

Predmet C-717/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

27. studenoga 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgerichtshof (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

17. studenoga 2023.

Podnositelj revizije:

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und
Konsumentenschutz (savezni ministar socijalnih pitanja, zdravstva,
skrbi i zaštite potrošača, Austrija)

Predmet glavnog postupka

Kazneni postupak protiv veletrgovca duhanom koji je navodno distribuirao
cigarete u jediničnom pakiranju s nedopuštenom oznakom.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje Direktive 2014/40/EU; članak 267. UFEU-a

Prethodno pitanje

Treba li članak 23. stavak 2. u vezi s člankom 2. točkom 40. i člankom 13.
stavkom 1. točkom (c) Direktive 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od
3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o
proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju
izvan snage Direktive 2001/37/EZ (SL 2014., L 127, str. 1. te ispravci SL 2015.,
L 150, str. 24. i SL 2017., L 123, str. 135.) tumačiti na način da se zabrana
stavljanja na tržište duhanskog proizvoda čije jedinično pakiranje sadržava
elemente ili obilježja koji upućuju na okus primjenjuje već kad veletrgovac

distribuirati taj duhanski proizvod maloprodajnom mjestu ili tek kad se prodaje potrošačima na maloprodajnom mjestu?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ; članci 1., 2., 13., 15. i 23.

Navedene nacionalne odredbe

Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtrauchererschutzgesetz (Zakon o duhanu i zaštiti nepušača, u daljnjem tekstu: TNRSG), BGBl. br. 431/1995 u verziji relevantnoj za glavni postupak BGBl. I, br. 66/2019; članak 1., članak 2., članak 5.d stavak 1. točka 3. i članak 14.

Tabakmonopolgesetz 1996 (Zakon o duhanskom monopolu iz 1996., u daljnjem tekstu: TabMG iz 1996.), BGBl. br. 830/1995 u verziji relevantnoj za glavni postupak BGBl. I, br. 104/2019; članci 5., 6., 8. i 36.

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Upravnom odlukom o izricanju kazne koju je 30. svibnja 2022. donio Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (Upravno tijelo okruga Grieskirchen, Austrija, u daljnjem tekstu: tijelo) jedan je veletrgovac proglašen krivim za to da je društvo koje zastupa kao direktor i koje je uključeno u distribucijski lanac duhanskih proizvoda određenoj trafici isporučivalo i tako stavljalno na tržište cigarete na čijem su se jediničnom pakiranju nalazile informacije „savršeno zaokruženo” i „sa sporim sušenjem”, koje su se odnosile na okus.
- 2 Time je veletrgovac povrijedio članak 14. stavak 1. točku 1. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 1. i člankom 5.d stavkom 1. točkom 3. TNRSG-a te mu je stoga izrečena novčana kazna u iznosu od 1000 eura (i kazna zatvora kao zamjena za neplaćenu novčanu kaznu).
- 3 Veletrgovac je protiv upravne odluke tijela o izricanju kazne podnio žalbu upravnom sudu, koji je prihvatio žalbu, poništio pobijanu odluku o izricanju kazne i obustavio upravno-kazneni postupak.
- 4 Upravni sud naveo je kao obrazloženje da je tijelo pretpostavilo da je „stavljanje na tržište” provedeno isporukom duhanskog proizvoda trafici. Definicija pojma „stavljanje na tržište” navedena u članku 1. točki 2. TNRSG-a preuzeta je iz članka 2. točke 40. Direktive 2014/40/EU. Iz nje proizlazi da se „stavljanje na tržište” odnosi na potrošače na maloprodajnim mjestima ili u prodaji na daljinu. Austrijski zakonodavac samo je preuzeo tu definiciju. Za razliku od Njemačke, u

Austriji ne postoji pravilo kojim se osigurava odgovornost svih sudionika na tržištu za stavljanje na tržište u opskrbnom lancu. U skladu s tekstom te definicije stoga treba pretpostaviti da „učiniti [...] dostupnim” potrošačima znači staviti duhanske proizvode na raspolaganje za izravnu distribuciju potrošačima, što je zadnji korak prije prodaje potrošačima koja se odvija, primjerice, u trafici. Stoga veletrgovac nije „stavio na tržište” duhanski proizvod jer ga je isporučio upravitelju maloprodajnog mjesta (trafike) koji je također poduzetnik, a ne potrošač.

- 5 Tijelo je protiv toga podnijelo reviziju Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud, Austrija). U daljnjem postupku tijelo je zamijenio nadležni savezni ministar. U reviziji se ističe da su države članice u pregovorima o Direktivi 2014/40/EU uvijek pretpostavljale da su svi sudionici na tržištu u distribucijskom lancu odgovorni za poštovanje odredbi Direktive. U suprotnom nije moguć učinkovit nadzor tržišta u svrhu postizanja i održavanja visoke razine zdravstvene zaštite.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 6 Direktivom 2014/40/EU nije izričito utvrđeno na koje se gospodarske subjekte uključene u prodaju duhanskih proizvoda primjenjuje zabrana iz članka 23. stavka 2. Direktive 2014/40/EU. Čini se da je za odgovor na to pitanje ključno tumačenje pojma „stavljanje na tržište”.
- 7 U skladu s člankom 2. točkom 40. Direktive 2014/40/EU, „stavljanje na tržište” znači učiniti proizvode, bez obzira na mjesto proizvodnje, dostupnim potrošačima u Uniji besplatno ili uz plaćanje, uključujući prodajom na daljinu. U Direktivi 2014/40/EU ne postoji pravna definicija pojma „učiniti proizvode [...] dostupnim”, koji je pak ključan sastavni dio pojma „stavljanje na tržište”. „Potrošač”, kojem se proizvodi učine dostupnima, definiran je u članku 2. točki 35. Direktive 2014/40/EU kao fizička osoba koja djeluje za potrebe izvan njegove trgovačke, poslovne, obrtne ili stručne djelatnosti. U skladu s člankom 2. točkom 41. Direktive 2014/40/EU, maloprodajno mjesto znači mjesto gdje se duhanski proizvodi stavljaju na tržište, uključujući i mjesto gdje ih na tržište stavlja fizička osoba (u glavnom postupku riječ je o trafici).
- 8 Tekst definicije iz članka 2. točke 40. Direktive 2014/40/EU ne daje jasan odgovor na pitanje o tome je li duhanski proizvod „stavljen na tržište” tek kad se učini dostupnim potrošaču ili već kad se učini dostupnim maloprodajnom mjestu. Dok je, primjerice, u članku 2. točki 34. i članku 18. stavku 1. Direktive 2014/40/EU riječ o prekograničnoj prodaji duhanskih proizvoda na daljinu potrošačima (njem. *an Verbraucher*, potrošačima), u članku 2. točki 40. Direktive 2014/40/EU navodi se da se duhanski proizvodi čine dostupnim potrošačima (njem. *für Verbraucher*, za potrošače). Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) smatra da to ne isključuje tumačenje prema kojem se pojam „stavljanje na tržište” primjenjuje već kad se duhanski proizvod učini dostupnim maloprodajnom mjestu, a ne tek kad se učini izravno dostupnim potrošaču.

- 9 U pogledu definicije iz članka 2. točke 40. Direktive 2014/40/EU Sud je naveo da, u skladu s uobičajenim značenjem izraza „učiniti [...] dostupnim”, za duhanski proizvod treba smatrati da je „stavljene na tržište” kad ga potrošači mogu nabaviti, što je moguće već kad je duhanski proizvod samo dostupan za prodaju, čak i prije nego što je kupljen i plaćen (presuda Suda od 9. ožujka 2023., Pro Rauchfrei e. V., C-356/22, t. 20.). Ako se to tumačenje pojma „stavljane na tržište” koje je usmjereno na potrošača primijeni na glavni postupak, veletrgovčeva distribucija duhanskog proizvoda još se ne smatra „stavljane na tržište” jer u skladu s TabMG-om iz 1996. veletrgovac načelno može distribuirati duhanski proizvod samo trafikantu. Potrošači pak ne mogu nabaviti duhanske proizvode od veletrgovca.
- 10 Presuda u predmetu C-356/22 odnosila se na tumačenje takozvane zabrane skrivanja zdravstvenih upozorenja iz članka 8. stavka 3. Direktive 2014/40/EU, a ne na članak 13. stavak 1. točku (c) Direktive 2014/40/EU, koji se odnosi na predstavljanje duhanskog proizvoda. Bila je riječ o primjeni pojma „stavljane na tržište” na određeni oblik prodaje duhanskih proizvoda potrošačima na maloprodajnom mjestu. Zbog tih razlika Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) smatra da je upitno može li se iz razmatranja Suda u točki 20. presude u predmetu C-356/22 zaključiti da „stavljane na tržište” duhanskih proizvoda nije moguće već u ranijoj fazi opskrbnog lanca, nego uvijek, odnosno neovisno o sadržajnoj povezanosti s određenom odredbom Direktive 2014/40/EU, podrazumijeva da se duhanski proizvod učini izravno dostupnim potrošaču (primjerice prodajom). Točno je da je nezavisni odvjetnik E. Tanchev u točki 38. svojeg mišljenja u predmetu C-370/20, Pro Rauchfrei e. V., koji je prethodio presudi u predmetu C-356/22, naveo da je dovoljno da se duhanski proizvod stavi na raspolaganje potrošačima u Uniji kako bi se smatralo da je „stavljane na tržište” te je u zagradi dodao: „(pritom je isključena prodaja na veliko)”. Međutim, Sud nije preuzeo ta razmatranja u svojoj presudi u predmetu C-356/22.
- 11 Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) smatra da, s obzirom na poštovanje odredbi o predstavljanju jediničnog pakiranja, postoje dobri razlozi i za stajalište da duhanski proizvod nije „stavljane na tržište” tek kad se učini izravno dostupnim potrošaču.
- 12 Pojam „stavljane na tržište”, koji se općenito opisuje u članku 2. točki 40. Direktive 2014/40/EU, u toj se direktivi upotrebljava u različitim kontekstima. U nekima od tih odredbi zabranjuje se „stavljane na tržište” određenih duhanskih proizvoda zbog njihovih sastojaka, primjerice u članku 7. stavcima 1., 6., 7. i 9. ili članku 17., ili se „stavljane na tržište” uvjetuje usklađenošću sa zahtjevima iz te direktive, primjerice u članku 8. stavku 1., članku 15. stavku 1., članku 20. stavku 1. i članku 20. stavku 3. točki (a). U drugima se od proizvođača i uvoznika zahtijeva da informiraju nacionalna tijela prije odnosno nakon „stavljane na tržište” duhanskih proizvoda, primjerice u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 4., članku 19. stavku 1., članku 20. stavku 2. i članku 22. stavku 1. Treće se pak odnose na maloprodajna mjesta na kojima se duhanski proizvodi „stavljaju na tržište” izravno za potrošače, primjerice članak 2. točka 41. i članak 18. stavak 2.

- 13 Takvo sustavno razmatranje Direktive 2014/40/EU upućuje na to da pojam „stavljanje na tržište”, koji se općenito opisuje u članku 2. točki 40., ovisno o sadržajnoj povezanosti s određenom odredbom Direktive i o konkretnoj situaciji može obuhvaćati razne gospodarske subjekte uključene u prodaju duhanskih proizvoda. Obveza država članica da u skladu s člankom 23. stavkom 2. Direktive 2014/40/EU osiguraju da se duhanski proizvodi koji nisu u skladu s tom direktivom ne „stavljaju na tržište” stoga može, ovisno o kontekstu i činjenicama, u jednom slučaju obuhvaćati već i proizvođače, uvoznike ili veletrgovce, a u drugom slučaju tek upravitelje maloprodajnih mjesta.
- 14 Tako je, primjerice, u glavnom postupku u predmetu C-356/22 samo upravitelj maloprodajnog mjesta mogao dizajnom svojeg samoposlužnog uređaja utjecati na to da upozorenja na jediničnim pakiranjima cigareta ne budu skrivena protivno članku 8. stavku 3. prvoj rečenici Direktive 2014/40/EU. Suprotno tomu, u glavnom postupku u ovom slučaju proizvođač (jediničnih pakiranja) cigareta može prvi utjecati na njihovo predstavljanje uzimajući u obzir odredbe članka 13. Direktive 2014/40/EU. Međutim, i uvoznik ili veletrgovac može odlučiti hoće li pakiranje koje nije predstavljeno u skladu sa zahtjevima te direktive prenijeti niz opskrbeni lanac duhanskih proizvoda. Isto vrijedi za trafikanta koji na svojem maloprodajnom mjestu prodaje takav proizvod potrošaču.
- 15 Čini se da je i njemački zakonodavac prilikom prenošenja Direktive 2014/40/EU polazio od takvog tumačenja pojma „stavljanje na tržište”, koji ovisno o povezanosti s određenom odredbom Direktive 2014/40/EU obuhvaća sve ili samo neke gospodarske subjekte uključene u prodaju duhanskih proizvoda. U skladu s nacionalnim pravom, definicija pojma „stavljanje na tržište” ne treba obuhvaćati samo izravnu distribuciju duhanskog proizvoda potrošaču, nego svaku distribuciju na svim razinama opskrbnog lanca duhanskih proizvoda, od proizvođača do maloprodajnog mjesta.