

PRESUDA (veliko vijeće)

14. prosinca 2004. (\*)

„Direktiva 2001/37/EZ – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih proizvoda –  
Članak 8. – Zabrana stavljanja na tržište duhanskih proizvoda za oralnu uporabu –  
Valjanost”

U predmetu C-434/02,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio  
Verwaltungsgericht Minden (Njemačka), odlukom od 14. studenoga 2002., koju je Sud  
zaprimio 29. studenoga 2002., u postupku

**Arnold André GmbH & Co. KG**

protiv

**Landrat des Kreises Herford,**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans i K. Lenaerts,  
predsjednici vijeća, C. Gulmann, J.-P. Puissechet, N. Colneric, S. von Bahr i J. N.  
Cunha Rodrigues (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: L. A. Geelhoed,

tajnik: H. von Holstein, pomoćni administrator, i zatim M.-F. Contet, glavna  
administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 8. lipnja 2004.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za društvo Arnold André GmbH & Co. KG, J. Sedemund i M. Graf von  
Merveldt, *Rechtsanwälte*,
- za Landrat des Kreises Herford, P. Bischof, u svojstvu agenta,
- za belgijsku vladu, A. Snoecx, u svojstvu agenta,
- za francusku vladu, G. de Bergues i R. Loosli-Surrans, u svojstvu agenata,
- za irsku vladu, K. Mooney i J. Buttimore, *BL*,
- za finsku vladu, T. Pynnä, u svojstvu agenta,

- za švedsku vladu A. Kruse, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, P. Ormond i C. Jackson, u svojstvu agenata, uz asistenciju N. Painesa, *QC*, i T. Warda, *barrister*,
- za Europski parlament, E. Waldherr, M. Moore i U. Rösslein, u svojstvu agenata,
- za Vijeće Europske unije, E. Karlsson i J.-P. Hix, u svojstvu agenata,
- za Komisiju Europskih zajednica, I. Martínez del Peral, F. Hoffmeister i B. Martenczuk, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. rujna 2004.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje valjanosti članka 8. 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.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Arnold André GmbH & Co. KG (u daljnjem tekstu: Arnold André) i Landrata des Kreises Herford (glavni upravni referent Districta Herford) o zabrani stavljanja na tržište u Njemačkoj duhanskih proizvoda za oralnu uporabu uvoznika Swedish Matcha.

### **Pravni okvir**

- 3 Člankom 8.a Direktive 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) predviđa se da države članice zabranjuju stavljanje na tržište proizvoda za oralnu uporabu koji su u članku 2. stavku 4. te direktive definirani kao „proizvodi za oralnu uporabu, osim onih namijenjenih za pušenje ili žvakanje, koji su u cjelini ili djelomično proizvedeni od duhana u prahu ili u specifičnom obliku, ili u bilo kojoj kombinaciji tih oblika, osobito onih koji su u pakiranim [pakirnim] mjerama ili propusnim pakiranjima – ili u obliku koji sličí prehranbenom proizvodu”. [neslužbeni prijevod]
- 4 U uvodnoj izjavi 11. Direktive 92/41 navodi se da „je dokazano da su duhanski proizvodi bez dima glavni faktor rizika u pogledu raka i da bi zato trebali nositi

posebno upozorenje o tom riziku”. [neslužbeni prijevod] U skladu s uvodnom izjavom 12., „mišljenje znanstvenih stručnjaka je da je ovisnost uzrokovana uživanjem duhana toliko opasna da zaslužuje da se posebno upozorenje stavi na svaki duhanski proizvod”. [neslužbeni prijevod]

5 U skladu s uvodnom izjavom 13. Direktive 92/41:

„[...] novi duhanski proizvodi za oralnu uporabu koji su se pojavili na tržištu nekih država članica posebno su privlačni mladim ljudima i [...] države članice koje su najizloženije tom problemu već su uvele potpune zabrane za takve nove duhanske proizvode ili to namjeravaju učiniti”. [neslužbeni prijevod]

6 Uvodna izjava 14. te direktive glasi:

„[...] u vezi s tim proizvodima, zakoni i drugi propisi država članica različiti su [...] pa bi te proizvode trebalo učiniti podložnim zajedničkim pravilima”. [neslužbeni prijevod]

7 U skladu s uvodnom izjavom 15. Direktive 92/14:

„[...] postoji stvarni rizik da će nove proizvode za oralnu uporabu koristiti prije svega mladi ljudi i da će, ako se na vrijeme ne poduzmu ograničavajuće mjere, to voditi do ovisnosti o nikotinu”. [neslužbeni prijevod]

8 U skladu s uvodnom izjavom 16. te direktive:

„[...] prema zaključcima studija koje je provela Međunarodna agencija za istraživanje raka, duhan za oralnu uporabu sadržava osobito velike količine kancerogenih tvari; [...] ti novi proizvodi uzrokuju posebno rak usta.” [neslužbeni prijevod]

9 U skladu s uvodnom izjavom 17. te direktive:

„[...] zabrana prodaje koju su neke države članice već donijele ima izravan učinak na uspostavu i funkcioniranje unutarnjeg tržišta; [...] stoga je zakone i druge propise država članica potrebno uskladiti u tom području, uzimajući kao polazište visoku razinu zaštite zdravlja; [...] jedina prikladna mjera je potpuna zabrana; [...] međutim, takva zabrana ne bi trebala imati utjecaja na tradicionalne duhanske proizvode za oralnu uporabu, koji će ostati podložni odredbama Direktive 89/622/EEZ, kako je izmijenjena ovom direktivom, koje se odnose na duhanske proizvode bez dima”. [neslužbeni prijevod]

10 Članak 151. stavak 1. Akta o uvjetima pristupanja Republike Austrije, Republike Finske i Kraljevine Švedske i prilagodabama ugovora na kojima se temelji Europska unija (SL C 241, str. 21., i SL L 1., str. 1., u daljnjem tekstu: Akt o pristupanju) predviđa:

„Akti navedeni u Prilogu XV. ovom Aktu primjenjuju se u odnosu na nove države članice pod uvjetima utvrđenim u tom Prilogu.” [neslužbeni prijevod]

- 11 Poglavlje X. pod naslovom „Razno” u Prilogu XV., kojim se utvrđuje popis predviđen u članku 151. Akta o pristupanju, glasi:

„(a) Zabrana iz članka 8.a Direktive 89/622/EEZ, izmijenjene [...], o stavljanju na tržište proizvoda utvrđenog u članku 2. stavku 4. [te] direktive [...], ne primjenjuje se u [Kraljevini] Švedskoj, uz iznimku zabrane stavljanja na tržište tog proizvoda u obliku koji sličí prehrambenom proizvodu.

(b) [Kraljevina ] Švedska poduzima sve mjere kako bi osigurala da se proizvod iz stavka (a) ne stavlja na tržište u državama članicama za koje se direktive 89/622/EEZ i 92/41/EEZ u potpunosti primjenjuju.

[...]” [neslužbeni prijevod]

- 12 Direktiva 2001/37 donesena je na temelju članaka 95. UEZ-a i 133. UEZ-a i ona preinačuje Direktivu 89/622 i Direktivu 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.).

- 13 U skladu s uvodnom izjavom 28. Direktive 2001/37:

„Direktivom 89/622/EEZ zabranjena je prodaja određenih vrsta duhana za oralnu uporabu u državama članicama. Članak 151. Akta o pridruživanju [pristupanju] [...] u ovom smislu dopušta Republici [Kraljevini] Švedskoj odstupanje od odredaba te Direktive.”

- 14 Članak 2. Direktive 2001/37 pod naslovom „Definicije” propisuje:

„Za potrebe ove Direktive:

1. ‚duhanski proizvodi’ znači proizvodi koji služe za pušenje, šmrkanje, sisanje ili žvakanje, ako su barem dijelom proizvedeni od duhana, bilo da je genetski modificiran ili ne;

[...]

4. ‚duhan za oralnu uporabu’ znači svi proizvodi za oralnu uporabu, osim onih namijenjenih za pušenje ili žvakanje, koji su u cjelini ili djelomično proizvedeni od duhana u prahu ili u specifičnom obliku, ili u bilo kojoj kombinaciji tih oblika, osobito onih koji su u pakiranim [pakirnim] mjerama ili propusnim pakiranjima ili u obliku koji sličí proizvodu hrane [prehrambenom proizvodu];

[...]”

- 15 U skladu s člankom 5. stavkom 4. te direktive:

„Duhanski proizvodi za oralnu uporabu, kada je njihovo stavljanje na tržište dopušteno na temelju članka 8., i duhanski proizvodi bez dima nose sljedeće upozorenje: Ovaj duhanski proizvod može štetiti zdravlju i stvara ovisnost”.

[...]"

- 16 Članak 8. Direktive 2001/37 pod naslovom „Duhan za oralnu uporabu” propisuje:

„Države članice zabranjuju stavljanje na tržište duhana za oralnu uporabu, ne dovodeći u pitanje članak 151. Akta o pristupanju [...]"

- 17 U skladu s člankom 13. stavkom 1. te direktive:

„Država članica ne može zabraniti ni ograničiti uvoz, prodaju ili potrošnju duhanskih proizvoda koji zadovoljavaju ovu Direktivu 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.”

- 18 Članak 15. te direktive propisuje između ostaloga da se Direktiva 89/622/EEZ stavlja izvan snage i da se upućivanja na tu direktivu tumače kao upućivanja na Direktivu 2001/37.

#### **Glavni postupak i prethodno pitanje**

- 19 Arnold André je društvo sa sjedištem u Njemačkoj koje proizvodi cigare, duhan za lule i tradicionalni švedski duhan za oralnu uporabu poznat pod nazivom „snus”. „Snus” je fino mljeveni ili rezani duhan koji se prodaje u rinfuzi ili u malim pakirnim mjerama i koji se konzumira tako da se stavi između desni i usnice.

- 20 Na temelju uglavnom stavka 5.a Verordnung über Tabakerzeugnisse (u daljnjem tekstu: Tabakverordnung) (Propis o duhanskim proizvodima, BGBl 1996 I, str. 460., u daljnjem tekstu: Uredba o duhanskim proizvodima) kojim je članak 8.a Direktive 89/622 prenesen u njemačko pravo, Landrat des Kreises Herford je, odlukom od 12. rujna 2002., zabranio društvu Arnold André stavljanje na tržište duhanskih proizvoda robnih žigova Röda Locket-Snus, Ljunglöfs Ettan-Snus i General Snus uvoznika Swedish Match. Društvu Arnold André naloženo je da dotične proizvode i s njima povezanu dokumentaciju povuče, ili će u suprotnom platiti novčanu kaznu. Naloženo je neposredno izvršenje odluke od 12. rujna 2002.

- 21 Arnold André je 27. rujna 2002. uložio prigovor na tu odluku, a 30. rujna 2002. predao je zahtjev na Verwaltungsgericht Minden (Upravni sud, Minden) za suspenziju neposrednog izvršenja te odluke.

- 22 Sud koji je uputio zahtjev pita jesu li odredbe članka 8. Direktive 2001/37, koji je prenesen člankom 5.a propisa o duhanskim proizvodima, u skladu s odredbama prava Zajednice. Taj se sud pita nije li članak 8. protivan odredbama članka 28. UEZ-a i članka 95. stavka 1. UEZ-a i načelima jednakog postupanja i proporcionalnosti.

- 23 Verwaltungsgericht Minden odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li članak 8. Direktive 2001/37 [...] kojim [...] zabranjuje stavljanje na tržište duhana za oralnu uporabu, ne dovodeći u pitanje članak 151. Akta o pristupanju [...], u suprotnosti s odredbama prava Zajednice višeg reda?“

**Zahtjevi koji se odnose u prvom redu na podnošenje očitovanja u odgovoru na mišljenje nezavisnog odvjetnika i, podredno, na ponovno otvaranje usmenog dijela postupka**

- 24 Aktom podnesenim tajništvu Suda 6. listopada 2004. Arnold André zahtijeva od Suda:
- da mu dopusti podnijeti pisana očitovanja na mišljenje nezavisnog odvjetnika;
  - podredno, da na temelju članka 61. Poslovnika izda nalog za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.
- 25 Arnold André želi komentirati prijedloge nezavisnog odvjetnika koji se odnose na eventualno zadržavanje učinaka Direktive 2001/37 nakon što je Sud proglasi nevaljanom.
- 26 U tom pogledu valja podsjetiti da Statut Suda i njegov Poslovník ne predviđaju da stranke podnose očitovanja kao odgovor na mišljenje nezavisnog odvjetnika (vidjeti rješenje od 4. veljače 2000., Emesa Sugar, C-17/98, Zb., I-665., t. 2.). Stoga se zahtjev za podnošenje pisanih očitovanja kao odgovor na mišljenje nezavisnog odvjetnika odbija.
- 27 Osim toga, Sud može po službenoj dužnosti, na prijedlog nezavisnog odvjetnika ili na zahtjev stranaka odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, u skladu s člankom 61. Poslovnika, ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili da je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama (vidjeti presude od 19. veljače 2002., Wouters i dr., C-309/99, Zb., str. I-1577., t. 42. i od 29. travnja 2004., Parlament/Ripa di Meana i dr., C-470/00 P, Zb., str. I-4167., t. 33.). Međutim, u ovom slučaju, nakon što je saslušao mišljenje nezavisnog odvjetnika, Sud smatra da raspolaže svim potrebnim elementima da odgovori na prethodno pitanje. Stoga zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka valja odbiti.

**O prethodnom pitanju**

- 28 Prethodno pitanje odnosi se na valjanost članka 8. Direktive 2001/37. Da bi se ispitalo to pitanje, valja utvrditi je li članak 95. UEZ-a mogao biti pravna osnova za taj članak ili je on donesen povredom članka 28. UEZ-a i 253.UEZ-a kao i načela proporcionalnosti i načela nediskriminacije.

*Izbor članka 95. UEZ-a kao pravne osnove*

- 29 Člankom 95. stavkom 1. UEZ-a utvrđuje se da Vijeće usvaja mjere za usklađivanje odredaba zakona i drugih propisa država članica, čiji je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

- 30 U tom pogledu valja podsjetiti da, iako obično utvrđenje različitosti nacionalnih zakonodavstava nije dovoljno da bi se opravdala primjena članka 95. UEZ-a (vidjeti u tom smislu presudu od 5. listopada 2000., Njemačka/Parlament i Vijeće, C-376/86, Zb., str. I-8419., t. 84.), to nije tako u slučaju različitosti odredaba zakona i drugih propisa država članica koje mogu narušiti temeljne slobode i tako neposredno utjecati na funkcioniranje unutarnjeg tržišta (vidjeti u tom smislu prethodno navedenu presudu Njemačka/Parlament i Vijeće, t. 95., i presudu od 10. prosinca 2002., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, Zb., str. I-11453., t. 60.).
- 31 Iz sudske prakse Suda isto tako slijedi da iako je korištenje članka 95. kao pravne osnove moguće radi sprječavanja pojavljivanja takvih prepreka trgovini na temelju nejednakog razvoja nacionalnih zakona, njihovo pojavljivanje mora biti vjerojatno, a cilj predmetne mjere mora biti njihovo sprječavanje (vidjeti u tom smislu presudu od 13. srpnja 1995., Španjolska/Vijeće, C-350/92, Zb., str. I-1985., t. 35.; prethodno navedenu presudu Njemačka/Parlament i Vijeće, t. 86.; od 9. listopada 2001., prethodno navedenu presudu Nizozemska/Parlament i Vijeće, C-377/98, Zb., str. I-7079., t. 15. i prethodno navedenu presudu British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, t. 61.).
- 32 Osim toga, Sud je već presudio da se, u slučaju kada su uvjeti da se članak 95. UEZ-a primijeni kao pravna osnova ispunjeni, zakonodavca Zajednice ne može spriječiti da se na tu pravnu osnovu oslanja zato što je zaštita javnog zdravlja odlučujući čimbenik u donošenju odluka (prethodno navedena presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, t. 62.).
- 33 Također valja podsjetiti da prvi podstavak članka 152. stavka 1. UEZ-a predviđa da se u utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Zajednice osigurava visok stupanj zaštite zdravlja ljudi i da se člankom 95. stavkom 3. UEZ-a izričito zahtijeva da prilikom postizanja usklađenosti bude zajamčena visoka razina zaštite zdravlja ljudi (prethodno navedena presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, t. 62.).
- 34 Iz prethodno navedenog proizlazi da, u slučaju kada postoje prepreke trgovini ili je vjerojatno da će se one pojaviti u budućnosti jer su u pogledu proizvoda ili kategorije proizvoda države članice poduzele ili namjeravaju poduzeti neujednačene mjere kako bi osigurale različite razine zaštite i time spriječile slobodno kretanje dotičnog ili dotičnih proizvoda unutar Zajednice, članak 95. UEZ-a omogućuje zakonodavcu Zajednice da intervenira usvajanjem odgovarajućih mjera na temelju, s jedne strane, članka 95. stavka 3. UEZ-a i, s druge strane, pravnih načela spomenutih u Ugovoru ili navedenih u sudskoj praksi, a posebno načela proporcionalnosti.
- 35 Ovisno o okolnostima, te odgovarajuće mjere mogu obuhvaćati obvezu svih država članica da za stavljanje na tržište dotičnog ili dotičnih proizvoda propišu da je potrebno odobrenje, da tu obvezu ishođenja odobrenja podvrgnu određenim uvjetima ili čak da privremeno ili konačno zabrane stavljanje na tržište tog ili tih proizvoda (vidjeti u kontekstu Direktive Vijeća 92/59/EEZ od 29. lipnja 1992. o općoj sigurnosti proizvoda (SL L 228., str. 24.) presudu od 9. kolovoza 1994., Njemačka/Vijeće, C-359/92, Zb., str. I-3681., t. 4. i 33.).

- 36 Na Sudu je da s obzirom na ta načela utvrdi jesu li u slučaju članka 8. Direktive 2001/37 ispunjeni uvjeti pod kojima se članak 95. UEZ-a može koristiti kao pravna osnova.
- 37 Kao prvo valja naglasiti da su u članku 8. samo preuzete odredbe članka 8.a Direktive 89/622, prema kojem države članice zabranjuju stavljanje na tržište duhana za oralnu uporabu. Taj je duhan u Direktivi 2001/37 i u Direktivi 89/622 definiran kao „svi proizvodi za oralnu uporabu, osim onih namijenjenih za pušenje ili žvakanje, koji su u cjelini ili djelomično proizvedeni od duhana u prahu ili u specifičnom obliku, ili u bilo kojoj kombinaciji tih oblika, osobito onih koji su u pakiranim [pakirnim] mjerama ili propusnim pakiranjima ili u obliku koji sliči proizvodu hrane [prehrambenom proizvodu]”.
- 38 Opće je poznato da su u pogledu tih proizvoda u vrijeme donošenja te odredbe zakona i drugih propisa država članica bile različite, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 14. Direktive 92/41. Dvije od njih su već zabranile prodaju tih proizvoda, a treća je već usvojila odredbe koje su, iako još nisu na snazi, imale isti cilj. Te su odredbe namijenjene, kako kažu njihovi autori, za zaustavljanje širenja potrošnje proizvoda štetnih za zdravlje koji su novi na tržištu država članica i za koje se smatra da su posebno privlačni mladim ljudima.
- 39 Budući da je tržište duhanskih proizvoda tržište koje obuhvaća relativno velik dio trgovinske razmjene između država članica (vidjeti gore navedenu presudu British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, t. 64.), te mjere zabrane prodaje pridonijele su neujednačenom razvoju toga tržišta pa su kao takve bile prepreke slobodnom kretanju robe.
- 40 Uzimajući u obzir i rastuću svijest javnosti o opasnostima koje potrošnja duhanskih proizvoda predstavlja za zdravlje, bilo je izgledno da će doći do prepreka slobodnom kretanju robe zbog novih pravila koja usvajaju države članice, a koja odražavaju taj razvoj i imaju za cilj učinkovitije destimulirati potrošnju tih proizvoda (prethodno navedena presuda British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, t. 67.).
- 41 Članak 8. Direktive 2001/37 usvojen je u kontekstu koji se, s obzirom na prepreke slobodnom kretanju robe koje su na tržištu duhanskih proizvoda postojale zbog neujednačenog razvoja uvjeta stavljanja na tržište duhanskih proizvoda za oralnu uporabu u različitim državama članica, nije razlikovao od konteksta u kojem je donesen članak 8.a Direktive 89/622. Treba dodati da Akt o pristupanju nema nikakvog utjecaja na ocjenu toga konteksta. Tim Aktom ne samo da je iz područja primjene članka 8.a isključena Kraljevina Švedska, nego se njime od države članice traži i da poduzme sve potrebne mjere kako bi osigurala da se duhanski proizvodi za oralnu uporabu ne stavljaju na tržište u ostalim državama članicama.
- 42 Intervencija zakonodavca Zajednice na temelju članka 95. UEZ-a bila je dakle opravdana što se tiče duhanskih proizvoda za oralnu uporabu.
- 43 Iz prethodno navedenog proizlazi da je mjera zabrane iz članka 8. Direktive 2001/37 mogla biti usvojena na temelju članka 95. UEZ-a. Trebat će dalje ispitati je li usvajanje takve mjere bilo u skladu s člankom 95. stavkom 3. UEZ-a i pravnim načelima iz pitanja suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku.

*Članak 95. stavak 3. UEZ-a i načelo proporcionalnosti*

- 44 Članak 95. stavak 3. UEZ-a određuje da će i Komisija, ali i Parlament i Vijeće, polaziti od visoke razine zaštite zdravlja ljudi, posebice vodeći računa o svakom novom razvoju utemeljenom na znanstvenim činjenicama.
- 45 Također valja imati na umu da je načelo proporcionalnosti jedno od općih načela prava Zajednice i da to načelo zahtijeva da sredstva koja se upotrebljavaju temeljem neke odredbe prava Zajednice budu prikladna za ostvarenje cilja kojem teže i ne smiju ići dalje od onoga što je potrebno za ostvarenje tog cilja (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.).
- 46 Što se tiče sudskog nadzora uvjeta spomenutih u prethodnoj točki, zakonodavcu Zajednice valja priznati široku diskrecijsku ovlast u području kao što je ono u predmetnom slučaju, što podrazumijeva da u tom području ima mogućnost izbora u političkom, gospodarskom i socijalnom pogledu, i u kojem je pozvan donositi složene ocjene. Samo ako je mjera usvojena u ovom području očito neprikladna u odnosu na cilj koji nadležne institucije žele ostvariti, može se utjecati 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.; od 5. svibnja 1998., National Farmers' Union i dr., C-157/96, Zb., str. I-2211., t. 61., kao i prethodno navedenu presudu British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, t. 123.).
- 47 Što se tiče članka 8.a koji je u Direktivu 89/622 umetnut Direktivom 92/41, iz uvodnih izjava ove potonje proizlazi da se mjera zabrane stavljanja na tržište duhanskih proizvoda za oralnu uporabu činila jedinom mjerom prikladnom za rješavanje stvarnog rizika uporabe tih novih proizvoda kod mladih ljudi koja bi vodila do ovisnosti o nikotinu, pri čemu ti proizvodi uzrokuju posebno rak usta.
- 48 Arnold André u biti tvrdi, uzimajući u obzir stanje znanstvenih podataka koji su zakonodavcu Zajednice bili dostupni 2001., tj. kada je članak 8. Direktive 2001/37 bio usvojen, i na kojima je, štoviše, temeljio svoje izmjene pravila koja su uređivala upozorenje iz članka 5. stavka 4. te direktive, da je održavanje zabrane stavljanja na tržište duhanskih proizvoda za oralnu uporabu bilo neproporcionalno u odnosu na željeni cilj, i da njime nije uzet u obzir razvoj tih znanstvenih podataka.
- 49 Na taj argument valja odgovoriti da iako su 1999. neki stručnjaci mogli dovoditi u pitanje tvrdnju prema kojoj, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 16. Direktive 92/41, „ti novi proizvodi uzrokuju posebno rak usta”, u vrijeme donošenja Direktive 2001/37 ipak nisu otklonjena sva proturječna mišljenja o tom pitanju. Osim toga, dok je jedan dio znanstvene zajednice prihvatio da se duhanski proizvodi za oralnu uporabu mogu upotrebljavati kao zamjenski proizvodi za cigarete, drugi je dio dovodio u pitanje ispravnost takvog stajališta. Iz te situacije valja zaključiti da znanstveni podaci koji su zakonodavcu Zajednice mogli biti na raspolaganju 2001. nisu bili takvi da je bilo moguće zaključiti da potrošnja dotičnih proizvoda nije opasna za zdravlje ljudi.

- 50 Nadalje, kao i svi ostali duhanski proizvodi, duhanski proizvodi za oralnu uporabu sadrže nikotin, a on uzrokuje ovisnost i njegova se toksičnost ne osporava.
- 51 Dakle, kao prvo, u vrijeme donošenja Direktive 2001/37 nije dokazano da su u tom pogledu štetni učinci tih proizvoda manji od učinaka ostalih duhanskih proizvoda. Kao drugo, dokazano je da predstavljaju ozbiljne rizike za zdravlje, što je zakonodavac Zajednice morao uzeti u obzir.
- 52 U tim uvjetima se ne može smatrati da je, suprotno odredbama članka 95. stavka 3. EZ-a, zabrana koja proizlazi iz članka 8. Direktive 2001/37 bila utvrđena, a da nije uzet u obzir razvoj znanstvenih podataka.
- 53 Nadalje, nijedan element koji je predložen Sudu ne navodi na zaključak da duhanski proizvodi za oralnu uporabu nisu bili novi na tržištu država članica kakvo je to tržište bilo u vrijeme donošenja Direktive 92/41.
- 54 Kako bi ispunio svoju obvezu u skladu s člankom 95. stavkom 3. UEZ-a da polazi od visoke razine zaštite kada se radi o zdravlju, zakonodavac Zajednice mogao je, a da time ne prelazi svoje diskrecijske ovlasti u tom području, smatrati da je zabrana stavljanja na tržište duhanskih proizvoda za oralnu uporabu potrebna, a posebno, da ne postoji alternativna mjera koja bi omogućila jednako učinkovito ostvarenje toga cilja.
- 55 Kao što to nezavisni odvjetnik ističe u točkama od 116. do 119. svojeg mišljenja, nijedna druga mjera namijenjena uvođenju tehničkih standarda kojih se proizvođači trebaju pridržavati kako bi smanjili štetne učinke proizvoda ili reguliranju označivanja pakovina proizvoda ili uvjeta prodaje, posebno maloljetnicima, ne bi imala isti preventivni učinak u smislu zaštite zdravlja budući da bi sve druge mjere dopustile da proizvod koji je u svakom slučaju štetan za zdravlje dobije mjesto na tržištu.
- 56 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se, s obzirom na cilj osiguravanja visoke razine zdravlja ljudi koji je zakonodavcu Zajednice zadan odredbama članka 95. stavka 3. UEZ-a i na njegovu obvezu poštovanja načela proporcionalnosti, osporavana mjera zabrane ne može smatrati očito neprimjerenom.

*Članak 28. UEZ-a*

- 57 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, zabrana količinskih ograničenja i mjera s istovrsnim učinkom utvrđena člankom 28. UEZ-a vrijedi ne samo za nacionalne mjere nego i za mjere koje usvoje institucije Zajednice (vidjeti osobito u tom smislu presude od 17. svibnja 1984., *Denkavit Nederland*, 15/83, Zb., str. 2171., t. 15.; od 9. kolovoza 1994., *Meyhui C-51/93*, Zb., I-3879., t. 11.; i od 25. lipnja 1997., *Kieffer i Thill, C-114/96*, Zb., I-3629., t. 27.).
- 58 Međutim, kako je predviđeno člankom 30. UEZ-a, odredbe članka 28. UEZ-a ne isključuju zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili provoza robe koji su osobito opravdani razlozima zaštite zdravlja i života ljudi.
- 59 Iako zabrana stavljanja na tržište duhanskih proizvoda za oralnu uporabu na temelju članka 8. Direktive 2001/37 jest jedno od ograničenja iz članka 28. UEZ-a, ona je ipak opravdana, kako je navedeno u prethodnoj točki 56., razlozima zaštite zdravlja ljudi.

Stoga se ni u kojem slučaju ne može smatrati da je usvojena protivno odredbama članka 28. UEZ-a.

- 60 Nadalje, zabrana koja je za Kraljevinu Švedsku uvedena u pogledu stavljanja duhanskih proizvoda za oralnu uporabu na tržište ostalih država članica proizlazi iz odredaba točke (b) poglavlja X. Priloga XV. Aktu o pristupanju, a ne odredaba Direktive 2001/37.

*Članak 253. UEZ-a*

- 61 Valja podsjetiti da iako se člankom 253. UEZ-a zahtijeva obrazloženje koje mora na jasan i nedvosmislen način pokazati razmišljanje tijela Zajednice koje je usvojilo osporavanu mjeru, tako da se zainteresiranim osobama omogući upoznavanje s razlozima za poduzetu mjeru i da se Sudu omogući izvršavanje nadzora, ipak nije potrebno da se u obrazloženju navedu svi relevantni činjenični i pravni elementi (vidjeti osobito presudu od 29. veljače 1996., Komisija/Vijeće, C-122/94, Zb. str. I-881., t. 29.).
- 62 Nadalje, pitanje ispunjava li obrazloženje zahtjeve treba ocjenjivati ne samo s obzirom na tekst obrazloženja, nego i na njegov kontekst te na ukupnost pravnih pravila kojima se uređuje predmetno područje. Ako je iz osporavanog akta jasno vidljiv cilj koji institucija želi postići, bilo bi nepotrebno zahtijevati posebno obrazloženje za svako od izabranih tehničkih rješenja za koje se institucija odlučila (vidjeti osobito presude od 5. srpnja 2001., Italija/Vijeće i Komisija, C-100/99, Zb., str. I-5217., t. 64. i u tom smislu, Španjolska i Finska/Parlament i Vijeće, C-184/02 i C-223/02, od 9. rujna 2004., Zb., str. I-7789., t. 79.).
- 63 U uvodnim izjavama Direktive 92/41 jasno je obrazloženo zašto bi mjeru zabrane stavljanja na tržište duhanskih proizvoda za oralnu uporabu trebalo uvesti u Direktivu 89/622. Osobito, nakon što se podsjeća na mišljenje znanstvenih stručnjaka prema kojem kod svih duhanskih proizvoda postoje opasnosti za zdravlje i da je dokazano da su duhanski proizvodi bez dima glavni faktor rizika u pogledu raka, u preambuli se dalje kaže da su novi duhanski proizvodi za oralnu uporabu koji su se pojavili na tržištu određenih država članica posebno privlačni mladim ljudima, za koje postoji rizik da razviju ovisnost o nikotinu ako se restriktivne mjere ne poduzmu pravodobno. Također se ističe da su države članice koje su najizložnije tom problemu za takve nove duhanske proizvode već uvele potpune zabrane ili to namjeravaju učiniti.
- 64 Osim toga važno je napomenuti i da je zabrana stavljanja na tržište duhanskih proizvoda za oralnu uporabu utvrđena u članku 8. Direktive 2001/37 ograničena na to da se, u okviru preinake ranijih odredaba, što je jedan od ciljeva te direktive, potvrdi mjera identična mjeri uvedenoj 1992. Različit tretman koji je tim proizvodima dodijeljen 1992. u odnosu na druge duhanske proizvode bez dima proistekao je iz okolnosti koje su bile takve da su proizvodi obuhvaćeni zabranom predstavljali novost na tadašnjem unutarnjem tržištu, bili privlačni mladim ljudima i da su u određenim državama članicama postojale nacionalne mjere zabrane.
- 65 Te su okolnosti ostale iste i 2001. Zaista je neosporno da stavljanje na tržište duhanskih proizvoda za oralnu uporabu ima dugu tradiciju u Švedskoj i da se te proizvode ne može smatrati novima na tržištu koje odgovara državnom području te

države članice nakon njezina pristupanja 1995. Međutim, budući da je člankom 151. Akta o pristupanju Kraljevina Švedska jasno isključena iz područja primjene zabrane usvojene 1992., državno područje te države ne može se uzeti u obzir za određivanje tržišta iz članka 8. Direktive 2001/37 i, posljedično, za ocjenjivanje je li proizvod čija je prodaja na tom tržištu zabranjena u skladu s tim člankom novost na tom tržištu.

- 66 Budući da se u uvodnoj izjavi 28. Direktive 2001/37 navodi da je Direktiva 89/622 zabranila prodaju određenih vrsta duhana za oralnu uporabu u državama članicama i da je člankom 151. Akta o pristupanju u ovom smislu Kraljevini Švedskoj dopušteno odstupanje od odredaba Direktive 89/622, ne može se smatrati da bi za potvrđivanje te zabrane u članku 8. Direktive 2001/37 trebalo u njoj navesti i druge relevantne činjenične i pravne elemente da bi obveza obrazlaganja koja proizlazi iz članka 253. UEZ-a bila ispunjena.
- 67 Iz tih razmatranja proizlazi da je člankom 8. Direktive 2001/37 ispunjena obveza obrazlaganja utvrđena u članku 253. UEZ-a.

#### *Načelo nediskriminacije*

- 68 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo jednakog postupanja zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različite načine i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti presudu od 9. rujna 2004., Španjolska/Komisija, C-304/01, Zb., str. I-7655., t. 31.).
- 69 Iako se duhanski proizvodi za oralnu uporabu, kako su definirani u članku 2. Direktive 2001/37, u osnovi ne razlikuju po sastavu ni namjeni od duhanskih proizvoda namijenjenih žvakanju, nisu bili u istoj situaciji kao ti proizvodi. Duhanski proizvodi za oralnu uporabu koji su predmet zabrane utvrđene u članku 8.a Direktive 89/622 i ponovljene u članku 8. Direktive 2001/37 bili su novi na tržištima država članica na koje se ta mjera odnosi. Stoga je u toj posebnoj situaciji različito postupanje bilo dopušteno te se povreda načela nediskriminacije ne može valjano isticati.
- 70 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja odgovoriti da ispitivanjem postavljenog pitanja nije otkriven nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost članka 8. Direktive 2001/37.

#### **Troškovi**

- 71 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. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

**Razmatranjem postavljenog pitanja nije otkriven nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost članka 8. 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.**

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: njemački.

RADNI PRIJEVOD