošlost, https://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-2751_hr.htm, 29. svibanj 2019, vidi više u: R. Bertollini, et al, „Tobacco controlin Europe: a policy review“, *European Respiratory Review* 140/2016, 151–152.

14 Uredba Vijeća (EEZ) br. 2658/87 OJ L 256/1 od 23. srpnja 1987. i Presuda od 8. rujna 2016, Schenker, C-409/14, EU:C:2016:643, t. 9.

15 Direktiva 2001/37/EZ, OJ L194/26 od 5 lipnja 2001. Ova Direktiva bila je osporavana u nizu poznatih predmeta pred Sudom EU: Predmet C491/01, R (British American Tobacco (UK) Ltd) v. Sec’y of State for Health, 2002 E.C.R. 1–11453; Predmet C-434/02, Arnold Andrd GmbH & Co. KG v. Landrat des Kreises Herford, 2004 E.C.R. 1–11825; Predmet C-210/03, R (Swedish Match AB and Swedish Match UK Ltd) v. Sec’y of Statefor Health, 2004 E.C.R. 1–11893.

davstva država članica je određen 20. svibnja 2016. godine. Navedena direktiva polazi od zaštite javnoga zdravlja i potrošača te nesmetanoga funkcioniranja unutarnjega tržišta. U cilju provedbe svojih odredbi Direktiva 2014/40 donosi mnoge značajne promjene. Među njima treba istaknuti one vezane za grafička upozorenja u obliku fotografija, teksta i informacija o prestanku pušenja, koja će po novome prekrivati čak 65 % pakiranja cigareta i duhana za motanje te 30 % pakiranja biljnih proizvoda za pušenje. Također, od 2020. godine će biti na snazi zabrana duhanskih proizvoda sa svojstvenim aromama mentola, vanilije, bombona i slično. Cigarete i duhan za motanje više ne smiju sadržavati oznake o katranu, ugljikovu monoksidu i nikotinu, a pakiranja istih će morati biti kockastoga oblika bez mogućnosti dovođenja u zabludu da je određeni proizvod manje štetan. Jedna od važnijih promjena se odnosi na elektroničke cigarete, pa direktiva određuje standarde za koncentraciju nikotina i obujam uložaka i spremnika za nikotin u tekućem obliku. Kako bi se onemogućio pristup proizvodima koji nisu usklađeni s ovom direktivom, države članice Europske unije mogu samostalno zabraniti prodaju duhanskih proizvoda na daljinu.¹⁶

S obzirom na profit koji donosi duhanska industrija ne iznenađuje podatak da je najveći dioničar duhanske industrije Phillip Morris International pokušao utjecati na konačni tekst najnovije direktive o duhanskim proizvodima¹⁷ Iz svega navedenoga se može zaključiti da zakonodavstvo i politike Europske unije trenutno nisu naklonjeni duhanskoj industriji. Tome u prilog ide i činjenica da su Direktivom Vijeća 2011/64/EU od 21. lipnja 2011. o strukturi i stopama trošarine koje se primjenjuju na prerađeni duhan (u daljnjem tekstu: Direktiva 2011/64) uvedeni visoki porezi na duhanske proizvode, koji su izuzetno učinkoviti u smanjenju uporabe duhana, osobito među mladima. Osim spomenute direktive, na prerađeni duhan se primjenjuje i Direktiva Vijeća 2008/118/EZ OJ L 009/12 od 16. prosinca 2008. o općim aranžmanima za trošarine i o stavljanju izvan snage Direktive 92/12/EEZ (u daljnjem tekstu: Direktiva 2008/118). Ne treba zanemariti ni podatak da Europska unija upriliči godišnje gotovo 100 milijardi eura od poreza na duhanske proizvode, ali istovremeno se unutar nje troše zna-

16 Direktiva 2014/40, OJ L 127, 29. travanj 2014, Vid.: A. A. de Parfourus, „Breaking through the Foul and Ugly Mists of Vapours: Regulation of Alternative Tobacco and Related Products by the New TPD and Exercise of EU Competence“, *German Law Journal* 6/2018, 1291–1294.

17 Bertolini, *op. cit.*, 154; Costa H, et al. *Tob. Control* 2014, 23:473–478.

čajni resursi na posljedice koje proizvodnja i upotreba duhana imaju na zdravlje ljudi i onečišćenje okoliša.¹⁸

Takvo ozračje je Sudu Europske unije, pred kojim su se našli brojni predmeti iz područja duhanske industrije, postavilo nove izazove i pitanja pomoću kojih otvara poglavlje nove sudske prakse u prometovanju duhanskih proizvoda. U ovome radu će se analizom pet presuda, koje je Sud donio u razdoblju od 2016. do 2019. godine, pokušati rasvijetliti stanje u kojemu se nalazi duhanska industrija po pitanju slobode kretanja roba kao jedne od zajamčenih tržišnih sloboda. Mnogobrojne se dvojbe javljaju uz problematiku duhanskih proizvoda. S jedne strane stoje rizik od nastanke štete po zdravlje i odgovornost za istu, dok s druge strane treba postići optimalnu ravnotežu svih relevantnih interesa unutar jednoga složenog sustava kakav predstavlja Europska unija. Isto tako, dok se novim propisima na europskom unutarnjem tržištu proizvođačima i trgovcima duhanskih proizvoda nameće niz obveza, državama članicama je ostavljeno da pronađu način na koji će ih prenijeti u nacionalne pravne poretke.

3.1. Sudska praksa

3.1.1. Predmet C-358/14, Poljska/Parlament i Vijeće

Republika Poljska, uz potporu Rumunjske, podnijela je tužbu Sudu Europske unije za poništenje odredbi Direktive 2014/40 koje zabranjuju uporabu arome u cigaretama, uključujući mentol. Kao podlogu svome zahtjevu navodi tri tužbena razloga vezana za članak 114 UFEU-a, načelo proporcionalnosti i načelo supsidijarnosti.¹⁹ U prvome tužbenom razlogu, u odnosu na koji smatra da je došlo do povrede članka 114 UFEU-a, Republika Poljska ističe kako spomenuti članak ne predstavlja prikladnu osnovu Direktive 2014/40 jer zakonodavac nije uspio dokazati neusklađenost nacionalnih propisa između država članica, a naročito onih koji reguliraju uporabu mentola kao svojstvene arome u duhanskim proizvodima.²⁰

18 M. Bevanda, „Nadzor nad duhanom i odgovornost proizvođača za štetu od duhanskih proizvoda“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* 36/2015, 125–156 i 131.

19 Presuda od 4. svibnja 2016, Poljska/Parlament i Vijeće, C-385/14, EU:C:2016:323, t. 19.

20 Presuda od 4. svibnja 2016, Poljska/Parlament i Vijeće, C-385/14, EU:C:2016:323, t. 23.

U drugome tužbenom zahtjevu osporavaju ciljeve Direktive 2014/40 navodeći kako mjera zabrane stavljanja na tržište duhanskih proizvoda s mentolom predstavlja prepreku trgovini. Predmetna zabrana, kako tvrde, ne dovodi do primjetnoga smanjenja broja pušača, ali znatno utječe na radna mjesta i prihode u duhanskom sektoru. Iz svega navedenoga proizlazi, prema mišljenju dviju država, da sporna mjera zabrane nije proporcionalna. Naposljetku, u trećem tužbenom razlogu, pokušavaju argumentirati povredu načela supsidijarnosti. Njega bi trebalo ocijeniti s obzirom na cilj zaštite javnoga zdravlja jer je cilj unaprjeđenja uvjeta unutarnjeg tržišta bespredmetan, kada se, prema mišljenju država članica, nacionalni propisi po pitanju duhanskih proizvoda s mentolom uopće ne razlikuju.

Vezano za prvi tužbeni razlog, a koji se odnosi na članak 114 UFEU-a, Sud je u svojoj presudi ustanovio kako spomenuti članak ovlašćuje zakonodavca na donošenje odgovarajućih mjera, čak i kada se mjere država članica u pogledu proizvoda ili kategorije proizvoda međusobno razlikuju i pružaju različit stupanj zaštite te zbog toga ometaju slobodno prometovanje nekoga proizvoda ili više njih.²¹ Zakonodavac Europske unije ima slobodu pri ocjeni koju tehniku usklađivanja smatra najprimjerenijom. Također, Sud smatra kako Direktivom 2014/40 predviđena zabrana duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom ne predstavlja povredu načela proporcionalnosti. U svojoj odluci navodi kako zabrana prikladno olakšava nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta i osigurava željenu razinu zaštite ljudskoga zdravlja. Budući da svi duhanski proizvodi sa svojstvenom aromom imaju slična objektivna obilježja, Sud je mišljenja da samo jedna određena aroma ne dovodi u pitanje ostvarenje cilja zaštite ljudi, a koji se ovom zabranom nastoji postići.²² Sud je po pitanju načela supsidijarnosti ocijenio kako Direktiva 2014/40 ima dvojaki cilj, pri čemu nastoji postići nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta duhanskih i srodnih proizvoda zajedno s visokom razinom zaštite ljudskoga zdravlja.²³ Uspostava jedinstvenoga sustava stavljanja na tržište

21 Presuda od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-385/14, EU:C:2016:323, t. 32.

22 *Ibid.*, t. 84.

23 Presuda od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-385/14, EU:C:2016:323, t. 116. Vidi više: K. O. Cathaoir „Court of Justice upholds the tobacco products directive 2014, *European Journal of Risk Regulation* 7/2016, 623–628.

duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom, prema shvaćanju Suda, efikasnije ostvaruje željene učinke na razini Europske unije, nego na razini država članica.²⁴ Postojanje povrede načela supsidijarnosti nije ustanovljeno.

Zabrana stavljanja u promet duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom je izazvala brojne reakcije aktera europskoga unutarnjeg tržišta. Republika Poljska je svojom tužbom pokušala utjecati na ukiđanje spomenute odredbe Direktive 2014/40 koja će se primjenjivati od 20. svibnja 2020. godine. Članak 114 UFEU propituje se u praksi i znanosti još od slavne presude u Predmetu *Tobacco Advertising*, kada je Sud odlučio da se za korištenje čl. 114 UFEU (95 UEZ) kao pravne osnove zahtjeva potvrda će doći do značajnog narušavanja tržišne utakmice ili slobodne trgovine ukoliko se ne donese harmonizacijska mjera koja bi to spriječila.²⁵ Ovi zaključci iz presude rezultirali su skoro neograničenom mogućnošću EU zakonodavcu ostvarenje cilja javnog zdravlja sve dok odredba učinkovito uklanja smetnje u trgovini ili pri tržišnom natjecanju.²⁶ Presuda o ovome predmetu, ukazuje na smjer kojim ide sudska praksa – Sud u cilju očuvanja javnog zdravlja, opravdava donošenje zakonodavnih mjera čak i kada nije dovoljno dobro dokazano da određena mjera doprinosi slobodnoj trgovini i funkcioniranju unutarnjeg tržišta, što je slučaj i u ovom predmetu.

3.1.2. Predmet C-477/14, Pillbox

Pillbox 38 Ltd, tvrtka koja se bavila proizvodnjom i distribucijom e-cigareta, spremnika za ponovno punjenje i srodnih proizvoda, podnijela je zahtjev za sudsko preispitivanje zakonitosti protiv vlade Ujedinjene Kraljevine u kojemu je osporavala njezinu obvezu da

24 Presuda od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-385/14, EU:C:2016:323, t. 119.

25 Presuda od 5. listopada 2000, Njemačka protiv Vijeća i Europskog parlamenta, C-376/98, ECLI:EU:C:2000:544 par. 106 – 107

26 B. De Witte, „Non-market values in internal market legislation“, 73, *Regulating the Internal Market* (eds. N. Shuibhne), Edward Elgar Cheltenham 2006, 64–68; B. De Witte, „A competence to protect: the pursuit of non-market aims through internal market legislation“, *The Judiciary, the Legislature and the EU Internal Market* (eds. P. Syrpis), Cambridge 2012, 25–48; S. Waetherill, „The Limits of Legislative Harmonization Ten Years after Tobacco Advertising: How the Court’s Case Law has become a „Drafting Guide“, *German Law Journal* 12/2011, 827–864; V. Delhomme, „Case Note – Internal market as Excuse: The case of EU Anti-Tabacco Legislation, Collage of Europe 2017.

implementira Direktivu 2014/40 u nacionalni pravni poredak. Tvrtka je nevaljanim smatrala članak 20 te Direktive, koji propisuje zahtjeve za elektroničke cigarete za sve države članice Europske unije, istaknuvši kako vrijeda načela proporcionalnosti, pravne sigurnosti, jednakoga postupanja, slobodnoga tržišnog natjecanja, supsidijarnosti te članke 16 i 17 Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).²⁷ Sud Ujedinjene Kraljevine, pred kojim se predmet razmatrao, zatražio je od Suda Europske unije obrazloženo mišljenje o valjanosti članka 20 spomenute direktive.

Iako članak 20 Direktive 2014/40 nepovoljnije postupa prema manje štetnim elektroničkim cigaretama nego duhanskim proizvodima, Sud je utvrdio kako ga to ne čini nevaljanim. Elektroničke cigarete se znatno razlikuju od duhanskih proizvoda, relativno su nove na tržištu i nije dokazan njihov utjecaj na zdravlje ljudi, pa blaži pravni sustav koji se na njih primjenjuje ne dovodi do povrede načela jednakoga postupanja i slobodnoga tržišnog natjecanja.²⁸ Budući da posljedice koje upotreba elektroničkih cigareta ostavlja na zdravlje ljudi nisu dovoljno istražene, kao ni njihov doprinos prestanku pušenja, poseban pravni režim za elektroničke cigarete Sud smatra opravdanim i u skladu s načelima proporcionalnosti i pravne sigurnosti.²⁹ Obveza podnošenja obavijesti o stavljanju elektroničke cigarete na tržište predviđena člankom 20. sporne direktive ima nadzornu i kontrolnu funkciju, stoga ona predstavlja mjeru koja je nužna za ostvarenje toga cilja.³⁰ U pogledu obveze podnošenja podataka od strane proizvođača i uvoznika, Sud nije ustanovio povredu načela proporcionalnosti i pravne sigurnosti jer se ti podaci svakako prikupljaju i nisu prekomjeran teret, a omogućuju nadzor razvoja tržišta.³¹

Iako članak 16 Povelje propisuje slobodu poduzetništva, ona nije apsolutna te se obavljanje gospodarske djelatnosti može ograničiti u općem interesu.³² Prema tome Sud smatra da članak 20. Direktive 2014/40, kada zabranjuje komercijalnu objavu elektroničkih cigareta i spremnika, ne prelazi granicu prikladnosti niti ograničava proizvod-

27 Presuda od 4. svibnja 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C2016:324, t. 11.

28 *Ibid.*, t. 43.

29 *Ibid.*, t. 61.

30 *Ibid.*, t. 75.

31 *Ibid.*, t. 137.

32 *Ibid.*, t. 157.

nju i prodaju takvih proizvoda. Naposljetku, Sud nije utvrdio povredu članka 16 Povelje naglasivši da Direktiva 2014/40 člankom 20 ne zadire u pravo vlasništva i intelektualnoga vlasništva.³³

Budući da elektroničke cigarete relativno kratko prometuju na tržištu, u ovome predmetu su analizirani zahtjevi koje njihovim proizvođačima i uvoznicima nameće Direktiva 2014/40. Oni se uglavnom odnose na obvezu davanja podataka, dozvoljenu razinu nikotina, određene standarde u vezi s pakiranjem te ograničeno oglašavanje elektroničkih cigareta. Kao i u prethodnoj presudi, Sud Europske unije je nastojao uravnotežiti zdravstvene i ekološke rizike s gospodarskim interesima. Pillbox gorljivo tvrdi da su elektroničke cigarete manje štetne, čak korisne za javno zdravlje, jer mogu zamijeniti konvencionalne duhanske proizvode i doprinijeti prestanku uporabe duhana. Prema tome, njihovo podvrgavanje određenim pravilima iz članka 20 Direktive 2014/40 smatra neproporcionalnim. Međutim, Sud je zaključio da se valjanost odredbe može ispitivati samo u onoj mjeri u kojoj je očito neprimjerena s obzirom na cilj koji nadležne institucije nastoje ostvariti. Time je nastavljena dosadašnja sudska praksa te je valjanost odredbi Direktive 2014/40 ponovno potvrđena. Kako Sud naglašava, duhan je poseban proizvod s obzirom na neusporedivu sklonost šteti i ovisnosti (duhanski proizvodi su „uzroci smrti, bolesti i invalidnosti“). Važno je istaknuti da se u ovom predmetu formuliralo načelo opreznosti, u skladu s kojim zakonodavac mora djelovati u osjetljivim situacijama. No, obrazloženje Suda ga nije preciziralo.

3.1.3. Predmet C-425/17, Günter Hartmann Tabakvertrieb

Günter Hartmann Tabakvertrieb je njemačko trgovačko društvo koje se bavi uvozom raznih duhanskih proizvoda i njihovom distribucijom na njemačkome tržištu. *Thunder Chewing Tobacco* i *Thunder Frosted Chewing Bags* uvozi od danskoga društva V2 Tobacco A/S.³⁴

U međuvremenu je Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Zemaljski ured Bavarske za zdravlje i sigurnost hrane, odlučio analizirati *Thunder Frosted Chewing Bags*.³⁵ Analizom

33 Presuda od 4. svibnja 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C2016:324, t. 165. Vid: K. O. Cathaoir, *op. cit.*, 623–628.

34 Presuda od 17. listopada 2018, Günter Hartmann Tabakvertrieb, C-425/17, EU:C:2018:830, t. 6.

35 *Ibid.*, t. 7.

je ustanovljeno da je taj proizvod namijenjen oralnoj uporabi koja nije istovjetna pušenju ili žvakanju pa je okarakteriziran kao zabranjeni duhanski proizvod.³⁶ Direktiva 2014/40 je prenesena u njemačko zakonodavstvo pa je *Stadt Kempten*, Grad Kempten u Njemačkoj, zabranio Günter Hartmann Tabakvetriebeu plasiranje na tržište proizvoda Thunder Chewing Tobacco i Thunder Frosted Chewing Bags Stranke su podnijele žalbe Visokom upravnom sudu Bavarske, te je on zastao s postupkom i uputio zahtjev za prethodno tumačenje Sudu Europske unije. Budući da članak 2 Direktive 2014/40 definira duhanske proizvode, njemački sud je prethodnim pitanjem želio razjasniti jesu li pojmom „proizvodi namijenjeni za žvakanje“ obuhvaćeni samo klasični duhanski proizvodi za žvakanje.³⁷ Isto tako, zatraženo je tumačenje pojmova „proizvodi namijenjeni za žvakanje“ i „duhan za žvakanje“. Iz zahtjeva za prethodno tumačenje proizlazi i činjenica da njemačkom sudu nije jasno treba li uzeti u obzir sve kriterije pri ocjeni „namjene za žvakanje“, poput objektivnoga promatranja proizvoda, podataka proizvođača i stvarne uporabe potrošača. Također, Sud Europske Unije bi trebao protumačiti je li, u smislu članka 2. točke 8. spomenute direktive, lagani pritisak zubima na duhanski proizvod dovoljan da bi se duhanski proizvod smatrao namijenjenim za žvakanje.³⁸ Time bi se dokazalo da „namjena za žvakanje“ ne pretpostavlja obično držanje u ustima ili cuclanje, ako pritom ne dovodi do oslobađanja sastojaka.

Sud je zaključio da sva pitanja treba zajedno ispitati kako bi mogao ustanoviti jesu li bezdimni duhanski proizvodi o kojima je riječ u postupku obuhvaćeni zabranom stavljanja na tržište duhana za oralnu uporabu. Prema mišljenju Suda člankom 2 točkom 8 Direktive 2014/40 su objedinjeni „svi duhanski proizvodi za oralnu uporabu“, osim onih namijenjenih za šmrkanje ili žvakanje, izrađeni u cijelosti ili djelomično od duhana, u obliku praha ili čestica ili u bilo kakvoj kombinaciji tih oblika, posebice one u vrećicama ili poroznim vrećicama.“³⁹ Ipak, duhanski proizvod koji se može žvakati, ali je u suštini namijenjen za cuclanje jer tada oslobađa bitne tvari, ne predstavlja „duhanski proizvod namijenjen za žvakanje“. Pojmovi „duhan namijenjen za žvakanje“ i „duhan za žvakanje“ imaju isto značenje. Nadalje, Sud smatra

36 *Ibid.*, t. 8.

37 *Ibid.*, t. 16.

38 *Ibid.*, t. 16.

39 *Ibid.*, t. 20.

kako je cilj zabrane duhana za oralnu uporabu usmjeren na smanjenje rizika koje takvi proizvodi predstavljaju na unutarnjem tržištu, naročito među mlađom populacijom koja ih smatra privlačnima. Članak 2 točku 8 Direktive 2014/40 treba tumačiti zajedno s člankom 2 točkom 6 te direktive na način da su „duhanski proizvodi namijenjeni za žvakanje u smislu te odredbe samo duhanski proizvodi koji se sami po sebi mogu konzumirati samo žvakanjem“.⁴⁰ Nacionalni sudovi su zaduženi za utvrđivanje relevantnih objektivnih karakteristika takvih proizvoda te će njima obuhvatiti sastav, građu, predstavljanje i stvarnu uporabu potrošača.

Prema odluci Suda Europske unije duhan za žvakanje je samo duhan čiji sastojci mogu biti pušteni jedino žvakanjem. Na europsko-me unutarnjem tržištu je zabranjeno stavljanje u promet duhana za oralnu uporabu, osim ako se ne udahne ili žvače. Zabrana proizlazi iz članka 17 Direktive 2014/40 te je ustanovljena kada se na tržištu pojavio novi duhanski proizvod vrste *snus* namijenjen za cuclanje, na što je ukazano i u ovoj odluci.⁴¹ Presudom je Sud protumačio odredbe članka 2. točaka 6. i 8. Direktive 2014/40, ali nije odlučio mogu li se sporni proizvodi *Thunder Wintergreen Chewing Tobacco* i *Thunder Original Chewing Tobacco* konzumirati samo žvakanjem. Nacionalni sud države članice to mora ispitati na temelju sastava, postojanosti, forme, čvrstoće ili stvarne uporabe potrošača, o čemu će ovisiti slobodno prometovanje tih proizvoda na tržištu.

3.1.4. Predmet C-151/17, SwedishMatch

Društvo s ograničenom odgovornošću SwedishMatch je najveći proizvođač *snusa* u Švedskoj i skandinavskim zemljama. Osim toga, razvija, proizvodi i prodaje uglavnom bezdimne duhanske proizvode. *Snus* se sastoji od sitno drobljenog ili rezanog duhana te se konzumira oralno. Švedska strogo regulira proizvodnju toga proizvoda i razinu dopuštene količine štetnih tvari u njemu.

Stavljanje na tržište duhana za oralnu uporabu je zabranjeno još Direktivom 2001/37. Tada se SwedishMatch prvi put obratio Sudu

40 Presuda od 17. listopada 2018, Günter Hartmann Tabakvertrieb, C-425/17, EU:C:2018:830, t. 30.

41 Presuda od 17. listopada 2018, Günter Hartmann Tabakvertrieb, C-425/17, EU:C:2018:830, t. 27.

Europske unije s pokušajem osporavanja navedene zabrane.⁴² No, Sud je odlučio kako ona nije neprimjerena za ostvarivanje neometanoga funkcioniranja unutarnjega tržišta koji se postiže Direktivom 2011/37. Pritom je istaknuo da se duhan za oralnu uporabu povezuje s rizikom od raka usta i raširenom konzumacijom među mladima.

Direktiva 2014/40 je po uzoru na ta shvaćanja obuhvatila zabranu stavljanja na tržište duhana za oralnu uporabu. Kada je u Ujedinjenoj Kraljevini potpuno zabranjen promet navedenih proizvoda, SwedishMatch ponovno pokušava sudskim putem osporiti zabranu. U okviru toga postupka državni tajnik za zdravstvo ima svojstvo tuženika, a New NicotineAlliance, udruženje koje promiče javno zdravlje kroz smanjenje štetnog utjecaja duhana, ima odobrenje za intervenciju u postupku.⁴³ Swedish Match u tužbi ističe da zabrana utemeljena na ranijoj presudi i Direktivi 2001/13 više nije prikladna jer su se pojavili novi propisi, znanstveni podaci i obilježja tržišta duhanskih proizvoda.⁴⁴ Uz to navodi kako članak 17 i članak 1 točka (c) Direktive 2014/40 nisu u skladu s načelima nediskriminacije, proporcionalnosti i supsidijarnosti, obvezom obrazlaganja iz članka 296 UFEU-a te s zajamčenom slobodom kretanja roba predviđenom člancima 34 i 35 UFEU-a.⁴⁵ New NicotineAlliance je intervenirala rekavši da zabrana stavljanja na tržište duhana za oralnu uporabu ne može biti proporcionalna kada je protivna člancima 1, 7 i 35 Povelje, a koji propisuju poštivanje ljudskoga dostojanstva, privatnog i obiteljskog života te pristup zdravstvenoj zaštiti.⁴⁶

U pogledu navodnoga kršenje načela jednakoga postupanja zbog nepovoljnijega postupanja prema duhanskim proizvodima za oralnu uporabu u odnosu na druge bezdimne duhanske proizvode, Sud Europske unije je zaključio kako se objektivna obilježja posljednjih značajno razlikuju od ostalih duhanskih proizvoda pa nije realno očekivati isti tretman.⁴⁷ Nije dokazana prisutnost povrede načela jednakoga postupanja.

42 Presuda od 14. prosinca 2004. SwedishMatch AB and SwedishMatch UK Ltd v Secretary of State for Health, C-210/03, EU:C:2004:802

43 Presuda od 12. travnja 2018, SwedishMatch, C-151/17, EU:C:2018:938, t. 18.

44 *Ibid.*, t. 24.

45 *Ibid.*, t. 14.

46 *Ibid.*, t. 18.

47 *Ibid.*, t. 29.

Sud je ustanovio da potencijalni rast tržišta i uvođenje okruženja bez dima potiče potrošače, osobito mlađu populaciju, na uporabu duhanskih proizvoda za oralnu uporabu već samim time što je njihova konzumacija između desni i gornje usne jedva primjetna. Slijedom toga, Sud je zaključio kako manje restriktivna mjera ne bi bila prikladna za postizanje željenih ciljeva Direktive 2014/40 te da članak 17 i članak 1 točka (c) iste direktive ne dovode do povrede načela proporcionalnosti.⁴⁸ Pri donošenju sporne zabrane, kako je istaknuto, zakonodavac Europske unije morao je uzeti u obzir i načelo opreznosti koje opravdava „primjenu ograničavajućih mjera kada se ne može sa sigurnošću utvrditi postojanje ili opseg rizika zbog neuvjerljivih rezultata provedenih studija, a u slučaju njegova ostvarenja postoji vjerojatnost nastanka stvarne štete za javno zdravlje“.⁴⁹

U zahtjevu za prethodnu odluku je navedeno kako Direktiva 2014/40 u uvodnome dijelu nedovoljno objašnjava selektivnu zabranu duhanskih proizvoda za oralnu uporabu. Međutim, Sud je mišljenja da ta direktiva ispunjava obvezu obrazlaganja predviđenu člankom 296. UFEU-a.⁵⁰ Također, Sud smatra kako nije došlo do povrede članka 1, 7 i 35 Povelje jer zabrana stavljanja na tržište duhanskih proizvoda za oralnu uporabu ne ograničava pravo na zdravlje, već ga konkretizira i podiže na višu razinu.

Svojom odlukom Sud je ponovno potvrdio valjanost odredbi Direktive 2014/40. Kao i u prethodno obrađenim presudama, strana koja je pokušavala osporiti pojedine članke navedene direktive se pozivala na povredu načela proporcionalnosti i supsidijarnosti te načela jednako postupanja. Osim toga, u svojoj se argumentaciji SwedishMatch pozivao na nove znanstvene spoznaje koje umanjuju štetan utjecaj *snusa* na zdravlje ljudi i stvaranje potencijalne ovisnosti o nikotinu. Sud je u presudi detaljno obrazložio na čemu temelji svoja stajališta pozivajući se na dosadašnju sudsku praksu i tumačenje ciljeva i odredbi Direktive 2014/40 i ostalih zakonodavnih akata Europske unije. Također, opet je naglašena važnost načela opreznosti, koje treba uzeti u obzir i pomoću kojega se mogu poduzimati „mjere za zaštitu zdravlja ljudi ne čekajući da se u potpunosti i u punoj težini ostvare rizici za to zdravlje kada postojanje i opseg tih rizika još uvijek nisu sa sigurnošću utvrđeni“.⁵¹

48 *Ibid.*, t. 62.

49 *Ibid.*, t. 38.

50 *Ibid.*, t. 82.

51 Presuda od 12. travnja 2018, SwedishMatch, C-151/17, EU:C:2018:938, t. 49; Vid.: V. Elazarova, „Swedish Match 2018: Can the Court Actually Advise or

Zabrana *snusa* svakako ostaje na snazi čime je isti udaljen s europskoga unutarnjeg tržišta.

3.1.5. Predmet C-220/17, Planta Tabak

Planta Tabak je njemačko obiteljsko poduzeće koje proizvodi i distribuira razne duhanske proizvode, posebice duhan s aromatiziranim okusima, a u manjoj mjeri *cigarillose*, cigare i pribor za pušače. Najpoznatiji proizvod te tvrtke je bio aromatizirani duhan za samostalno motanje.

Njemački zakonodavac je preuzeo odredbe Direktive 2014/40, među kojima se našle i one koja predviđaju zabranu stavljanja na tržište duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom, zdravstvena upozorenja i pravila predstavljanja proizvoda. Planta Tabak želi nastaviti proizvoditi i stavljati na tržište svoje aromatizirane duhanske proizvode pa podnosi tužbu pred Verwaltungsgerichtom Berlin, Upravnim sudom u Berlinu.⁵²

Verwaltungsgerichtom Berlin nije bio siguran u tumačenje odredbe spomenute direktive o zabrani aroma u duhanskim proizvodima, pravilima o označavanju i pakiranju tih proizvoda, pa je Sudu Europske unije uputio prethodna pitanja. Njemački sud je u prvome pitanju bio u nedoumici oko mogućnosti da se stavci 1, 7 i 14 članka 7 Direktive 2014/40 protive načelu pravne sigurnosti, kada zahtijevaju od država članica da zabrane stavljanje na tržište nekih duhanskih proizvoda, ali ne navode precizno koje bi trebalo zabraniti od 20. svibnja 2016, a koje tek od 20. svibnja 2020.⁵³ Planta Tabak i njemački sud po tom pitanju dijele isto mišljenje.

U zahtjevu, koji je sud države članice uputio, drugim pitanjem se tražilo tumačenje Suda u odnosu na članak 7 stavak 14 kojim navedena direktiva razlikuje duhanske proizvode prema obujmu prodaje te tako potencijalno krši načelo jednakoga postupanja.⁵⁴ Sud bi trebao detaljno pojasniti koji se konkretan postupak koristi za utvrđivanje praga obujma prodaje od 3 %. Ne bi trebalo zanemariti ni objašnjenje zahtjeva vezanih za označavanje i pakiranje duhanskih proizvoda, naročito jer

Make the Commission Consider the Evidence?“, *Legal Issues of Economic Integration* 46/2019, 285–296.

52 Presuda od 30. siječnja 2019, Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, t. 17.

53 *Ibid.*, t. 29.

54 *Ibid.*, t. 59.

Direktiva 2014/40 ne predviđa određeni rok i prijelazna pravila koja bi poduzetnicima omogućila adekvatnu prilagodbu.⁵⁵ To bi, između ostalog, moglo biti u suprotnosti s člankom 34 UFEU-a. Treće prethodno pitanje se odnosi na članak 13 stavak 1 točku (c) Direktive 2014/40. Naime, nije jasno treba li ga shvatiti na način da države članice moraju zabraniti uporabu podataka o mirisu, okusu, aromi i sličnim aditivima, čak i kada oni nemaju promotivnu svrhu te je uporaba spomenutih sastojaka i dalje dozvoljena.⁵⁶ Također, njemački sud primjećuje povredu članka 17 Povelje pa želi znati čini li to članak 13 stavak 1 točku (c) nevaljanim.⁵⁷

Iakoustaljena sudska praksa ide za tim da načelo pravne sigurnosti omogućiti zainteresiranim osobama objašnjenje točnoga doseg obveza koje im nameće propis Europske unije, Sud smatra kako u ovome predmetu nije došlo do povrede načela pravne sigurnosti jer sam zakonodavni akt, u konkretnom slučaju Direktiva 2014/40 ne mora sadržavati tehnička pojašnjenja.⁵⁸

Duhanski proizvodi sa svojstvenom aromom koji se prodaju u obujmu manjem od 3 % u pojedinoj proizvodnoj kategoriji ne razlikuju se od duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom koji imaju veći obujam prodaje u pojedinoj proizvodnoj kategoriji „ni u odnosu na cilj olakšanja neometanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta duhanskih i srodnih proizvoda ni u odnosu na cilj ostvarenja visoke razine zaštite zdravlja ljudi“.⁵⁹ Prema tome, razlike u postupanju se mogu opravdati samo ako su utemeljene na pravno dopuštenom cilju kojemu moraju biti proporcionalne. Stoga je Sud utvrdio da stavci 1, 7 i 14 članka 7 Direktive 2014/40 nisu protivni načelima jednakog postupanja i proporcionalnosti.

Uzimajući u obzir da su države članice imale na raspolaganju razdoblje od dvije godine, Sud smatra kako su imale dovoljno vremena za donošenje potrebnih propisa i prenošenje Direktive 2014/40, čime se obuhvaćenim gospodarskim subjektima omogućila odgovarajuća prilagodba te je to dovoljno s gledišta načela proporcionalnosti i članka 34 UFEU-a.⁶⁰

55 *Ibid.*, t. 77.

56 *Ibid.*, t. 85.

57 *Ibid.*, t. 91.

58 *Ibid.*, t. 32.

59 *Ibid.*, t. 40.

60 *Ibid.*, t. 80.

Što se tiče članka 13 stavku 1 točke (c) Direktive 2014/40, temeljem kojega duhanski proizvodi ne smiju sadržavati nikakav element ni obilježja koja upućuju na arome ili druge aditive, a prema tekstu članka 13 stavka 3 smiju sadržavati tekstove, imena, simbole, žigove ili figurativne oznake koji nisu promotivni, Sud je zaključio da zakonodavac nije namjeravao razlikovati promotivne od nepromotivnih podataka.⁶¹

Povelja u članku 17 jamči pravo vlasništva. Nije sporno da članak 13 stavak 1 točka (c) Direktive 2014/40 u vezi s njezinim člankom 13 stavkom 3, kada zabranjuje da jedinična pakiranja, vanjska pakiranja i sam duhanski proizvod sadržavaju žigove koji upućuju na bilo kakvu aromu, ograničava njihovu uporabu i pravo vlasništva.⁶² Ipak, takvo ograničenje je opravdano jer u općem interesu doprinosi visokoj razini zaštite javnog zdravlja i ne utječe na valjanost navedenoga članka.

Slijedom navedenoga, iz presude proizlazi da Europska unija ide prema postupnome ukidanju cigareta i duhana za motanje sa svojstvenim aromama. Zabrana stavljanja na tržište duhanskih proizvoda koji sadrže aromatične tvari ne prelazi ono što je potrebno kako bi se osigurala visoka razina zaštite ljudskoga zdravlja, posebno mladih ljudi, te stoga ne krši načelo proporcionalnosti. Nadalje, Sud Europske unije je uvjeren da zabrana ne krši ni načela pravne sigurnosti, jednakog postupanja, kao ni slobodu kretanja roba. Budući da je u ranijim presudama Sud već utvrdio valjanost zabrane stavljanja na tržište duhanskih proizvoda sa svojstvenom aromom, odluka ne iznenađuje previše, ali zajedno s ostalim presudama specificira i pojašnjava odredbe novije zakonske regulative za buduće slučajeve. Međutim, treba napomenuti trend na koji ukazuje ova presuda, a to je da proizvođači duhana sada više ne osporavaju pitanje utjecaja duhanskih proizvoda na zdravlje, već se fokusiraju na uočene nedostatke u samoj Direktivi.⁶³

4. ZAKLJUČAK

Budući da je sloboda kretanja roba od velikoga značaja za neometano odvijanje slobodne trgovine i usklađeno djelovanje europskoga

61 *Ibid.*, t. 87.

62 *Ibid.*, t. 93.

63 Osim u *Panta Tabak*, slični su prigovori i u Presudi od 12. travnja 2018, *Swedish Match*, C-151/17, EU:C:2018:938, t. 59 i 61, Vid.: M. Crowley, „Continued Challenge to the Tobacco Products Directive: C-220/17, *Planta Tabak*“, *European Journal of Risk Regulation* 10/2019, 428–431.

unutarnjeg tržišta, uopće ne iznenađuje dinamika i aktivnost na tome području. Iako sloboda kretanja roba teži uklanjaju ograničavajućih mjera, pritom ne negira činjenicu da one imaju u vidu neki važniji cilj od slobodne trgovine. Zaštita javnoga zdravlja i učinkovita porezna kontrola su ponekad primarni te im svakako ne bi trebalo oduzeti taj karakter.

Veličina unutarnjega tržišta duhanskih proizvoda, pojava novih proizvoda na njemu i moderna znanstvena istraživanja zahtijevaju snažno zakonodavno djelovanje na razini Europske unije. Iz analizirane prakse proizlazi da se države članice i akteri na tržištu često pozivaju na nevaljanost odredbi akata koji su doneseni, naročito onih Direktive 2014/40. Analizirane presude se odnosi na navedenu Direktivu čije odredbe Sud EU ispituje s obzirom na njihovu usklađenost s načelima proporcionalnosti i supsidijarnosti te pravne sigurnosti. Osim toga, u nekim predmetima se sumnja na nepoštivanje članaka 114, 34 i 35 UFEU-a i određenih vrijednosti zajamčenih Poveljom Europske unije o temeljnim pravima. Analiza sudske prakse slobode kretanja duhanskih proizvoda pokazuje da proizvođači i distributeri duhanskih proizvoda u pravilu koriste dva glavna argumenta: žele osporiti zabrane koje propisuje EU zakonodavstvo i žele osporiti definicije proizvoda koje donosi Direktiva. Sud EU s druge strane pri donošenju odluka ima na umu zaštitu javnoga zdravlja koju nastoji uskladiti sa zahtjevima gospodarskih subjekata na tržištu. Ono što je vidljivo iz svih analiziranih predmeta je da Sud u cilju očuvanja zdravlja, opravdava donošenje restriktivnog zakonodavstva čak i kad nije dovoljno dokazano da određena mjera uopće doprinosi slobodnoj trgovini i funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

Prilikom analize, primijećen je značajan porast svijesti o rizicima konzumacije duhanskih proizvoda i njezine štetne posljedice na zdravlje na razini Europske unije. Kada znanstvena istraživanja utvrde moguće opasne učinke nekoga proizvoda, ali se rizik ne može sa sigurnošću procijeniti, problemu se pristupa primjenom načela opreznosti i Sud zauzima stava kojim daje prednost javnom zdravlju naspram slobode kretanja duhanskih proizvoda. Uživanje duhanskih proizvoda je od nekada uobičajene i poželjne navike postalo društveno neprihvatljivo. U tome kontekstu, medicinski stručnjaci i Europska unija moraju na jasan i učinkovit način rješavati trenutno stanje duhanske industrije. Ipak, za kraj treba naglasiti da u ostalim područjima zaštite zdrav-

lja, kako što su prevencija bolesti vezana uz hranu i alkohol, Sud EU nije ponavljano ovaj strogi pristup koji ide apsolutno *in favorem* zaštiti zdravlja.

Dunja Duić, PhD

Assistant Professor, Faculty of Law University Josip Juraj

Strossmayer

Franka Uglešić, LL.M.

FREE MOVEMENT OF TOBACCO PRODUCTS IN THE EU – NEW CASE LAW OF THE CJEU

Free movement of goods is the cornerstone of the European internal market. The restrictions in the internal market that can distinguish between financial and non-financial restrictions are prohibited. The Court of Justice of the European Union has brought to light the scope of these restrictions with its explanation in the problematic cases. Despite of its prohibitory law, certain restrictions may be permitted and reasonable on the exceptional basis, as it is case with public health. This paper will focus on the free movement of tobacco products by analyzing the Court's case law. Through an analysis of the judgments in *Poland v Parliament and Council, Pillbox, Günter Hartmann Tabakvertrieb, Swedish Match, Planta Tabak, Schenker, Etablissements Fr. Colruyt* i *Commission v Portugal* we will try to demonstrate that public health is the main reason why the tobacco market has fundamentally changed.

Key words: *Free movement of goods. – Directive 2014/40. – Free movement of tobacco products. – Public health. – CJEU.*