

PRESUDA SUDA

10. prosinca 2002.*

„Direktiva 2001/37/EC – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih proizvoda – Valjanost – Pravna osnova – Članci 95. i 133. UEZ-a – Tumačenje – Primjenjivost na duhanske proizvode pakirane u Zajednici i namijenjene izvozu u treće zemlje”

U predmetu C-491/01,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Visoki sud, Engleska i Wales, Odjel *Queen's Bench*, Upravni sud, Ujedinjena Kraljevina) u postupku koji se pred tim sudom vodi između

The Queen

i

Secretary of State for Health,

ex parte:

British American Tobacco (Investments) Ltd

i

Imperial Tobacco Ltd,

uz sudjelovanje

Japan Tobacco Inc.

i

JT International SA,

o valjanosti i tumačenju Direktive 2001/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2001. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih proizvoda (SL L 194, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 12., str. 49.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen i C. W. A. Timmermans (predsjednici vijeća), D. A. O. Edward, A. La Pergola (izvjestitelj), P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr i J. N. Cunha Rodrigues, suci,

nezavisni odvjetnik: L. A. Geelhoed,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica, i M.-F. Contet, administratorica,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za British American Tobacco (Investments) Ltd i Imperial Tobacco Ltd, D. Wyatt i D. Anderson, *QC*, te J. Stratford, *barrister*, kojeg je ovlastio odvjetnički ured Lovells, *solicitors*,
- za Japan Tobacco Inc. i JT International SA, O. W. Brouwer, *advocaat*, i N. P. Lomas, *solicitor*, koje je ovlastio odvjetnički ured Freshfields Bruckhaus Deringer, *solicitors*,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, P. Ormond, u svojstvu agenta, uz asistenciju N. Paine, *QC*, i T. Ward, *barrister*,
- za belgijsku vladu, A. Snoecx, u svojstvu agenta, uz asistenciju E. Gillet i G. Vandersanden, *avocats*,
- za njemačku vladu, W.-D. Plessing, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. Sedemund, *Rechtsanwalt*,
- za grčku vladu, V. Kontolaimos i S. Charitakis, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, G. de Bergues i R. Loosli-Surrans, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu, U. Leanza, u svojstvu agenta, uz asistenciju O. Fiumare, *avvocato dello Stato*,
- za luksemburšku vladu, J. Faltz, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Kinsch, *avocat*,
- za nizozemsku vladu, H. G. Sevenster, u svojstvu agenta,
- za finsku vladu, E. Bygglin, u svojstvu agenta,
- za švedsku vladu, A. Kruse, u svojstvu agenta,
- za Europski parlament, C. Pennera i M. Moore, u svojstvu agenata,
- za Vijeće Europske unije, E. Karlsson i J.-P. Hix, u svojstvu agenata,
- za Komisiju Europskih zajednica, I. Martinez del Peral i K. Fitch, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja društava British American Tobacco (Investments) Ltd i Imperial Tobacco Ltd, koja zastupaju D. Wyatt, D. Anderson i J. Stratford; društava

Japan Tobacco Inc. i JT International SA, koja zastupaju O. W. Brouwer i N. P. Lomas; vlade Ujedinjene Kraljevine, koju zastupaju J. E. Collins, u svojstvu agenta, te N. Paine i T. Ward; belgijske vlade koju zastupa G. Vandersanden; njemačke vlade, koju zastupa M. Lumma, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. Sedemund; grčke vlade, koju zastupaju V. Kontolaimos i S. Charitakis; francuske vlade, koju zastupa R. Loosli-Surrans; irske vlade, koju zastupa J. Buttimore, *BL*; talijanske vlade, koju zastupa O. Fiumara; luksemburške vlade, koju zastupa N. Mackel, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Kinsch; nizozemske vlade, koju zastupa J. van Bakel, u svojstvu agenta; finske vlade, koju zastupa E. Bygglin; Parlamenta, koji zastupaju C. Pennera i M. Moore; Vijeća, koje zastupaju E. Karlsson i J.-P. Hix; te Komisije, koju zastupaju I. Martinez del Peral i K. Fitch, na raspravi održanoj 2. srpnja 2002.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. rujna 2002.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 6. prosinca 2001., koje je Sud primio 10. prosinca 2001., High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Visoki sud, Engleska i Wales, Odjel *Queen's Bench*, Upravni sud) uputio je Sudu na temelju članka 234. UEZ-a dva prethodna pitanja o valjanosti i tumačenju Direktive 2001/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2001. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih proizvoda (SL L 194, str. 26., dalje u tekstu: Direktiva) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 12., str. 49.).
- 2 Ta su pitanja postavljena u okviru prijedloga koji su 3. rujna 2001. podnijela društva British American Tobacco (Investments) Ltd i Imperial Tobacco Ltd za pokretanje upravnog spora za nadzor zakonitosti („judicial review”) „namjere i/ili obveze” vlade Ujedinjene Kraljevine da prenese tu direktivu.

Pravni okvir

Direktiva 89/622/EEZ

- 3 Direktivom Vijeća 89/622/EEZ od 13. studenoga 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o označivanju duhanskih proizvoda i zabrani stavljanja na tržište određenih vrsta duhana za oralnu uporabu (SL L 359, str. 1.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 92/41/EEZ od 15. svibnja 1992. (SL L 158., str. 30., u daljnjem tekstu: Direktiva 89/622), donesenom na temelju članka 100.A Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 95. UEZ-a), među ostalim, posebno je utvrđeno opće upozorenje koje treba staviti na sva pakiranja duhanskih proizvoda, kao i dodatna upozorenja isključivo za cigarete, a od 1992. prošireni su zahtjevi za dodatna upozorenja za ostale duhanske proizvode.

Direktiva 90/239/EEZ

- 4 Direktivom Vijeća 90/239/EEZ od 17. svibnja 1990. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o najvećoj dopuštenoj količini katrana u cigaretama (SL L 137, str. 36.), donesenom na temelju članka 100.A Ugovora, utvrđene su najveće dopuštene količine katrana za cigarete koje se stavljaju na tržište u državama članicama, i to na 15 mg po cigareti od 31. prosinca 1992. i 12 mg po cigareti od 31. prosinca 1997.

Direktiva

- 5 Direktiva je donesena na temelju članaka 95. i 133. UEZ-a, a cilj joj je bio preinaka direktiva 89/622 i 90/239 prilagodbom i dopunom njihovih odredbi.

- 6 U skladu s uvodnim izjavama 2. i 3. te direktive, među državama članicama još uvijek postoje bitne razlike u zakonima i drugim propisima o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih proizvoda koje sprječavaju funkcioniranje unutarnjeg tržišta i te bi zapreke trebalo ukloniti usklađivanjem pravila koja se primjenjuju u tom području.

- 7 Uvodna izjava 4. direktive glasi:

„U skladu s člankom 95. stavkom 3. Ugovora osiguranje visoke razine zaštite zdravlja, sigurnosti, zaštite okoliša i zaštite potrošača trebalo bi uzeti kao osnovu, s tim da se posebna pozornost posveti novim podacima koji se temelje na znanstvenim činjenicama; s obzirom na posebno štetne učinke duhana, u ovom kontekstu prednost treba dati zaštiti zdravlja.” [neslužbeni prijevod]

- 8 U uvodnoj izjavi 5. direktive propisuje se sljedeće:

„Direktivom 90/239/EEZ utvrđene su najviše dopuštene granice za količine katrana za cigarete koje se stavljaju na tržište u državama članicama, s učinkom od 31. prosinca 1992. Potrebno je dodatno smanjiti količinu katrana u cigaretama zbog njegove kancerogene prirode.” [neslužbeni prijevod]

- 9 Uvodna izjava 7. direktive glasi kako slijedi:

„Nekoliko država članica istaknulo je da će [ako se] mjere za određivanje maksimalne količine ugljičnog monoksida u cigaretama ne usvoje na razini Zajednice, one takve mjere usvojiti na nacionalnoj razini. Moguće je da razlike u pravilima koja se odnose na ugljični monoksid predstavljaju prepreke u trgovini i sprečavaju nesmetano funkcioniranje [unutarnjeg] tržišta. [...]” [neslužbeni prijevod]

- 10 U skladu s uvodnom izjavom 9. direktive:

„Zakoni i drugi propisi država članica o ograničenju najveće dopuštene količine nikotina u cigaretama razlikuju se od države do države. Takve razlike mogu predstavljati prepreke u trgovini i spriječiti nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta. [...]” [neslužbeni prijevod]

11 U uvodnoj izjavi 11. direktive propisuje se sljedeće:

„Ova će Direktiva imati posljedice i na duhanske proizvode koji se izvoze iz Europske zajednice. Izvozni režim dio je zajedničke trgovinske politike. Na temelju članka 152. stavka 1. Ugovora i sudske prakse Suda Europskih zajednica, zdravstveni zahtjevi trebaju biti sastavni dio drugih politika Zajednice. Trebalo bi usvojiti pravila koja će osigurati da se odredbe o unutarnjem tržištu ne ugrožavaju.” [neslužbeni prijevod]

12 U skladu s uvodnom izjavom 19. direktive:

„Predstavljanje oznaka upozorenja i količina i dalje je promjenjivo u različitim državama članicama. Zbog toga potrošači u jednoj državi članici mogu biti bolje informirani o rizicima duhanskih proizvoda nego u drugoj. Takve su razlike neprihvatljive i mogu predstavljati prepreku trgovini i spriječiti nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta duhanskih proizvoda pa ih treba ukloniti. Zbog toga je potrebno ojačati i pojasniti postojeće zakonodavstvo, istodobno osiguravajući visok stupanj zdravstvene zaštite.” [neslužbeni prijevod]

13 U skladu s uvodnom izjavom 27. direktive:

„Uporaba određenih natpisa na pakiranjima duhanskih proizvoda, kao što su ‚s malim količinama katrana‘, ‚light‘, ‚ultra-light‘, ‚mild‘, imena, slika i figurativnih ili drugih znakova može kod potrošača stvoriti dojam da se radi o manje štetnim proizvodima i poticati potrošnju duhana. Razinu udahnutih tvari određuje ne samo sadržaj određenih tvari u proizvodu prije njegove konzumacije, već i ponašanje u pušenju i ovisnost. Ta činjenica nije jasno definirana u uporabi tih izraza, pa tako može ugroziti zahtjeve za označivanje određene ovom Direktivom. Trebalo bi predvidjeti zabranu takve uporabe na razini Zajednice radi osiguranja pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta i razvoja predloženih međunarodnih pravila, dajući dovoljno vremena za uvođenje tog pravila.” [neslužbeni prijevod]

14 Članak 1. direktive naslovljen „Cilj” glasi:

„Cilj je ove Direktive usklađivanje zakona i drugih propisa država članica o najvišoj dopuštenoj količini katrana, nikotina i ugljičnog monoksida u cigaretama i upozorenja o zdravstvenim i drugim podacima na pakiranjima duhanskih proizvoda, uz određene mjere vezane uz sastojke i opise duhanskih proizvoda, uzimajući kao osnovu visoku razinu zdravstvene zaštite.” [neslužbeni prijevod]

15 Člankom 3. stavcima 1. i 2. direktive propisuje se sljedeće:

„1. Od 1. siječnja 2004. količina u cigaretama koje su u slobodnom prometu, koje se stavljaju na tržište ili se proizvode u državama članicama ne smije biti veća od:

— 10 mg po cigareti za katran,

— 1 mg po cigareti za nikotin,

— 10 mg po cigareti za ugljični monoksid.

2. Odstupajući od datuma iz stavka 1., vezano uz cigarete koje se proizvode u Europskoj zajednici, ali se iz nje izvoze, države članice mogu primijeniti granične količine utvrđene u ovom članku počevši od 1. siječnja 2005., a u svakom slučaju do 1. siječnja 2007.” [neslužbeni prijevod]

- 16 Na temelju članka 4. stavka 1. direktive, količina katrana, nikotina i ugljičnog monoksida u cigaretama mjeri se na temelju normi ISO 4387 za katran, 10315 za nikotin i 8454 za ugljični dioksid. Stavkom 3. iste odredbe države članice ovlaštene su da od proizvođača duhana ili uvoznika zahtijevaju provedbu drugih testova koje nadležna nacionalna tijela mogu utvrditi za procjenu količine drugih tvari koje proizvode njihovi duhanski proizvodi i to po zaštitnom znaku ili po vrsti proizvoda i kako bi se procijenili učinci koje te druge tvari imaju na zdravlje. U skladu sa stavkom 4. te odredbe, rezultati testova dostavljaju se relevantnim nadležnim tijelima koja osiguravaju njihovo širenje s ciljem informiranja potrošača, a na temelju stavka 5. dostavljaju se Komisiji koja ih uzima u obzir pri sastavljanju izvješća iz članka 11.
- 17 Člankom 5. utvrđuju se zahtjevi u području označivanja kojima je posebno propisana obveza da se na pakiranja proizvodâ otisne količina katrana, nikotina i ugljičnog monoksida u cigaretama tako da se pokrije određeni postotak nekih površina te upozorenja u vezi s rizicima za zdravlje koji su povezani s duhanskim proizvodima, osim duhana za oralnu uporabu i ostalih duhanskih proizvoda bez dima. Točnije, člankom 5. stavkom 6. točkom (e) direktive propisuje se da se tekst upozorenja i podaci o količini tiskaju na službenom jeziku ili jezicima države članice u kojoj je proizvod stavljen na tržište.
- 18 Na temelju članka 6. direktive, države članice zahtijevaju od proizvođača i uvoznika duhanskih proizvoda da im dostave popis svih sastojaka i njihovih količina po vrsti i tipu, koji se upotrebljavaju u proizvodnji duhanskih proizvoda. Države članice moraju osigurati, svim odgovarajućim sredstvima, širenje informacija s ciljem informiranja potrošača i godišnje ih dostavljati Komisiji.
- 19 Članak 7. direktive naslovljen „Opisi proizvoda” glasi:
„S učinkom od 30. rujna 2003. i ne dovodeći u pitanje članak 5. stavak 1., na pakiranjima duhanskih proizvoda ne koriste se tekstovi, imena, robni žigovi i figurativni ili drugi znakovi koji ukazuju na činjenicu da je pojedini duhanski proizvod manje štetan od drugih.” [neslužbeni prijevod]
- 20 Na temelju članka 12. direktive, Komisija je pozvana da najkasnije do 31. prosinca 2004., a s ciljem pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, na temelju podataka iz članka 6. dostavi prijedlog o zajedničkom popisu odobrenih sastojaka za duhanske proizvode, vodeći računa, među ostalim, o njihovim svojstvima koja stvaraju ovisnost.
- 21 Člankom 13. direktive propisuje se sljedeće:

„1. Država članica ne može zabraniti ni ograničiti uvoz, prodaju ili potrošnju duhanskih proizvoda koji su u skladu s ovom Direktivom zbog razmatranja u vezi s ograničenjem količine katrana, nikotina i ugljičnog monoksida u cigaretama, zdravstvenim upozorenjima i drugim pokazateljima ili drugim uvjetima ove Direktive, izuzev mjera koje se poduzimaju u svrhu verifikacije podataka iz članka 4.

2. Ova Direktiva ne utječe na pravo države članice da u skladu s Ugovorom zadrži ili uvede stroža pravila vezana za proizvodnju, uvoz, prodaju i potrošnju duhanskih proizvoda, koja smatra potrebnima za zaštitu javnog zdravlja, u mjeri u kojoj ta pravila ne dovode u pitanje pravila utvrđena ovom Direktivom.

3. Posebno do uspostave zajedničkog popisa sastojaka iz članka 12., države članice mogu propisati zabranu korištenja sastojaka koji pojačavaju ovisnost o duhanskim proizvodima.” [neslužbeni prijevod]

22 U skladu s člankom 14. stavkom 1. prvim podstavkom direktive, države članice najkasnije do 30. rujna 2002. donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s direktivom i o tome odmah obavješćuju Komisiju.

23 Člankom 15. prvim stavkom direktive stavlja se izvan snage direktive 89/622 i 90/239.

Glavni postupak i prethodna pitanja

24 Tužitelji u glavnom postupku proizvođači su duhanskih proizvoda s poslovnim nastanom u Ujedinjenoj Kraljevini. Sudu koji je uputio zahtjev podnijeli su prijedlog za pokretanje upravnog spora za nadzor zakonitosti („judicial review”) „namjere i/ili obveze” vlade Ujedinjene Kraljevine da prenese direktivu, pri čemu iznose sedam tužbenih razloga protiv njezine valjanosti.

25 High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Visoki sud, Engleska i Wales, Odjel *Queen’s Bench*, Upravni sud) odobrio je početak tog postupka te je odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li Direktiva 2001/37/EZ u cijelosti ili djelomično nevaljana zbog:

(a) neprikladnosti članka 95. UEZ-a i/ili članka 133. UEZ-a kao pravne osnove;

(b) upotrebe članka 95. UEZ-a i članka 133. UEZ-a kao dvojne pravne osnove;

(c) povrede načela proporcionalnosti;

(d) povrede članka 295. UEZ-a, temeljnog prava vlasništva i/ili članka 20. Sporazuma o TRIPS-u;

(e) povrede članka 253. UEZ-a i/ili obveze obrazloženja;

(f) povrede načela supsidijarnosti;

(g) zloupotrebe ovlasti?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje niječan, primjenjuje li se članak 7. Direktive 2001/37/EZ Parlamenta i Vijeća samo na duhanske proizvode koji se stavljaju na tržište u Europskoj zajednici ili se primjenjuje i na duhanske proizvode koji se pakiraju u Europskoj zajednici i namijenjeni su izvozu u treće zemlje?"

- 26 High Court (Visoki sud) je rješenjem od 26. veljače 2002. društvima Japan Tobacco Inc. i JT International SA (u daljnjem tekstu zajedno: Japan Tobacco) dopustio intervenciju u glavnom postupku, kako bi im se omogućilo da podnesu pisana očitovanja pred Sudom u pogledu valjanosti članka 7. direktive.
- 27 Društvo Japan Tobacco Inc. vlasnik je robnog žiga, a društvo JT International SA isključivi je vlasnik licence za robni žig Mild Seven, robni žig cigareta. Japan Tobacco tvrdi da bi ga članak 7., u mjeri u kojoj bi se tumačio na način da se primjenjuje na poznate robne marke, u Europskoj zajednici sprječavao u ostvarivanju ili upotrebi intelektualnog vlasništva za robnu marku Mild Seven, zbog čega bi, kada ta odredba stupi na snagu, bila prouzročena velika šteta za vrijednost te marke u svijetu.

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

Očitovanja podnesena Sudu

- 28 Francuska vlada i Komisija tvrde da zahtjev za prethodnu odluku nije dopušten.
- 29 Prema njihovom mišljenju ta nedopuštenost proizlazi iz činjenice da je odluka kojom se upućuje prethodno pitanje donesena prije 30. rujna 2002., datuma koji je određen kao krajnji rok za prijenos direktive, i da u Ujedinjenoj Kraljevini do datuma izdavanja zahtjeva za prethodnu odluku nije doneseno nacionalno zakonodavstvo o prijenosu navedene direktive. Francuska vlada i Komisija smatraju da bi u takvim slučajevima bilo protivno prirodi direktiva i sustavu sudskog nadzora zakonitosti akata Zajednice to da Sud može valjano odlučivati o pitanjima u vezi s valjanošću ili tumačenjem određene direktive.
- 30 Francuska vlada i Komisija u tom pogledu smatraju da je Sud utvrdio da se pojedinci pred nacionalnim sudovima ne mogu pozivati na određenu direktivu prije isteka roka utvrđenog za prenošenje u nacionalno pravo te da njezine odredbe prije tog roka ne mogu stvarati prava za pojedince koja bi nacionalni sudovi trebali štiti (presuda od 3. ožujka 1994., Vaneetveld, C-316/93, Zb., str. I-763., t. 16. i 19.).
- 31 Osim toga, tvrde da bi dopuštenje pojedincu da pobija valjanost direktive u okviru spora pred nacionalnim sudom prije isteka roka predviđenog za njezino prenošenje u nacionalno pravo moglo predstavljati sredstvo za izbjegavanje odredbi članka 230. UEZ-a, što bi bilo protivno sustavu pravnih sredstava utvrđenom Ugovorom.

Ocjena Suda

- 32 Sud je na temelju članka 234. UEZ-a nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču valjanosti i tumačenja akata institucija Zajednice, bez obzira na to primjenjuju li se oni izravno ili neizravno (vidjeti, u tom smislu, presude od 20. svibnja 1976., Mazzalai, 111/75, Zb., str. 657., t. 7., i od 10. srpnja 1997. Maso i drugi, C-373/95, Zb., str. I-4051., t. 28.).
- 33 Direktiva čiji rok za prenošenje još nije istekao stoga predstavlja akt iz članka 234. UEZ-a i Sud može valjano odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku u pogledu te direktive, ako taj zahtjev ispunjava i uvjete za dopuštenost koji su utvrđeni u sudskoj praksi Suda.
- 34 U tom pogledu valja podsjetiti da kada se pred nacionalnim sudom pojavi pitanje u pogledu valjanosti akta institucije Zajednice, taj je sud nadležan odlučiti je li za donošenje presude potrebna odluka o tom pitanju, i potom treba li od Suda zatražiti da odluči o tom pitanju. Dakle, ako se pitanja koja uputi nacionalni sud odnose na valjanost odredbe prava Zajednice, Sud je u načelu nadležan za odlučivanje (presuda od 11. studenoga 1997., Eurotunnel i drugi, C-408/95, Zb., str. I-6315., t. 19.).
- 35 Međutim, Sud je smatrao da nije nadležan odlučivati o prethodnom pitanju koje je uputio nacionalni sud, posebno ako je očito da tumačenje ili procjena valjanosti pravila Zajednice, koje zahtijeva nacionalni sud, nisu povezani s činjenicama ili s predmetom spora u glavnom postupku, ili ako je pitanje samo hipotetičko (vidjeti, u tom smislu, presudu od 13. lipnja 2002., Sea Land Service i Nedlloyd Lijnen, C-430/99 i C-431/99, Zb., str. I-5235., t. 46.).
- 36 Prvo, u vezi s činjenicama spora u glavnom postupku treba utvrditi da iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da tužitelji u glavnom postupku na temelju odobrenja koje im je u tom pogledu dao High Court (Visoki sud), mogu pokrenuti upravni spor za nadzor zakonitosti („judicial review”) „namjere i/ili obveze” vlade Ujedinjene Kraljevine da prenese direktivu, iako na datum podnošenja tog prijedloga predviđeni rok za njezino prenošenje još nije istekao i ta vlada nije donijela nijednu nacionalnu mjeru za prenošenje te direktive. Osim toga, između navedenih tužitelja i Secretary of State for Health postoji nesuglasje u pogledu utemeljenosti navedenog prijedloga.
- 37 Nadalje, u pogledu relevantnosti postavljenih pitanja za rješenje spora u glavnom postupku valja prvo utvrditi da bi eventualna nevaljanost direktive mogla uistinu utjecati na to rješenje. Naime, tužitelji u glavnom postupku tvrde da je prenošenje direktive, koje vlada Ujedinjene Kraljevine čini s pomoću „regulations” donesenih na temelju članka 2. stavka 2. European Communities Act 1972 podliježe uvjetu valjanosti te direktive i stoga ako nije valjana nije ju moguće prenijeti s pomoću „regulations” na temelju tog zakonodavstva. Stoga kao drugo treba utvrditi da i tumačenje odredbi direktive može također utjecati na rješenje spora u glavnom postupku.
- 38 Stoga nije očito da procjena valjanosti direktive ili njezino tumačenje, koje zahtijeva sud koji je uputio zahtjev, nisu povezani s činjenicama niti s predmetom spora u glavnom postupku niti se ne odnose na hipotetičko pitanje.
- 39 U pogledu argumenta da bi priznanje dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku o procjeni valjanosti u situaciji kakva je u glavnom postupku moglo predstavljati

sredstvo za izbjegavanje odredbi članka 230. UEZ-a, valja utvrditi da u cijelom sustavu pravnih sredstava i postupaka koji su utvrđeni Ugovorom o EZ-u za osiguranje nadzora zakonitosti akata institucija, ako fizičke ili pravne osobe, zbog uvjeta dopuštenosti utvrđenih u četvrtom stavku navedene odredbe, ne mogu izravno pobijati opće akte Zajednice, mogu se, ovisno o slučaju, neizravno pozivati na nevaljanost tih akata pred sudom Zajednice ili pred nacionalnim sudovima te ih, jer oni sami nisu nadležni za odlučivanje o valjanosti akata, pozvati da u vezi s tim Sudu upute prethodna pitanja (presuda od 25. srpnja 2002., Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće, C-50/00 P, Zb., str. I-6677., t. 40.).

- 40 Valja pojasniti da mogućnost pojedinaca da pred nacionalnim sudovima pobijaju valjanost općeg akta Zajednice ne podliježe uvjetu da navedeni akt stvarno mora biti predmet provedbenih mjera donesenih na temelju nacionalnog prava. U tom pogledu dovoljno je da je pred nacionalnim sudom pokrenut stvarni spor u kojem se posredno pojavilo pitanje o valjanosti takvog akta. Taj je uvjet u sporu u glavnom postupku ispunjen, kako proizlazi iz točaka 36. i 37. ove presude.
- 41 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da su pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev dopuštena.

Prvo pitanje

Prvo pitanje, točka (a)

- 42 Sud koji je uputio zahtjev prvim pitanjem pod točkom (a) pita je li direktiva u cijelosti ili djelomično nevaljana zbog činjenice da članak 95. UEZ-a i/ili članak 133. UEZ-a ne osiguravaju prikladnu pravnu osnovu.

Očitovanja podnesena Sudu

- 43 Tužitelji u glavnom postupku tvrde da Zajednica na temelju članka 152. stavka 4. točke (c) UEZ-a nije nadležna za usklađivanje nacionalnih odredbi u području javnog zdravlja i nije nadležna za donošenje mjera za usklađivanje na temelju članka 95. UEZ-a, osim ako je stvarni cilj te mjere poboljšanje uvjeta uspostave i funkcioniranja unutarnjeg tržišta te ako stvarno doprinosi uklanjanju prepreka za slobodno kretanje robe ili slobodno pružanje usluga odnosno uklanjanju narušavanja tržišnog natjecanja (vidjeti u tom smislu presudu od 5. listopada 2000., Njemačka/Parlament i Vijeće, C-376/98, Zb., str. I-8419., posebno t. 84. i 95., u daljnjem tekstu: presuda o oglašavanju duhanskih proizvoda). Prema njihovu mišljenju, cilj direktive, neovisno o tome što proizlazi iz njezinih uvodnih izjava, nije osigurati slobodno kretanje duhanskih proizvoda, već osigurati zaštitu javnog zdravlja.
- 44 Tužitelji u glavnom postupku tvrde i da budući da je Direktivom 90/239 uspostavljen potpuno usklađen režim u pogledu količine katrana u cigaretama, nije moguće donošenje dodatnog zakonodavstva za ostvarivanje ciljeva u vezi s uspostavom unutarnjeg tržišta kako bi se smanjile već utvrđene količine katrana. Čak i da se prizna da je zakonodavac Zajednice imao ovlasti za ponovno uređenje područja koje je, uzimajući u obzir razloge u pogledu zdravlja, već bilo usklađeno radi uspostave unutarnjeg tržišta, takvo zakonodavstvo mora biti utemeljeno barem na novim podacima koji se temelje na znanstvenim činjenicama.

- 45 Osim toga, prema mišljenju tužitelja u glavnom postupku, ni članak 133. UEZ-a ne može predstavljati odgovarajuću pravnu osnovu za direktivu jer svrha njezina članka 3., u dijelu u kojem se određuju zahtjevi u pogledu proizvodnje cigareta u Zajednici, nije uspostava zajedničke trgovinske politike u vezi s izvoznim režimom za te proizvode, jer se takvi zahtjevi u pogledu proizvodnje ne odnose posebno na međunarodnu trgovinu, već isto tako na trgovinu unutar Zajednice.
- 46 Prema mišljenju društva Japan Tobacco, članak 7. direktive nema pravnu osnovu u članku 95. UEZ-a ili članku 133. UEZ-a posebno zbog toga što ne postoje dokazi da bi, u slučaju da članak 7. nije donesen, mogle nastati prepreke trgovini ili narušavanje tržišnog natjecanja.
- 47 Njemačka vlada ističe da se člankom 3. stavkom 1. direktive ne samo zabranjuje stavljanje na tržište cigareta koje nisu u skladu s najvećim količinama koje su utvrđene tom odredbom, već se zabranjuje i njihova proizvodnja. Stavkom 2. te odredbe predviđa se drukčiji režim, ovisno o tome proizvode li se proizvodi za potrebe stavljanja na tržište u Zajednici ili za izvoz u treće zemlje. Prema mišljenju te vlade, zabrana proizvodnje iz članka 3. direktive u pogledu trećih zemalja ima prirodu zabrane izvoza.
- 48 Osim toga, prema mišljenju njemačke vlade, iz posljednje rečenice uvodne izjave 11. direktive proizlazi da je cilj te zabrane izvoza cigareta, čije količine katrana, nikotina i ugljikovog monoksida nisu u skladu sa zahtjevima direktive, u treće države spriječiti da se ti proizvodi stavljaju na tržište u Zajednici nakon nezakonitog ponovnog uvoza, što bi predstavljalo povredu odredbi o unutarnjem tržištu.
- 49 Prema mišljenju njemačke vlade, predmetna zabrana izvoza ne može stvarno pridonijeti nesmetanom funkcioniranju unutarnjeg tržišta jer su, prema njezinu saznanju, cigarete koje nisu zakonito uvezene u Zajednicu gotovo isključivo proizvedene u trećim zemljama, a ne u Zajednici.
- 50 Osim toga, njemačka vlada tvrdi da nezakoniti uvoz cigareta prije svega predstavlja izbjegavanje carina i poreza koji se primjenjuju na duhanske proizvode te da ga se treba sprječavati učinkovitijim nadzorom na granicama Zajednice.
- 51 Njemačka vlada tvrdi da ni članak 133. UEZ-a ne može biti odgovarajuća pravna osnova za predmetnu zabranu izvoza jer je područje primjene te odredbe ograničeno na mjere čiji je glavni cilj utjecaj na opseg razmjena ili tokova trgovine s trećim zemljama, o čemu nije riječ u ovom predmetu jer se zabranom izvoza predviđa ponovni nezakoniti uvoz u Zajednicu samo kako bi se zaštitilo zdravlje građana Zajednice.
- 52 Grčka vlada tvrdi da cilj članaka 3. i 7. direktive u dijelu u kojem se odnose na proizvode proizvedene ili pakirane u Zajednici, ali namijenjene za potrošnju izvan nje, nije poticanje prometa duhanskim proizvodima u okviru unutarnjeg tržišta niti izbjegavanje pravila koja se primjenjuju u Zajednici te se stoga ti članci ne mogu temeljiti na članku 95. UEZ-a.

- 53 Osim toga, grčka vlada smatra da članak 133. ne može poslužiti kao odgovarajuća pravna osnova za predmetne odredbe direktive jer one imaju štetan utjecaj na izvoz proizvoda Zajednice u treće zemlje.
- 54 Luksemburška vlada, s jedne strane, tvrdi da se direktiva u dijelu koji se odnosi na proizvode koji se stavljaju na tržište izvan Zajednice ne može temeljiti ni na članku 95. UEZ-a niti na članku 133. UEZ-a, a s druge strane i općenitije, da je njezin stvarni cilj samo zaštita javnog zdravlja, što je područje za koje je člankom 152. UEZ-a usklađivanje zakona i drugih propisa država članica isključeno.
- 55 Luksemburška vlada posebno tvrdi da se primjena članka 3. direktive na duhanske proizvode namijenjene izvozu u treće zemlje temelji na zamisli da bi se proizvodi koji nisu u skladu s odredbama direktive mogli nezakonito ponovno uvoziti u Zajednicu. Međutim, ta vlada smatra da je to samo pretpostavka koju osporavaju činjenice. Naime, većina cigareta koje su nezakonito uvezene u Zajednicu proizvedene su u trećim zemljama. Osim toga, mjera koja se posebno ne odnosi na međunarodnu trgovinu i koja se barem toliko, ako ne i više, odnosi na unutarnju trgovinu, ne može se temeljiti na članku 133. UEZ-a.
- 56 Vlada Ujedinjene Kraljevine, belgijska, francuska, irska, talijanska, nizozemska i švedska vlada te Parlament, Vijeće i Komisija tvrde da su članci 95. i 133. UEZ-a odgovarajuća pravna osnova za direktivu. U pogledu primjene članka 95. UEZ-a posebno tvrde da je njegov cilj poboljšanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta u području duhanskih proizvoda te da je, u skladu s člankom 95. stavkom 3. UEZ-a, svrha direktive postići, u okviru usklađivanja, cilj visoke razine zaštite javnog zdravlja. U pogledu članka 133. UEZ-a kao druge pravne osnove za direktivu, Parlament i Vijeće posebno smatraju da je njeno primjena opravdana činjenicom da su ciljevi članka 3. direktive, iz kojeg proizlazi da se u Zajednici ne smiju proizvoditi cigarete namijenjene izvozu u treće zemlje i koje ne ispunjavaju zahtjeve iz te odredbe, zaštita unutarnjeg tržišta od ponovnog uvoza u Zajednicu cigareta koje nisu u skladu sa zahtjevima te uređenje izvoza u navedene zemlje koji je povezan s provedbom zajedničke trgovinske politike.
- 57 Finska vlada tvrdi da je članak 95. UEZ-a ispravna pravna osnova za direktivu, dok primjena članka 133. UEZ-a kao druge pravne osnove nije potrebna. S tim u vezi tvrdi da je glavni cilj direktive usklađivanje nacionalnih zakonodavstava kako bi se uspostavilo unutarnje tržište u području duhanskih proizvoda. Zaštita javnog zdravlja i uređenje robnih razmjena s trećim zemljama predstavljaju samo popratne ciljeve u usporedbi s tim glavnim ciljem.

Ocjena Suda

- 58 U ovom pitanju valja ispitati je li članak 95. UEZ-a odgovarajuća pravna osnova za direktivu te, ako je odgovor potvrđan, utvrditi je li primjena članka 133. UEZ-a kao druge pravne osnove u tom slučaju potrebna i moguća.
- 59 U tom pogledu prvo valja podsjetiti na sudsku praksu u vezi s člankom 100.a stavkom 1. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 95. stavak 1. UEZ-a).

- 60 Prvo valja utvrditi da iz točaka 83., 84. i 95. presude o oglašavanju duhanskih proizvoda proizlazi da su mjere iz te odredbe namijenjene poboljšanju uvjeta za uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta te njihov predmet stvarno moraju biti doprinos uklanjanju prepreka slobodnom kretanju robe ili slobodnom pružanju usluga kao i uklanjanju narušavanja tržišnog natjecanja.
- 61 Nadalje valja isto tako podsjetiti da iz navedene sudske prakse proizlazi da ako se članak 95. UEZ-a može primijeniti kao pravna osnova s ciljem sprječavanja pojave budućih prepreka trgovini kao posljedice različitih razvoja nacionalnih zakonodavstava, pojava takvih prepreka mora biti vjerojatna a svrha predmetne mjere mora biti njihovo sprječavanje (vidjeti u tom smislu presudu od 13. lipnja 1995., Španjolska/Vijeće, C-350/92, Zb., str. I-1985., t. 35., presudu o oglašavanju duhanskih proizvoda, t. 86., i presudu od 9. listopada 2001., Nizozemska/Parlament i Vijeće, C-377/98, Zb., str. I-7079., t. 15.).
- 62 Naposljetku, ako su uvjeti za primjenu članka 95. kao pravne osnove ispunjeni, ne može se spriječiti zakonodavca Zajednice da se oslanja na tu pravnu osnovu, jer je zaštita javnog zdravlja odlučujući čimbenik u donošenju odluka (vidjeti u tom smislu presudu o oglašavanju duhanskih proizvoda, t. 88.). Osim toga, člankom 152. stavkom 1. prvim podstavkom UEZ-a propisuje se da se u utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Zajednice treba osigurati visok stupanj zaštite zdravlja ljudi, a u članku 95. stavku 3. UEZ-a izričito se zahtijeva da se u postizanju usklađivanja treba zajamčiti visoka razina zaštite zdravlja ljudi.
- 63 U svjetlu tih načela valja provjeriti jesu li u slučaju direktive ispunjeni uvjeti za primjenu članka 95. UEZ-a kao pravne osnove.
- 64 Najprije treba utvrditi sljedeće. Prvo, kako je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 61. svojeg Mišljenja, tržište duhanskih proizvoda u Zajednici, a posebno cigareta, tržište je na kojem trgovina između država članica predstavlja relativno velik dio. Drugo, nacionalna pravila o uvjetima koje proizvodi, moraju ispunjavati, a posebno ona u vezi s njihovim nazivom, sastavom ili označivanjem takva su da stvaraju prepreke slobodnom kretanju robe ako nisu usklađena na razini Zajednice (vidjeti u tom smislu presudu od 24. studenoga 1993., Keck i Mithouard, C-267/91 i C-268/91, Zb., str. I-6097., t. 15.).
- 65 Međutim, valja utvrditi da su neovisno o već usvojenim mjerama Zajednice za usklađivanje, točnije Direktivi 89/622 o označivanju duhanskih proizvoda i Direktivi 90/239 o najvećoj količini katrana u cigaretama, razlike između zakona i drugih propisa država članica u području proizvodnje, predstavljanja i prodaje duhanskih proizvoda, koje stvaraju prepreke trgovini, već postojale ili bi se vjerojatno pojavile do trenutka donošenja direktive.
- 66 S jedne strane, u nekim su odredbama već usvojenih mjera Zajednice za usklađivanje utvrđeni samo najmanji zahtjevi, pri čemu su države članice zadržale diskrecijsko pravo za njihovu prilagodbu (vidjeti u tom smislu presude od 22. lipnja 1993., Philip Morris Belgium i drugi, C-222/91, Zb., str. I-3469., t. 11. i 17., i Gallaher i drugi, C-11/92, Zb., str. I-3545., t. 14. i 20.). S druge strane, budući da su direktivama 89/622 i 90/239 obuhvaćeni samo neki aspekti uvjeta za proizvodnju, predstavljanje i prodaju

duhanskih proizvoda, države članice bile su slobodne donijeti nacionalna pravila u pogledu aspekata koji nisu obuhvaćeni tim direktivama.

- 67 U tom je kontekstu vjerojatno da bi, uzimajući u obzir povećanu svijest javnosti o štetnim učincima potrošnje duhanskih proizvoda na zdravlje, nastale prepreke slobodnom kretanju tih proizvoda, jer bi države članice donijele nova pravila koja bi odražavala taj razvoj i bila bi namijenjena učinkovitijem odvrćanju potrošnje tih proizvoda natpisima ili upozorenjima na ambalaži tih proizvoda odnosno smanjenju štetnih učinaka duhanskih proizvoda uvođenjem novih normi u vezi s njihovim sastavom.
- 68 Ta je analiza potkrijepljena podacima koji proizlaze iz uvodnih izjava direktive te očitovanja koja su podnesena tijekom postupka.
- 69 Iz uvodne izjave 7. direktive proizlazi da je više država članica najavilo da će donijeti mjere za određivanje maksimalne količine ugljičnog monoksida u cigaretama ako se takve mjere ne donesu na razini Zajednice.
- 70 Slično tomu, iz uvodne izjave 9. direktive proizlazi da su se pojavile razlike između zakona država članica o ograničenju najveće dopuštene količine nikotina u cigaretama. Iz očitovanja podnesenih tijekom postupka proizlazi da su tri države članice već uvele takva ograničenja te da je nekoliko drugih najavilo da će to učiniti. Čak i ako se prihvati da ta ograničenja, uzimajući u obzir različite razine na kojima su određene i biokemijske poveznice između katrana i nikotina, nisu u praksi predstavljala prepreku stavljanju na tržište cigareta kod kojih su poštovani zahtjevi prava Zajednice u pogledu najveće dopuštene količine katrana, još uvijek ostaje činjenica da bi time kada bi neke države članice odredile posebne najviše dopuštene količine za nikotin nastao rizik da bi njihovo kasnije smanjenje prouzročilo prepreke trgovini.
- 71 Nadalje, u uvodnoj izjavi 13. direktive navode se pregovori za sastavljanje okvirne konvencije Svjetske zdravstvene organizacije o kontroli duhana, uključujući utvrđivanje međunarodno primjenjivih normi za duhanske proizvode.
- 72 Osim toga, u uvodnim izjavama 19. i 22. direktive navodi se da među državama članicama postoje različita zakonodavstva u pogledu predstavljanja upozorenja i podataka o količini štetnih tvari te u pogledu sastojaka i aditiva koji se upotrebljavaju u proizvodnji duhanskih proizvoda.
- 73 Naposljetku, iz pisanog postupka proizlazi da je jedna država članica donijela odredbe kojima se uređuje upotreba određenih opisnih izraza navedenih u uvodnoj izjavi 27. direktive i predviđenih u članku 7. te direktive.
- 74 Treba dodati da, za razliku od direktive iz predmeta u kojem je donesena presuda o oglašavanju duhanskih proizvoda, direktiva u članku 13. stavku 1. sadržava odredbu kojom se jamči slobodno kretanje proizvoda koji su u skladu s njezinim zahtjevima. Time što se državama članicama zabranjuje da zbog aspekata koji se usklađuju direktivom sprječavaju uvoz, prodaju i potrošnju duhanskih proizvoda koji su u skladu sa zahtjevima direktive, ta odredba toj direktivi daje puni učinak u vezi s njezinim ciljem poboljšanja uvjeta za funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

- 75 Iz navedenoga proizlazi da je stvarni cilj direktive poboljšanje uvjeta za funkcioniranje unutarnjeg tržišta i da je stoga bilo moguće donijeti je na temelju članka 95. UEZ-a, a da pritom ne predstavlja prepreku činjenica da je zaštita javnog zdravlja bila odlučujućim čimbenikom prilikom odabira sadržaja mjera za usklađivanje koje se u njoj utvrđuju.
- 76 Taj se zaključak ne dovodi u pitanje zbog argumenta koji proizlazi iz činjenice da budući da je direktivom 90/239 uspostavljen potpuno usklađen režim za količine katrana, zakonodavac na temelju članka 95. UEZ-a ne bi mogao ponovno donositi mjere za uređenje tog pitanja ili bi to mogao učiniti samo na temelju novih znanstvenih činjenica.
- 77 Naime, zakonodavac Zajednice je pitanje određivanja najviše dopuštene količine katrana u cigaretama iscrpno uredio u Direktivi 90/239, te stoga države članice same više nisu bile nadležne za izdavanje pravila u vezi s tim pitanjem. Kako je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 124. svojeg Mišljenja, zakonodavac Zajednice u tom slučaju svoju zadaću zaštite općih interesa priznatih Ugovorom, kao što je javno zdravlje, može izvršavati pravilno samo ako ima mogućnost prilagodbe relevantnog zakonodavstva Zajednice s obzirom na sve promjene okolnosti ili nove spoznaje.
- 78 Iz navedenoga proizlazi da ako se nekom odredbom Zajednice jamči uklanjanje svih prepreka trgovini u području koje se njome usklađuje, ta okolnost ne može onemogućiti zakonodavca Zajednice da tu odredbu prilagodi zbog drugih čimbenika.
- 79 Posebno u pogledu zaštite javnog zdravlja, iz članka 95. stavka 3. UEZ-a proizlazi da zakonodavac Zajednice prilikom usklađivanja mora jamčiti visoku razinu zaštite, pri čemu posebno uzima u obzir sve nove razvoje na temelju znanstvenih činjenica.
- 80 Međutim, razvoj znanstvenih spoznaja nije jedini razlog na temelju kojega se zakonodavac Zajednice može odlučiti prilagoditi zakonodavstvo Zajednice jer prilikom izvršavanja diskrecijskog prava koje ima u tom području mora uzeti u obzir i druge čimbenike, poput većeg značaja političkih i socijalnih aspekata borbe protiv pušenja.
- 81 Zaključak da zabrana proizvodnje cigareta u Zajednici namijenjenih izvozu u treće zemlje, a koje nisu u skladu sa zahtjevima iz članka 3. stavka 1. direktive stvarno ne doprinosi poboljšanju uvjeta za funkcioniranje unutarnjeg tržišta ne pobija argument da je članak 95. UEZ-a odgovarajuća pravna osnova za donošenje direktive.
- 82 Iako je istina da zabrana predmetne proizvodnje nije odredba čiji je neposredni cilj poboljšanje uvjeta za funkcioniranje unutarnjeg tržišta, ostaje činjenica da akt donesen na temelju članka 95. UEZ-a može sadržavati takvu odredbu, ako je ona namijenjena sprječavanju izbjegavanja nekih zabrana koje imaju takav cilj ili su izdane za unutarnje tržište (vidjeti, u tom smislu, presudu o oglašavanju duhanskih proizvoda, t. 100.).
- 83 U tom pogledu treba napomenuti da je Sud priznao da rizici ponovnog nezakonitog uvoza ili preusmjerenja trgovinskih tokova koji bi mogli ugroziti učinkovitost mjere Zajednice koja je donesena u području zajedničke poljoprivredne politike, opravdavaju

zabranu izvoza u treće zemlje (presuda od 5. svibnja 1998., Ujedinjena Kraljevina/Komisija, C-180/96, Zb., str. I-2265., t. 62. i 109.).

- 84 U ovom slučaju, iz uvodne izjave 11. direktive u vezi s njezinim učincima na duhanske proizvode koji se izvoze iz Zajednice proizlazi da su pravila iz direktive u vezi s tim donesena kako se ne bi umanjio značaj njezinih odredbi o unutarnjem tržištu.
- 85 Iz očitovanja koja su podnesena tijekom postupka proizlazi da je zakonodavac Zajednice u ovom slučaju namjeravao spriječiti izbjegavanje odredbi u pogledu unutarnjeg tržišta u području duhanskih proizvoda, koje bi moglo nastati zbog nezakonitog ponovnog uvoza u Zajednicu ili preusmjerenja trgovinskih tokova unutar Zajednice, što bi utjecalo na proizvode koji nisu u skladu sa zahtjevima iz članka 3. stavka 1. direktive u vezi s najvišim dopuštenim količinama određenih tvari, a koji se primjenjuju na cigarete.
- 86 Istina je da na temelju podataka koje su u okviru očitovanja u ovom postupku dostavili tužitelji u glavnom postupku, države članice i institucije, te koji su navedeni u točki 64. Mišljenja nezavisnog odvjetnika, nije moguće točno odrediti opseg nezakonite trgovine cigaretama koje su proizvedene u Zajednici i nezakonito prodavane na njezinu tržištu nakon što su ponovno uvezene iz trećih zemalja ili su poslone izravno na to tržište, iako su bile namijenjene izvozu u treće zemlje. Istina je i da se, kako tvrdi njemačka vlada, nezakonita trgovina cigaretama u biti temelji na dobiti koja nastane zbog izbjegavanja plaćanja poreza i carina koji bi se inače morali platiti, pri čemu izbjegavanje odredbi u vezi sa sastavom cigareta u ovom predmetu nije odlučujući čimbenik.
- 87 Međutim, nije sporno da je tržište cigareta posebno podložno razvoju nezakonite trgovine te da bi se, u slučaju da je u Zajednici dopuštena proizvodnja i takvih cigareta koje se ne smiju zakonito stavljati u promet ili na tržište, vjerojatno povećali rizici zloupotrebe.
- 88 Osim toga, opasnost od mogućeg ugrožavanja učinkovitosti mjera utvrđenih direktivom treba ocijeniti ne samo u odnosu na stanje prije donošenja direktive, već i uzimajući u obzir predvidive učinke tih odredbi na prirodu i obujam nezakonite trgovine cigaretama.
- 89 U tom je pogledu razumno smatrati da će smanjenje najviše dopuštene količine katrana po cigareti i uvođenje najviših dopuštenih količina nikotina i ugljikovog monoksida potaknuti potrošače kojima je onemogućena zakonita kupnja proizvoda koji nisu u skladu s tim najvišim količinama, a koje su bili naviknuti kupovati prije uvođenja tih novih zahtjeva, da te proizvode nabave nezakonito.
- 90 U tim se okolnostima zabrana proizvodnje predviđena u članku 3. stavku 1. direktive može smatrati mjerom koja je namijenjena tome da se spriječi izbjegavanje zabrana, također utvrđenih tom odredbom, stavljanja u slobodan promet i na tržište u državama članicama cigareta koje nisu u skladu sa zahtjevima te odredbe.
- 91 Iz navedenoga proizlazi da je direktivu i njezinu odredbu o zabrani proizvodnje u Zajednici cigareta koje su namijenjene izvozu u treće zemlje i nisu u skladu sa

- zahtjevima iz članka 3. stavka 1. direktive, bilo moguće donijeti na temelju članka 95. UEZ-a.
- 92 U vezi s pitanjem je li primjena članka 133. UEZ-a kao druge pravne osnove direktive u tim okolnostima bila potrebna ili moguća, valja utvrditi sljedeće.
- 93 Prvo valja podsjetiti da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da odabir pravne osnove akta u okviru sustava nadležnosti Zajednice mora biti utemeljen na objektivnim elementima koji mogu biti predmet sudskog nadzora. Ti elementi uključuju posebno cilj i sadržaj akta (vidjeti osobito presude od 4. travnja 2000., Komisija/Vijeće, C-269/97, Zb., str. I-2257., t. 43., i od 30. siječnja 2001., Španjolska/Vijeće, C-36/98, Zb., str. I-779., t. 58.).
- 94 Ako se prilikom ispitivanja akta Zajednice pokaže da akt ima dvostruku svrhu ili obuhvaća dvije sastavnice, pri čemu se jedna može odrediti kao glavna ili prevladavajuća, a druga samo sporedna, akt se mora temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi i to onoj koja se zahtijeva za glavnu ili prevladavajuću svrhu ili sastavnicu (vidjeti osobito presudu od 23. veljače 1999., Parlament/Vijeće, C-42/97, Zb., str. I-869., t. 39. i 40., i prethodno navedenu presudu od 30. siječnja 2001., Španjolska/Vijeće, t. 59.). Iznimno, ako se utvrdi da akt ima istovremeno više ciljeva koji su neodvojivo povezani i među kojima nijedan nema sekundarno ili posredno značenje u odnosu na druge, takav se akt može temeljiti na odgovarajućim različitim pravnim osnovama (Mišljenje 2/00 od 6. prosinca 2001., Zb. str. I-9713., t. 23.).
- 95 S obzirom na načela utvrđena u prethodnim dvjema točkama te uzimajući u obzir zaključak iz točke 91. ove presude, valja utvrditi da direktiva ne može istodobno imati kao pravnu osnovu članke 95. i 133. UEZ-a.
- 96 Bez da je potrebno ispitati je li cilj odredaba direktive koje utječu na duhanske proizvode koji se izvoze u treće zemlje također i provedba zajedničke trgovinske politike iz članka 133. UEZ-a, treba utvrditi da je taj cilj, uzimajući u obzir namjenu i sadržaj direktive kao cjeline, u svakom slučaju od sekundarne važnosti za njezin glavni cilj koji slijedi, a to je poboljšanje uvjeta za funkcioniranje unutarnjeg tržišta.
- 97 Iz navedenoga proizlazi da je članak 95. jedina odgovarajuća pravna osnova za direktivu i da se u njoj članak 133. pogrešno navodi kao pravna osnova.
- 98 Međutim, to pogrešno upućivanje na članak 133. UEZ-a kao sekundarnu pravnu osnovu za direktivu samo po sebi ne uzrokuje njezinu nevaljanost. Naime, takva je pogreška u pravnoj osnovi akta Zajednice isključivo formalna, osim ako je izazvala nepravilnosti u postupku koji se primjenjuje na donošenje tog akta (vidjeti u tom smislu presudu od 27. rujna 1988., Komisija/Vijeće, 165/87, Zb., str. 5545., t. 19.), a to je pitanje koje je u slučaju direktive predmet prvog pitanja, točke (b), koje se razmatra u točkama 100. do 111. ove presude.
- 99 Iz prethodno navedenih razmatranja u pogledu prvog pitanja točke (a) proizlazi da direktiva nije nevaljana zbog nepostojanja odgovarajuće pravne osnove.

Prvo pitanje, točka (b)

100 Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem pod točkom (b) u biti pita je li upotreba članka 95. UEZ-a i članka 133. UEZ-a kao dvojne pravne osnove prouzročila nepravilnosti u postupku donošenja te direktive jer su upotrijebljena dva različita zakonodavna postupka koji su međusobno nespojivi te je li direktiva zbog toga nevaljana.

Očitovanja podnesena Sudu

101 Tužitelji u glavnom postupku tvrde da su zakonodavni postupci koje Zajednica mora slijediti prilikom donošenja akta na temelju članaka 95. i 133. UEZ-a različiti i međusobno nespojivi te stoga primjena takve dvojne pravne osnove nije dopuštena (vidjeti osobito presudu od 11. lipnja 1991., Komisija/Vijeće, nazvana „Titanijev dioksid”, C-300/89, Zb., str. I-2867., t. od 17. do 21.). Člankom 95. UEZ-a od Vijeća se zahtijeva da djeluje zajednički s Parlamentom u skladu s postupkom suodlučivanja iz članka 251. UEZ-a, a člankom 133. UEZ-a utvrđuje se postupak u skladu s kojim sudjelovanje Parlamenta nije predviđeno, a Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom. Primjena postupka suodlučivanja prilikom donošenja mjere u vezi sa zajedničkom trgovinskom politikom, iako se člankom 133. UEZ-a ne predviđa savjetovanje s Parlamentom, bila bi u suprotnosti s diobom nadležnosti među institucijama koja proizlazi iz Ugovora.

102 Vlada Ujedinjene Kraljevine, francuska, talijanska, nizozemska, finska i švedska vlada te Parlament, Vijeće i Komisija tvrde da članci 95. i 133. UEZ-a nisu dvije pravne osnove koje nisu međusobno spojive. Oni u biti tvrde da iako ti članci Ugovora znače primjenu različitih zakonodavnih postupaka, oni za razliku od postupaka u predmetu u kojem je donesena presuda Titanijev dioksid nisu međusobno nespojivi jer se oni mogu primjenjivati kumulativno, a da se time ne utječe na opseg sudjelovanja Parlamenta u zakonodavnom postupku.

Ocjena Suda

103 Prvo valja podsjetiti da je, kako je utvrđeno u točki 97. ove presude, članak 95. UEZ-a jedina odgovarajuća pravna osnova za direktivu. Stoga, kako bi se odgovorilo na prvo pitanje pod točkom (b) valja utvrditi ispunjava li zakonodavni postupak koji je stvarno primijenjen za donošenje direktive na temelju članaka 95. i 133. UEZ-a zahtjeve zakonodavnog postupka koji se primjenjuje za donošenje akta Zajednice samo na temelju članka 95. UEZ-a.

104 Člankom 95. stavkom 1. UEZ-a propisuje se da se mjere donesene na temelju te odredbe donose u skladu s postupkom suodlučivanja iz članka 251. UEZ-a te nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom.

105 Nije sporno da je u ovom predmetu za donošenje direktive primijenjen taj postupak.

106 Osim toga, dodavanje članka 133. UEZ-a članku 95. UEZ-a kao druge pravne osnove za direktivu nije utjecalo na sadržaj postupka suodlučivanja koji je primijenjen u ovom slučaju.

107 Naime, člankom 133. stavkom 4. UEZ-a propisuje se da pri izvršavanju ovlasti koje su mu dodijeljene tom odredbom Vijeće djeluje kvalificiranom većinom.

- 108 Stoga, činjenica da je primijenjen postupak koji je predviđen za donošenje akata koji se temelje na toj drugoj pravnoj osnovi nije obvezala Vijeće da u svakom slučaju djeluje jednoglasno, pri čemu treba upozoriti da u skladu s postupkom suodlučivanja predviđenim u članku 251. UEZ-a u načelu djeluje kvalificiranom većinom, osim ako odobrava izmjene Parlamenta u pogledu zajedničkih stajališta za koje je Komisija izrazila negativno mišljenje, u kojem slučaju mora djelovati jednoglasno.
- 109 U tim okolnostima, za razliku od situacije u predmetu u kojem je donesena gore navedena presuda Titanijev dioksid, bitni element zakonodavnog postupka koji predstavlja razliku između slučajeva u kojima Vijeće djeluje kvalificiranom većinom i slučajeva u kojima djeluje jednoglasno u ovom predmetu nije bio nikada ugrožen zbog istovremenog upućivanja na dvije pravne osnove navedene u direktivi.
- 110 Argument da je primjena postupka suodlučivanja u donošenju mjere u vezi sa zajedničkom trgovinskom politikom u suprotnosti s podjelom nadležnosti među institucijama koja proizlazi iz Ugovora u ovom slučaju nije važan jer, kako proizlazi iz točke 97. ove presude, direktiva nije akt koji se mora donijeti na temelju članka 133. UEZ-a.
- 111 Iz prethodnih razmatranja u vezi s prvim pitanjem točkom (b) proizlazi da primjena dvojne pravne osnove članaka 95. i 133. UEZ-a nije prouzročila nepravilnosti u postupku za donošenje direktive te da ona stoga nije nevaljana.

Prvo pitanje, točka (c)

- 112 Sud koji je uputio zahtjev prvim pitanjem pod točkom (c) pita je li direktiva u cijelosti ili djelomično nevaljana zbog povrede načela proporcionalnosti.

Očitovanja podnesena Sudu

- 113 Tužitelji u glavnom postupku tvrde da čak i da se prizna da je cilj direktive stvarno uspostava unutarnjeg tržišta ili uspostava zajedničke trgovinske politike, ti se ciljevi namjeravaju ostvariti na neproporcionalan način, što je posebno vidljivo u njezinim člancima 5. i 7. te u primjeni na cigarete namijenjene izvozu u treće zemlje.
- 114 Tužitelji u glavnom postupku u pogledu članka 7. direktive posebno tvrde da zabrana opisnih izraza koji upućuju na manje količine štetnih tvari nije u skladu s ciljem iz članka 3. stavka 1. direktive o dodatnom smanjenju količine katrana radi javnog zdravlja. Osim toga, tvrde da članak 7. predstavlja povredu njihovih prava jer nadilazi ono što je potrebno kako bi se ostvario legitimni cilj koji bi ta odredba trebala imati. U tom pogledu iz španjolskog zakonodavstva u tom području, a koje predviđa samo odredbe kojima se uređuje upotreba opisnih izraza, proizlazi dobar primjer zakonodavstva kojim se u zaštiti javnog zdravlja u manjoj mjeri čini povreda prava proizvođača duhanskih proizvoda.
- 115 Tužitelji u glavnom postupku isto tako tvrde da zabrana proizvodnje cigareta namijenjenih izvozu u treće zemlje, a koji nisu u skladu sa zahtjevima iz članka 3. stavka 1. direktive, nije primjeren način za sprječavanje izbjegavanja novih ograničenja predviđenih tim odredbama, a posebno uzimajući u obzir činjenicu da je

velika većina cigareta koje su nezakonito uvezene u Zajednicu proizvedena izvan Zajednice.

- 116 Prema mišljenju društva Japan Tobacco, člankom 7. direktive, u mjeri u kojoj se primjenjuje na poznate robne marke, krši se načelo proporcionalnosti. U tom se pogledu tvrdi da ta odredba nije najmanje ograničavajuće sredstvo za ostvarenje ciljeva direktive. Ta odredba, ako se čita u svjetlu uvodne izjave 27. direktive, proizlazi iz pretpostavke da je potrošačima svejedno da njihovo pušačko ponašanje može utjecati na količine katrana i nikotina koje udišu te bi stoga navođenje upozorenja na ambalaži bilo bolje od zabrane upotrebe opisnih izraza. Osim toga, u direktivi bi se mogla predvidjeti klauzula o stečenim pravima kako se članak 7. ne bi primjenjivao na već registrirane robne marke kao što je Mild Seven.
- 117 Njemačka, grčka i luksemburška vlada tvrde da je zabranom proizvodnje za izvoz predviđenom u članku 3. direktive te zabranom upotrebe određenih opisnih izraza utvrđenih u njezinom članku 7. povrijeđeno načelo proporcionalnosti jer su te zabrane neproporcionalne i previše zadiru u gospodarske interese proizvođača duhanskih proizvoda. Točnije, u pogledu navedenog članka 3. tvrde da se njime ne omogućuje osiguranje učinkovite zaštite od rizika nezakonitog uvoza cigareta u Zajednicu, s obzirom na zanemariv obujam ponovnog uvoza cigareta u Zajednicu te da bi se taj rizik mogao bolje izbjeći jačanjem nadzora nad uvozom. Te vlade u pogledu članka 7. direktive posebno tvrde da bi se, za razliku od potpune zabrane upotrebe opisnih izraza koja se predviđa tom odredbom, uređenjem njihove upotrebe, kako je predviđena španjolskim zakonodavstvom koje se temelji na razvrstavanju proizvoda s obzirom na količinu katrana i nikotina, potrošačima pružili objektivni podaci bez prekomjernog zadiranja u gospodarske interese proizvođača duhanskih proizvoda.
- 118 Belgijska, francuska i švedska vlada te Vijeće i Komisija tvrde da je direktiva u skladu s načelom proporcionalnosti jer njezine odredbe ne premašuju ono što je potrebno za osiguranje nesmetanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta u sektoru duhanskih proizvoda, a istovremeno osiguravaju visoku razinu zaštite javnog zdravlja.
- 119 Francuska vlada detaljnije u vezi s člankom 7. direktive ističe da se tom odredbom ne zabranjuju svi izrazi ili predstavljanja cigareta koji bi mogli privući pušače i potaknuti njihovu lojalnost, već samo oni u kojima se navodi da je neki određeni duhanski proizvod manje štetan od drugih.
- 120 Prema mišljenju švedske vlade, zbog povezanosti upotrebe duhanskih proizvoda i ozbiljnih rizika za zdravlje posebno je važno da potrošači ne budu dovedeni u zabludu u pogledu rizika povezanih s tom upotrebom te je teško pronaći zamjensko rješenje za zabranu iz navedenog članka 7. kojom bi se postigao isti učinak kao tom odredbom, a s manjim utjecajem na vlasnike robnih marki.
- 121 Komisija tvrdi da je članak 7. spojiv s ciljem utvrđenim u članku 3. stavku 1. direktive, čija je namjera smanjenje količina katrana. Budući da opisni izrazi nisu bili uređeni na razini Zajednice, proizvođači duhanskih proizvoda mogli su ih upotrebljavati za označivanje drugih značajki cigarete, poput okusa, bez poveznice s njezinom količinom katrana, čime bi se potrošača moglo dovesti u zabludu. Komisija dodaje da iako „light” cigarete doista imaju manju količinu katrana, brojni pušači dovedeni su u zabludu jer im se daje pogrešan dojam da se ne radi o opasnim

proizvodima, što je netočno, posebno jer dim cigarete sadržava i druge štetne tvari koje nisu uređene direktivom.

Ocjena Suda

- 122 Prvo, valja podsjetiti da načelo proporcionalnosti, koje je jedno od općih načela prava Zajednice, zahtijeva da mjere koje se provode odredbama Zajednice budu prikladne za ostvarivanje postavljenog cilja i da ne idu dalje od onoga što je potrebno za njegovo ostvarenje (vidjeti osobito presude od 18. studenoga 1987., *Maizena*, 137/85, Zb., str. 4587., t. 15.; od 7. prosinca 1993., *ADM Ölmühlen*, C-339/92, Zb., str. I-6473., t. 15.; i od 11. srpnja 2002., *Käserei Champignon Hofmeister*, C-210/00, Zb., str. I-6453., t. 59.).
- 123 U pogledu sudskog nadzora uvjeta navedenih u prethodnoj točki, valja istaknuti da zakonodavac Zajednice mora imati široko diskrecijsko pravo u području kao što je ono o kojem je riječ u ovom predmetu, a koje uključuje političke, gospodarske i socijalne odabire, pri čemu je obvezan provesti složene procjene. Stoga već samo očita neprimjerenost mjere donesene u tom području s obzirom na cilj koji nadležna institucija nastoji ostvariti utječe na zakonitost takve mjere (vidjeti u tom smislu presude od 12. studenoga 1996., *Ujedinjena Kraljevina/Vijeće*, C-84/94, Zb., str. I-5755., t. 58.; od 13. svibnja 1997., *Njemačka/Parlament i Vijeće*, C-233/94, Zb., str. I-2405., t. 55. i 56.; i od 5. svibnja 1998., *National Farmers' Union i drugi*, C-157/96, Zb., str. I-2211., t. 61.).
- 124 Iz prve, druge i treće uvodne izjave direktive proizlazi da je njezin cilj, uz usklađivanje pravila koja se primjenjuju u tom području, uklanjanje prepreka koje proizlaze iz razlika koje unatoč već donesenim mjerama za usklađivanje još uvijek postoje između zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih proizvoda i sprječavaju funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Osim toga, iz njezine četvrte uvodne izjave proizlazi da je u okviru ostvarenja tog cilja osnova direktive visoka razina zaštite zdravlja, u skladu s člankom 95. stavkom 3. Ugovora.
- 125 Tijekom postupka izneseni su različiti argumenti za pobijanje usklađenosti direktive s načelom proporcionalnosti, a posebno u pogledu njezinih članaka 3., 5. i 7.
- 126 Prvenstveno valja utvrditi da je zabrana utvrđena u članku 3. direktive u pogledu stavljanja u slobodan promet i prodaje u Zajednici cigareta koje nisu u skladu s najvišim dopuštenim količinama katrana, nikotina i ugljičnog monoksida, koja je dopunjena obvezom država članica da odobre uvoz, prodaju i potrošnju cigareta koje su u skladu s tim količinama, sukladno članku 13. stavku 1. direktive mjera kojom se može ostvariti cilj te direktive i kojom se, uzimajući u obzir obveze zakonodavca Zajednice da osigura visok stupanj zaštite u području javnog zdravlja, ne ide dalje od onoga što je potrebno za ostvarenje tog cilja.
- 127 Drugo, cilj zabrane, koja je isto tako utvrđena u članku 3. direktive, u pogledu proizvodnje cigareta koje nisu u skladu s najvišim dopuštenim količinama utvrđenima u toj odredbi jest, kako je već utvrđeno u točki 85. ove presude, spriječiti izbjegavanje odredbi u pogledu unutarnjeg tržišta u području duhanskih proizvoda, koje bi moglo nastati zbog nezakonitog uvoza u Zajednicu ili preusmjerenja trgovinskih tokova

unutar Zajednice, što bi utjecalo na proizvode koji nisu u skladu sa zahtjevima iz stavka 1. te odredbe.

- 128 Proporcionalnost te zabrane proizvodnje dovedena je u pitanje zbog toga što ne predstavlja prikladnu mjeru za ostvarenje svojeg cilja i zbog toga što ide dalje od onoga što je potrebno za ostvarenje tog cilja, a posebno jer bi alternativna mjera, poput pojačanog nadzora nad uvozom iz trećih zemalja, bila dostatna.
- 129 U tom pogledu valja navesti da iako predmetna zabrana sama po sebi ne omogućuje sprječavanje razvoja nezakonite trgovine cigaretama u Zajednici, posebno uzimajući u obzir činjenicu da cigarete koje nisu u skladu sa zahtjevima iz članka 3. stavka 1. direktive mogu biti nezakonito stavljene na tržište Zajednice nakon što su proizvedene u trećim zemljama, zakonodavac Zajednice nije izišao iz okvira svojeg diskrecijskog prava kada je smatrao da takva zabrana ipak predstavlja mjeru kojom se učinkovito doprinosi smanjenju rizika od povećanja nezakonite trgovine cigaretama i sprječava posljedični utjecaj na unutarnje tržište.
- 130 Osim toga, nije dokazano da bi pojačani nadzor u ovom slučaju bio dostatan za ostvarenje cilja osporavane odredbe. U tom pogledu valja utvrditi da je zabrana predmetne proizvodnje posebno prikladna za sprječavanje izvora preusmjerenja trgovinskih tokova u vezi s cigaretama koje su proizvedene u Zajednici za izvoz u treće zemlje. Ta su preusmjerenja oblik prijevare koja se po definiciji ne može učinkovito sprječavati alternativnom mjerom kao što je pojačani nadzor na granicama Zajednice.
- 131 U članku 5. direktive obveza označivanja količine katrana, nikotina i ugljikovog monoksida na pakiranjima cigareta te obveza navođenja upozorenja na pakiranjima duhanskih proizvoda u pogledu opasnosti za zdravlje koje predstavljaju ti proizvodi mjere su koje su primjerene za osiguranje visoke razine zaštite u području javnog zdravlja uklanjanjem prepreka koje proizlaze iz nacionalnih zakonodavstava u području označivanja. Te obveze *de facto* predstavljaju priznato sredstvo za poticanje potrošača na manju potrošnju duhanskih proizvoda ili njihovo usmjerenje na proizvode koji su manje štetni za zdravlje.
- 132 Sukladno tome, kada je zakonodavac Zajednice u članku 5. direktive odredio povećanje postotka odgovarajuće površine koja mora biti namijenjena tim oznakama i upozorenjima na određenim površinama pakiranja tih duhanskih proizvoda u razmjeru koji proizvođačima tih proizvoda omogućuje dovoljno prostora za druge oznake, a posebno one u vezi s njihovim žigom, nije izišao iz okvira diskrecijskog prava koje ima u tom području.
- 133 U pogledu odredbi članka 7. direktive treba utvrditi sljedeće.
- 134 Cilj te odredbe izričito je naveden u uvodnoj izjavi 27. direktive, iz koje proizlazi da je razlog za zabranu upotrebe određenih natpisa na pakiranjima duhanskih proizvoda, kao što su „s malim količinama katrana”, „light”, „ultra-light”, „mild”, imena, slika i figurativnih ili drugih znakova strah da se potrošača može dovesti u zabludu da se radi o manje štetnim proizvodima te time prouzročiti promjene u potrošnji. U tom se pogledu u toj uvodnoj izjavi pojašnjava da razinu udahnutih tvari određuje ne samo sadržaj određenih tvari u proizvodu prije njegove konzumacije, već i ponašanje u

pušenju i ovisnost te da ta činjenica nije jasno definirana u uporabi tih izraza pa tako može ugroziti zahtjeve za označivanje određene tom direktivom.

- 135 Uzimajući u obzir uvodnu izjavu 27., cilj članka 7. direktive je dakle osigurati da potrošač bude objektivno obaviješten o štetnosti duhanskih proizvoda.
- 136 Takvim se zahtjevom o obaviještenosti može postići visoka razina zaštite u području zdravlja prilikom usklađivanja odredbi koje se primjenjuju na označivanje duhanskih proizvoda.
- 137 Zakonodavac Zajednice mogao je, a da ne iziđe iz okvira svojeg diskrecijskog prava, uzeti u obzir da navođenje tih količina katrana, nikotina i ugljikovog monoksida, u skladu s člankom 5. stavkom 1. direktive, potrošaču osigurava objektivne podatke o štetnosti duhanskih proizvoda zbog tih tvari, dok se upotrebom opisnih izraza kao što su predviđeni člankom 7. direktive ne osigurava objektivna obaviještenost potrošača.
- 138 Kako je nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama od 241. do 248. svojeg Mišljenja, tim se opisnim izrazima potrošače može dovesti u zabludu. Prvo, mogu, poput izraza „mild”, označivati osjet za okus bez povezivanja s količinom štetnih tvari u proizvodu. Drugo, izrazi kao što su „s malim količinama katrana”, „light”, „ultra-light” ne upućuju na konkretna količinska ograničenja jer ne postoje pravila kojima se uređuje upotreba tih izraza. Treće, čak i da predmetni proizvod ima manje količine katrana, nikotina i ugljikovog monoksida u usporedbi s ostalim proizvodima, količina tih tvari koje potrošač stvarno može udahnuti i dalje ovisi o njegovom načinu pušenja, a taj proizvod može sadržavati i druge štetne tvari. Četvrto, upotreba opisnih izraza kojima se upozorava da upotreba određenog duhanskog proizvoda ima bolje učinke na zdravlje u usporedbi s drugim duhanskim proizvodima može potaknuti ovisnost o duhanu.
- 139 Osim toga, zakonodavac Zajednice mogao je uzeti u obzir, a da ne iziđe iz okvira svojeg diskrecijskog prava u tom području, da je zabrana iz članka 7. direktive nužna kako bi se potrošačima pružili objektivni podaci o štetnosti duhanskih proizvoda te da u ovom slučaju nije bilo alternativnih mjera kojima bi se moglo jednako učinkovito ostvariti te ciljeve, a da se manje ograničavaju prava proizvođača duhanskih proizvoda.
- 140 Naime, nije jasno da bi se samo uređenjem upotrebe opisnih izraza iz članka 7., kako su predložili tužitelji u glavnom postupku te njemačka, grčka i luksemburška vlada, ili, kao što predlaže društvo Japan Tobacco, da se na pakiranjima duhanskih proizvoda navede da količina udahnutih štetnih tvari ovisi i o pušačkim navikama pušača, osiguralo objektivnu obaviještenost potrošača, uzimajući u obzir činjenicu da opisi uvijek, po svojoj prirodi, potiču ovisnost o duhanu.
- 141 Iz prethodno navedenih razmatranja u pogledu prvog pitanja točke (c) proizlazi da direktiva nije nevaljana zbog povrede načela proporcionalnosti.

Prvo pitanje, točka (d)

- 142 Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem pod točkom (d) pita je li direktiva u cijelosti ili djelomično nevaljana zbog povrede članka 295. UEZ-a, temeljnog prava

vlasništva i/ili članka 20. Sporazuma o trgovinskim aspektima prava intelektualnog vlasništva (u daljnjem tekstu: Sporazum o TRIPS-u), kako je utvrđen u Prilogu 1.C Sporazumu o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije (u daljnjem tekstu: Sporazum o WTO-u), koji je u ime Europske zajednice, s obzirom na pitanja iz njezine nadležnosti, odobren Odlukom Vijeća 94/800/EZ od 22. prosinca 1994. (SL L 336, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 74., str. 3.).

Očitovanja podnesena Sudu

- 143 Tužitelji u glavnom postupku tvrde da se člancima 5. i 7. direktive čini povreda članka 295. UEZ-a, temeljnog prava vlasništva i/ili članka 20. Sporazuma o TRIPS-u, kojim se propisuje da se upotreba žiga ne smije bezrazložno opterećivati posebnim zahtjevima kao što je upotreba na način koji bi štetio njegovom svojstvu razlikovanja robe ili usluga jednog poduzetnika od one drugih poduzetnika. U tom pogledu tvrde da vrlo važna dimenzija novih zdravstvenih upozorenja koja se predviđaju člankom 5. direktive predstavlja tešku povredu njihovih prava intelektualnog vlasništva. Ta će upozorenja dominirati općim izgledom pakiranja duhanskog proizvoda te stoga ograničavati odnosno onemogućavati proizvođačima tih proizvoda upotrebu njihovih žigova. Tužitelji tvrde i da će im potpuna zabrana upotrebe opisnih izraza iz članka 7. direktive onemogućavati upotrebu određenog broja njihovih registriranih žigova jer im više neće biti dopuštena njihova upotreba.
- 144 Prema mišljenju društva Japan Tobacco, člankom 7. direktive zabranjeno mu je ostvarivanje njegovih prava intelektualnog vlasništva jer ga se sprječava u upotrebi robne marke Mild Seven u Zajednici i uskraćuje mu se gospodarska korist od isključivih licencija za tu robnu marku. Takav učinak posebno znači povredu prava vlasništva koje je priznato kao temeljno ljudsko pravo u pravnom poretku Zajednice te je zaštićeno člankom 1. prvim podstavkom Dodatnog protokola Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i utvrđeno u članku 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.
- 145 Grčka i luksemburška vlada tvrde da članak 7. direktive predstavlja povredu prava intelektualnog vlasništva proizvođača duhanskih proizvoda te šteti njihovim ekonomskim rezultatima jer time što im se u potpunosti zabranjuje upotreba određenih opisnih izraza zabranjuju im se određeni žigovi koje su ti proizvođači zakonito registrirali.
- 146 Vlada Ujedinjene Kraljevine, belgijska, francuska, nizozemska i švedska vlada te Parlament, Vijeće i Komisija prije svega tvrde da odredbe direktive ne utječu na pravila kojima se u državama članicama uređuje sustav vlasništva u smislu članka 295. UEZ-a. Potom tvrde da temeljno pravo vlasništva nije apsolutno pravo, već ga se može ograničiti zbog razloga općeg interesa, kao što je u glavnom postupku to slučaj zbog zaštite javnog zdravlja. Naposljetku smatraju da Sporazum o TRIPS-u nema neposredni učinak i da odredbe direktive nisu protivne članku 20. tog sporazuma jer se njime ne zabranjuje svim proizvođačima cigareta daljnja upotreba njihovih žigova za razlikovanje od drugih na temelju izraza, znakova, boja i crteža, a proizvođač ih može otisnuti na raspoložive površine pakiranja duhanskih proizvoda.

Ocjena Suda

- 147 Kao prvo, što se tiče valjanosti direktive u pogledu članka 295. UEZ-a valja podsjetiti da se tom odredbom određuje da se Ugovorom „ni na koji način ne dovode u pitanje pravila kojima se u državama članicama uređuje sustav vlasništva”. Tom se odredbom državama članicama priznaje ovlast za definiranje sustava prava vlasništva i ne isključuje bilo kakav utjecaj prava Zajednice na ostvarivanje prava vlasništva (vidjeti u tom smislu presudu od 13. srpnja 1966., Consten i Grundig/Komisija, 56/64 i 58/64, Zb., str. 429., 499. i 500).
- 148 Međutim, treba utvrditi da direktiva u ovom predmetu ni na koji način ne ugrožava pravo vlasništva u državama članicama u smislu članka 295. UEZ-a te da taj članak nije relevantan u pogledu eventualnog utjecaja direktive na ostvarivanje prava proizvođača duhanskih proizvoda na žigove tih proizvoda.
- 149 U pogledu valjanosti direktive s obzirom na pravo vlasništva valja podsjetiti da iz sudske prakse Suda proizlazi da, iako je to pravo dio općih načela prava Zajednice, ono nije apsolutno i treba ga promatrati iz aspekta njegove funkcije u društvu. Stoga se mogu odrediti ograničenja korištenja prava vlasništva, pod uvjetom da ta ograničenja stvarno odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje Zajednica želi ostvariti i da u odnosu na cilj kojem se teži ne predstavljaju nerazmjernu i nedopustivu intervenciju koja povređuje samu bit tako zajamčenih prava (vidjeti osobito presude od 11. srpnja 1989., Schröder, 265/87, Zb., str. 2237., t. 15.; od 5. listopada 1994., Njemačka/Vijeće, C-280/93, Zb., str. I-4973., t. 78.; i od 29. travnja 1999., Standley i drugi, C-293/97, Zb., str. I-2603., t. 54.).
- 150 Međutim, kako proizlazi iz točaka 131. i 132. ove presude, jedini je učinak članka 5. direktive proizvođačima duhanskih proizvoda ograničiti upotrebu površine na nekim dijelovima kutija cigareta ili pakiranjima duhanskih proizvoda za njihove žigove, bez bitne povrede njihova prava na žig, kako bi se osigurala visoka razina zaštite javnog zdravlja uklanjanjem prepreka koje proizlaze iz nacionalnih zakonodavstava u području označivanja. S obzirom na tu analizu, članak 5. direktive predstavlja proporcionalno ograničenje upotrebe prava vlasništva što je spojivo sa zaštitom koja je priznata pravom Zajednice.
- 151 U pogledu članka 7. direktive valja podsjetiti da iz točaka 134. do 141. ove presude proizlazi da je njegov cilj da u skladu s načelom proporcionalnosti osigura visoku razinu zaštite u području zdravlja prilikom usklađivanja odredbi koje se primjenjuju na označivanje duhanskih proizvoda.
- 152 Iako je točno da navedeni članak predstavlja zabranu koja je ograničena na pakiranja duhanskih proizvoda, u pogledu upotrebe žiga koji sadržava jedan od opisnih izraza iz te odredbe ostaje činjenica da proizvođač duhanskih proizvoda unatoč uklanjanju tog podatka s pakiranja može nastaviti s individualizacijom svojeg proizvoda s pomoću drugih znakova za razlikovanje. Osim toga, direktivom se predviđa dovoljno dugo razdoblje između njezina donošenja do početka primjene zabrane iz članka 7.
- 153 S obzirom na navedeno valja utvrditi da ograničenja prava na žig koja bi mogla proizlaziti iz članka 7. direktive *de facto* odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje Zajednica želi ostvariti i da u odnosu na cilj kojem se teži ne predstavljaju nerazmjernu i nedopustivu intervenciju koja povređuje samu bit tako zajamčenih prava.

- 154 Naposljetku, u pogledu valjanosti direktive s obzirom na članak 20. Sporazuma o TRIPS-u valja podsjetiti da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se zakonitost akta Zajednice ne može procjenjivati s obzirom na instrumente međunarodnog prava, koji kao Sporazum o WTO-u i Sporazum o TRIPS-u, koji je njegov dio, u načelu zbog njihove prirode i strukture nisu među pravilima s obzirom na koje Sud nadzire zakonitost akata institucija Zajednice (presuda od 23. studenoga 1999., Portugal/Vijeće, C-149/96, Zb., str. I-8395., t. 47.; gore navedena presuda Nizozemska/Parlament i Vijeće, t. 52.; presuda od 22. studenoga 2001., Nizozemska/Vijeće, C-301/97, Zb., str. I-8853., t. 53.; i od 12. ožujka 2002., Omega Air i drugi, C-27/00 i C-122/00, Zb., str. I-2569., t. 93.).
- 155 Iz te sudske prakse proizlazi i da Sud mora provesti nadzor nad zakonitošću predmetnog akta Zajednice s obzirom na pravila WTO-a samo ako je Zajednica namjeravala ispuniti posebnu obvezu koju je preuzela u okviru WTO-a ili kada se u aktu Zajednice izričito upućuje na točno određene odredbe sporazuma WTO-a (vidjeti gore navedene presude Portugal/Vijeće, t. 49.; Nizozemska/Vijeće, t. 54.; i Omega Air i drugi, t. 94.).
- 156 Treba utvrditi da u slučaju direktive ti uvjeti nisu ispunjeni i stoga nije potrebno ispitati njezinu valjanost s obzirom na članak 20. Sporazuma o TRIPS-u.
- 157 Iz prethodno navedenih razmatranja u pogledu prvog pitanja točke (d) proizlazi da direktiva nije nevaljana zbog povrede članka 295. UEZ-a ili temeljnog prava vlasništva.
- Prvo pitanje, točka (e)*
- 158 Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem pod točkom (e) u biti pita je li direktiva u cijelosti ili djelomično nevaljana zbog povrede obveze obrazloženja utvrđene u članku 253. UEZ-a.
- Očitovanja podnesena Sudu
- 159 Tužitelji u glavnom postupku posebno tvrde da čak i kad bi priznali da zakonodavac Zajednice ima ovlast nanovo urediti količine katrana i označivanje na temelju članka 95. UEZ-a, iako su ta pitanja već bila predmet usklađivanja na razini Zajednice, takvo bi se zakonodavstvo trebalo temeljiti barem na „novom razvoju utemeljenom na znanstvenim činjenicama” u smislu članka 95. stavka 3. UEZ-a. Stoga nije protivno članku 253. UEZ-a to što se u direktivi nigdje ne upućuje na znanstvene činjenice u okviru novih odredbi o količini katrana i označivanju iz njezinih članaka 3. i 5.
- 160 Prema mišljenju društva Japan Tobacco, direktiva ne ispunjava zahtjeve iz članka 253. UEZ-a jer u njoj nisu objašnjeni stvarni i pravni razlozi na temelju kojih je zakonodavac Zajednice zaključio da je potrebna zabrana upotrebe nekih opisnih izraza iz članka 7. direktive.
- 161 Njemačka vlada tvrdi da članak 3. stavci 1. i 2. direktive nisu valjani jer se njima predviđa zabrana proizvodnje cigareta koje nisu u skladu sa zahtjevima u pogledu najviših dopuštenih količina štetnih tvari i namijenjene su izvozu u treće zemlje, a da u uvodnim izjavama te direktive nisu navedeni razlozi zbog kojih je zaštita zdravlja u

Zajednici bitno ugrožena ponovnim nezakonitim uvozom duhanskih proizvoda u Zajednicu.

- 162 Grčka vlada posebno tvrdi da se samo upućivanjem u uvodnoj izjavi 11. direktive na potrebu donošenja pravila kojima će se osigurati da se odredbe o unutarnjem tržištu ne ugrožavaju ne ispunjava zahtjev za obrazloženje iz članka 253. UEZ-a jer ta uvodna izjava ne sadržava opći opis postojeće ili buduće vrlo vjerojatne opasnosti koja iz toga proizlazi.
- 163 Luksemburška vlada smatra da je direktiva manjkavo obrazložena jer se u njezinim uvodnim izjavama ponavlja isto upućivanje na „nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta”, a da se ne objašnjava barem razlog zašto bi ono bilo ugroženo u slučaju da direktiva ne bude donesena.
- 164 Prema mišljenju vlade Ujedinjene Kraljevine, belgijske, francuske, talijanske i nizozemske vlade te Parlamenta i Vijeća, direktiva sadržava dostatno obrazloženje s obzirom na zahtjeve iz članka 253. UEZ-a. U tom pogledu posebno tvrde da zakonodavac Zajednice nije obvezan posebno obrazložiti svaki svoj tehnički odabir.

Ocjena Suda

- 165 Valja podsjetiti da, iako obrazloženje koje se zahtijeva člankom 253. UEZ-a mora sadržavati jasne i nedvojbene razloge tijela Zajednice koje je izdalo sporni akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s obrazloženjem donesene mjere, a Sudu da provede svoj nadzor, to tijelo ne mora posebno navesti sve relevantne pravne ili činjenične elemente (vidjeti osobito presudu od 29. veljače 1996., Komisija/Vijeće, C-122/94, Zb., str. I-881., t. 29.).
- 166 Osim toga, poštovanje obveze obrazlaganja treba procjenjivati ne s obzirom na tekst spornog akta, već i u kontekstu i zajedno s pravnim pravilima kojima se uređuje predmetno područje. Dakle, ako iz spornog akta proizlazi bit cilja koji institucija želi ostvariti, bilo bi nepotrebno zahtijevati posebno obrazloženje za svaki njezin tehnički odabir (vidjeti osobito presudu od 5. srpnja 2001., Italija/Vijeće i Komisija, C-100/99, Zb., str. I-5217., t. 64.).
- 167 U pogledu direktive valja utvrditi da iz njezinih uvodnih izjava jasno proizlazi da su mjere, koje se njome utvrđuju usklađivanjem pravila koja se primjenjuju u tom području, namijenjene uklanjanju prepreka koje proizlaze iz razlika koje unatoč već donesenim mjerama za usklađivanje još uvijek postoje između zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih proizvoda i koje sprečavaju funkcioniranje unutarnjeg tržišta.
- 168 To je slučaj u prve tri uvodne izjave direktive iz kojih jasno proizlazi da je njezin cilj izmjena direktiva 89/622 i 90/239 prilagodbom i dopunom njihovih odredbi s ciljem poboljšanja funkcioniranja unutarnjeg tržišta u području duhanskih proizvoda.
- 169 To je slučaj i u uvodnim izjavama 5., 7., 9., 11., 14., 19. i 27. direktive, u kojima se detaljno navode glavna područja za koja zakonodavac Zajednice smatra da je potrebno ojačati postojeće mjere za usklađivanje ili uvesti nove mjere za usklađivanje u pogledu najviših dopuštenih količina katrana, nikotina i ugljikovog monoksida u cigaretama,

posljedica direktive na duhanske proizvode koji se izvoze iz Zajednice, normi za mjerenje količine katrana, nikotina i ugljikovog monoksida u cigaretama, predstavljanja oznaka zdravstvenih upozorenja i količina na pojedinačnim pakiranjima duhanskih proizvoda te zabrane upotrebe određenih opisnih izraza na pakiranjima duhanskih proizvoda.

- 170 Argument da je u direktivi trebalo upućivati na znanstvene činjenice kako bi se opravdale nove odredbe koje ona sadržava u pogledu prethodno donesenih mjera Zajednice treba odbiti. Naime, iz točke 80. ove presude proizlazi da se člankom 95. UEZ-a ne zahtijeva da zakonodavac Zajednice treba navesti razvoj znanstvenih spoznaja kako bi mogao donijeti mjere na temelju te odredbe.
- 171 Argument da direktiva nije pravilno obrazložena jer se njome određuje zabrana proizvodnje cigareta namijenjenih izvozu u treće zemlje ne može se uopće prihvatiti jer je dostatno obrazloženje iz uvodne izjave 11. direktive da se u pogledu tih proizvoda trebaju donijeti pravila kako bi se osiguralo da se ne ugrožavaju odredbe o unutarnjem tržištu.
- 172 Iz prethodno navedenih razmatranja u pogledu prvog pitanja, točke (e) proizlazi da direktiva nije nevaljana zbog povrede obveze obrazloženja utvrđene u članku 253. UEZ-a.

Prvo pitanje, točka (f)

- 173 Sud koji je uputio zahtjev prvim pitanjem pod točkom (f) pita je li direktiva u cijelosti ili djelomično nevaljana zbog povrede načela supsidijarnosti.

Očitovanja podnesena Sudu

- 174 Tužitelji u glavnom postupku tvrde da se načelo supsidijarnosti primjenjuje na mjere koje se tiču unutarnjeg tržišta, kao što je direktiva, te da kada je ona donesena zakonodavac Zajednice to načelo uopće nije uzeo u obzir ili ga u svakom slučaju nije pravilno uzeo u obzir. Da je to učinio, morao bi zaključiti da donošenje direktive nije potrebno jer su usklađena pravila za uklanjanje prepreka trgovini duhanskim proizvodima već utvrđena direktivama 89/622 i 90/239. Osim toga, tvrde da nije dokazano da države članice nisu mogle donijeti mjere za zaštitu javnog zdravlja za koje su smatrale da su potrebne.
- 175 Belgijska vlada i Parlament tvrde da se načelo supsidijarnosti ne primjenjuje na direktivu jer se to načelo primjenjuje samo u područjima koja nisu u isključivoj nadležnosti Zajednice, dok direktiva, kada je donesena za uspostavu unutarnjeg tržišta, jest u isključivoj nadležnosti Zajednice. U svakom slučaju, čak i da se prizna da se to načelo primjenjuje na direktivu, u ovom je predmetu ono poštovano jer se navedeno djelovanje nije moglo na zadovoljavajući način provesti na razini država članica.
- 176 Vlada Ujedinjene Kraljevine, francuska, nizozemska i švedska vlada te Vijeće i Komisija smatraju da se u ovom predmetu primjenjuje načelo supsidijarnosti te da je poštovano u direktivi. Vlada Ujedinjene Kraljevine, francuska vlada i Komisija posebno tvrde da se u ovom predmetu mogu primijeniti razmatranja iz točaka od 30. do 34. gore navedene presude Nizozemska/Parlament i Vijeće te da iz njih proizlazi

zaključak da je direktiva valjana s obzirom na načelo supsidijarnosti. Prema mišljenju nizozemske vlade i Komisije, ako su ispunjeni uvjeti za primjenu članka 95. UEZ-a, ispunjeni su i uvjeti za djelovanje Zajednice u skladu s člankom 5. drugim stavkom UEZ-a jer je jasno da nijedna država članica ne može sama donijeti potrebne mjere za sprječavanje svih razlika među zakonodavstvima država članica koje utječu na trgovinu.

Ocjena Suda

- 177 Načelo supsidijarnosti utvrđeno je u članku 5. drugom stavku UEZ-a i u skladu s njime u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti Zajednica djeluje samo ako, i u mjeri u kojoj, ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti, te se stoga zbog opsega ili učinaka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Zajednice.
- 178 U članku 3. Protokola o primjeni načelâ supsidijarnosti i proporcionalnosti koji je priložen Ugovoru o osnivanju Europske zajednice navodi se da načelo supsidijarnosti ne dovodi u pitanje ovlasti koje su Zajednici dodijeljene Ugovorom, kako ih tumači Sud.
- 179 Prvo, valja napomenuti da se načelo supsidijarnosti primjenjuje u slučaju kada se zakonodavac Zajednice oslanja na članak 95. UEZ-, u mjeri u kojoj mu ta odredba ne daje isključivu nadležnost za uređenje gospodarske djelatnosti na unutarnjem tržištu, nego samo nadležnost za poboljšanje uvjeta za njegovu uspostavu i funkcioniranje uklanjanjem prepreka slobodnom kretanju robe i slobodi pružanja usluga ili otklanjanjem narušavanja tržišnog natjecanja (vidjeti u tom smislu presudu o oglašavanju duhanskih proizvoda, t. 83. i 95.).
- 180 U pogledu pitanja je li direktiva donesena u skladu s načelom supsidijarnosti, valja prvo razmotriti je li se cilj predloženog djelovanja mogao na bolji način ostvariti na razini Zajednice.
- 181 U tom pogledu valja podsjetiti da je Sud u točki 124. ove presude utvrdio da je cilj direktive uklanjanje prepreka koje proizlaze iz razlika koje još uvijek postoje između zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih proizvoda, uz istovremeno osiguranje visoke razine zaštite zdravlja u skladu s člankom 95. stavkom 3. UEZ-a.
- 182 Same države članice ne mogu dostatno ostvariti taj cilj donošenjem mjera te se stoga predlaže djelovanje na razini Zajednice, kako proizlazi iz različitog razvoja nacionalnih zakonodavstava u ovom predmetu (vidjeti t. 61. ove presude).
- 183 Iz navedenoga proizlazi da se u slučaju direktive cilj predloženog djelovanja može na bolji način ostvariti na razini Zajednice.
- 184 Drugo, valja utvrditi da je Zajednica intenzitetom poduzetog djelovanja u ovom slučaju poštovala i zahtjeve načela supsidijarnosti time što, kako proizlazi iz točaka od 122. do 141. ove presude, nije išla dalje od onoga što je potrebno za ostvarenje tog cilja.

- 185 Iz prethodno navedenih razmatranja u pogledu prvog pitanja, točke (f) proizlazi da direktiva nije nevaljana zbog povrede načela supsidijarnosti.

Prvo pitanje, točka (g)

- 186 Sud koji je uputio zahtjev prvim pitanjem pod točkom (g) pita je li direktiva u cijelosti ili djelomično nevaljana zbog zlouporabe ovlasti.

Očitovanja podnesena Sudu

- 187 Tužitelji u glavnom postupku i grčka vlada tvrde da direktiva predstavlja zlouporabu ovlasti jer je njezin jedini cilj zaštita javnog zdravlja, a ne razvoj unutarnjeg tržišta niti razvoj zajedničke trgovinske politike. Točnije, tvrde da je zabrana proizvodnje cigareta namijenjenih izvozu uvedena samo zbog cilja zaštite zdravlja stanovnika trećih zemalja.
- 188 Vlada Ujedinjene Kraljevine, belgijska, francuska, nizozemska i švedska vlada te Parlament i Vijeće smatraju da se argument o zlouporabi ovlasti temelji na pogrešnoj tvrdnji da je direktiva prikrivena mjera za zaštitu javnog zdravlja.

Ocjena Suda

- 189 Kao što je Sud presudio u više navrata, akt predstavlja zlouporabu ovlasti samo ako se na temelju objektivnih, mjerodavnih i suglasnih pokazatelja pokaže da je donesen isključivo, ili barem u odlučujućem dijelu, u svrhe drukčije od onih na koje se poziva ili kako bi se zaobišao postupak posebno predviđen Ugovorom radi okolnosti predmetnog slučaja (vidjeti presude od 13. studenoga 1990., Fedesa i drugi, C-331/88, Zb., str. I-4023., t. 24.; od 13. srpnja 1995., Parlament/Komisija, C-156/93, Zb., str. I-2019., t. 31.; od 14. svibnja 1998., Windpark Groothusen/Komisija, C-48/96 P, Zb., str. I-2873., t. 52., i od 22. studenoga 2001., Nizozemska/Vijeće, C-110/97, Zb., str. I-8763., t. 137.).
- 190 Sud je posebno u pogledu izričitog isključenja svakog usklađivanja zakona i propisa država članica namijenjenih zaštiti i poboljšanju zdravlja ljudi iz članka 129. stavka 4. prvog podstavka UEZ-a (koji je nakon izmjene postao članak 152. stavak 4. UEZ-a) odlučio da se drugi članci Ugovora ne mogu upotrebljavati kao pravna osnova kako bi se izbjeglo to isključenje (presuda o oglašavanju duhanskih proizvoda, t. 79.). Međutim, Sud je pojasnio da, pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti za primjenu članka 100.a, članka 57. stavka 2. Ugovora o EZ-u (koji je nakon izmjene postao članak 47. stavak 2. UEZ-a) i članka 66. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 55. UEZ-a) kao pravne osnove, zakonodavca Zajednice nije moguće spriječiti da upućuje na tu pravnu osnovu jer je zaštita javnog zdravlja odlučujuća u njegovu odabiru (presuda o oglašavanju duhanskih proizvoda, t. 88.).
- 191 Kako je utvrđeno u točki 91. ove presude, u slučaju direktive uvjeti za primjenu članka 95. UEZ-a su ispunjeni i nigdje nije dokazano da je ona donesena radi isključive ili barem odlučujuće namjere ostvarenja cilja koji je drukčiji od onoga da se namjeravaju poboljšati uvjeti za funkcioniranje unutarnjeg tržišta u području duhanskih proizvoda.

192 Iz prethodno navedenih razmatranja u pogledu prvog pitanja točke (g) proizlazi da direktiva nije nevaljana zbog zloupotrebe ovlasti.

Odgovor na prvo pitanje u cjelini

193 Na prvo pitanje u cjelini valja odgovoriti da iz razmatranja tog pitanja ne proizlaze nikakvi čimbenici koji bi utjecali na valjanost direktive.

Drugo pitanje

194 Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem pita treba li članak 7. direktive tumačiti tako da se primjenjuje samo na duhanske proizvode koji se stavljaju na tržište u Zajednici ili se primjenjuje i na duhanske proizvode koji se pakiraju u Zajednici a namijenjeni su izvozu u treće zemlje.

Očitovanja podnesena Sudu

195 Tužitelji u glavnom postupku, grčka, irska, luksemburška, nizozemska i švedska vlada te Parlament, Vijeće i Komisija smatraju da članak 7. direktive valja tumačiti tako da se on ne primjenjuje na duhanske proizvode koji su pakirani u Zajednici i namijenjeni izvozu u treće zemlje, već samo na duhanske proizvode koji se stavljaju na tržište u Zajednici.

196 U tom pogledu ponajprije tvrde da ni iz teksta članka 7. direktive niti iz uvodnih izjava te direktive, a posebno uvodne izjave 27., ne proizlazi da je zakonodavac Zajednice namjeravao upotrijebiti zabranu iz članka 7. i na proizvode namijenjene izvozu u treće zemlje.

197 Potom tvrde da, uzimajući u obzir negativne posljedice zabrane iz te odredbe za proizvođače duhanskih proizvoda, tu zabranu u vezi s njezinim područjem primjene treba tumačiti ograničeno.

198 Naposljetku smatraju da je, kako proizlazi iz uvodne izjave 27. direktive, cilj njezinoga članka 7. spriječiti da zahtjevi u pogledu označivanja iz članka 5. direktive budu besmisleni. Stoga te odredbe treba tumačiti tako da imaju isto područje primjene. U članku 5. stavku 1. direktive utvrđuju se posebna jezična pravila za potrebe tog akta zbog službenih jezika država članica i stoga se primjenjuje samo na duhanske proizvode koji se stavljaju na tržište u Zajednici.

199 Vlada Ujedinjene Kraljevine te belgijska, francuska, talijanska i finska vlada smatraju da članak 7. direktive treba tumačiti tako da se primjenjuje i na duhanske proizvode koji se pakiraju u Zajednici i namijenjeni su izvozu u treće zemlje.

200 U tom pogledu ponajprije tvrde da ako se člankom 7. direktive propisuje da se određeni opisni izrazi ne mogu upotrijebiti „na pakiranjima duhanskih proizvoda”, područje primjene te zabrane nije ograničeno upućivanjem na kasnije mjesto potrošnje tih proizvoda.

201 Potom tvrde da se člankom 152. stavkom 1. UEZ-a zahtijeva da se u utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Zajednice mora osigurati visoka razina zaštite

zdravlja ljudi. Ta obveza obuhvaća zajedničku trgovinsku politiku i stoga, da je zakonodavac Zajednice namjeravao iz područja primjene članka 7. isključiti izvoz u treće zemlje, to bi izričito i naveo.

- 202 Naposljetku tvrde da opisni podaci koji se moraju navesti na pakiranjima duhanskih proizvoda moraju biti jednaki, bez obzira na njihovo odredište, uzimajući u obzir rizike ponovnog uvoza u Zajednicu proizvoda namijenjenih izvozu u treće zemlje.

Ocjena Suda

- 203 Iz ustaljene sudske prakse suda proizlazi da prilikom tumačenja odredbe prava Zajednice treba uzeti u obzir ne samo njezin tekst, već i njezin kontekst i ciljeve koji se nastoje ostvariti uređenjem kojega je ta odredba dio (vidjeti presude od 14. listopada 1999., Adidas, C-223/98, Zb., str. I-7081., t. 23.; od 18. svibnja 2000., KVS International, C-301/98, Zb., str. I-3583., t. 21.; od 19. rujna 2000., Njemačka/Komisija, C-156/98, Zb., str. I-6857., t. 50.; i od 14. lipnja 2001., Kvaerner, C-191/99, Zb., str. I-4447., t. 30.).
- 204 U tom pogledu valja utvrditi da tekst članka 7. direktive ne omogućuje odgovor na pitanje primjenjuje li se zabrana koja se njime utvrđuje samo na duhanske proizvode koji se stavljaju na tržište u Zajednici ili se primjenjuje i na duhanske proizvode koji se pakiraju u Zajednici i namijenjeni su izvozu u treće zemlje.
- 205 Članak 7. direktive u tome se razlikuje od njezinoga članka 3., iz kojega jasno proizlazi da se njegove odredbe o najvišim dopuštenim količinama štetnih tvari u cigaretama primjenjuju i na one koje se proizvode u Zajednici i iz nje izvoze. Za razliku od članka 7., u članku 3. stavku 2. direktive posebno se propisuje dodatan rok za primjenu odredbi njegovog stavka 1. na cigarete koje su namijenjene izvozu u treće zemlje.
- 206 Stoga prilikom tumačenja članka 7. direktive u vezi s njezinim područjem primjene valja uzeti u obzir kontekst koji oblikuju druge odredbe direktive.
- 207 U vezi s time iz njezine uvodne izjave 27. proizlazi da je članak 7. namijenjen posebno sprječavanju da zahtjevi direktive u pogledu označivanja utvrđeni u članku 5. ne postanu besmisleni.
- 208 U sustavu direktive članci 5. i 7. odredbe su koje se dopunjuju jer se člankom 5. stavkom 1. propisuje navođenje količina štetnih tvari na pakiranjima cigareta kako bi se osigurala objektivna obaviještenost potrošača o štetnosti duhanskih proizvoda koja je povezana s tim tvarima, dok se člankom 7. zabranjuje upotreba opisnih izraza kojima bi se potrošača u tom pogledu moglo dovesti u zabludu.
- 209 Iz članka 5. direktive proizlazi da se njime utvrđuju zahtjevi u području označivanja duhanskih proizvoda samo u pogledu onih proizvoda koji se stavljaju na tržište u Zajednici.
- 210 Takvo tumačenje posebno proizlazi iz činjenice da se člankom 5. stavkom 6. točkom (e) direktive propisuje da se tekst upozorenja i podaci o količini na temelju tog

članka „tiskaju na službenom jeziku ili jezicima države članice u kojoj je proizvod stavljen na tržište”.

- 211 U pogledu ciljeva koji se nastoje ostvariti direktivom, valja podsjetiti da je njezin glavni cilj poboljšanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta u području duhanskih proizvoda osiguravanjem visoke razine zaštite zdravlja.
- 212 Stoga valja utvrditi da se odredbe direktive u načelu odnose samo na duhanske proizvode koji su namijenjeni stavljanju na unutarnje tržište.
- 213 Točno je da je Sud u pogledu članka 3. direktive u točkama 82. do 91. ove presude priznao da rizik od ugrožavanja unutarnjeg tržišta opravdava donošenje odredbe na temelju članka 95. UEZ-a za proizvode koji se izvoze u treće zemlje kao mjere koja je namijenjena sprječavanju izbjegavanja odredbi u pogledu unutarnjeg tržišta.
- 214 Međutim, u ovom je slučaju zakonodavac Zajednice izričito predvidio primjenu članka 3. direktive na duhanske proizvode namijenjene izvozu u treće zemlje, uzimajući u obzir svoju procjenu rizika izbjegavanja odredbi direktive u pogledu najviših dopuštenih količina štetnih tvari u cigaretama, povezanih s mogućim ponovnim uvozom u Zajednicu ili mogućim preusmjeravanjem trgovinskih tokova u Zajednici.
- 215 Za razliku od navedenog, odredbe članka 7. direktive, kao i odredbe njezinoga članka 5., odnose se na predstavljanje duhanskih proizvoda, a ne na njihov sastav. Međutim, rizici narušavanja unutarnjeg tržišta koji proizlaze iz nezakonite prodaje cigareta koje nisu u skladu sa zahtjevima direktive u pogledu najviših dopuštenih količina štetnih tvari te duhanskih proizvoda koji nisu u skladu s njezinim zahtjevima u pogledu označivanja i podataka na pakiranjima tih proizvoda, nemaju istu težinu ili prirodu i ne uključuju nužno donošenje istih mjera.
- 216 Stoga, budući da u direktivi nema navoda u tom smislu, ne postoje razlozi zbog kojih bi se smatralo da je zakonodavac Zajednice namjeravao dopuniti zabranu stavljanja na tržište u Zajednici duhanskih proizvoda koji nisu u skladu sa zahtjevima iz članka 7. direktive sličnom zabranom koja se odnosi na duhanske proizvode koji se pakiraju u Zajednici i namijenjeni su stavljanju na tržište u trećim zemljama.
- 217 S obzirom na prethodno navedena razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 7. direktive treba tumačiti tako da se primjenjuje samo na duhanske proizvode koji se stavljaaju na tržište u Zajednici.

Troškovi

- 218 Troškovi vlade Ujedinjene Kraljevine, belgijske, njemačke, grčke, francuske, irske, talijanske, luksemburške, nizozemske, finske i švedske vlade te Parlamenta, Vijeća i Komisije, koji su Sudu podnijeli očitovanja, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

kao odgovor na prethodna pitanja koje mu je High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Visoki sud, Engleska i Wales, Odjel *Queen's Bench*, Upravni sud, Ujedinjena Kraljevina) uputio rješenjem od 6. prosinca 2001., odlučuje:

- 1. Razmatranjem prvog pitanja nije utvrđen nijedan čimbenik koji bi utjecao na valjanost Direktive 2001/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2001. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih proizvoda.**
- 2. Članak 7. Direktive 2001/37/EZ treba tumačiti tako da se primjenjuje samo na duhanske proizvode koji se stavljaju na tržište u Zajednici.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 10. prosinca 2002.

[Potpisi]

* Jezik postupka: engleski