

Vec C-160/20

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

24. marec 2020

Vnútroštátny súd:

Rechtbank Rotterdam

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

20. marec 2020

Žalobcovia:

Stichting Rookpreventie Jeugd

Stichting Inspire2Live

Rode Kruis Ziekenhuis BV

Stichting ClaudicatioNet

Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde

Nederlandse Vereniging voor Verzekeringsgeneeskunde

Accare, Stichting Universitaire en Algemene Kinder- en
Jeugdpsychiatrie Noord-Nederland

Vereniging Praktijkhoudende Huisartsen

Nederlandse Vereniging van Artsen voor Longziekten en
Tuberculose

Nederlandse Federatie van Kankerpatiëntenorganisaties

Nederlandse Vereniging Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde

Nederlandse Vereniging voor Cardiologie

Koepel van Artsen Maatschappij en Gezondheid

Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde

Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der
Tandheelkunde

College van burgemeester en wethouders van Amsterdam

Žalovaný:

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

PRACOVNÝ DOKUMENT

Predmet konania vo veci samej

Konanie vo veci samej sa týka návrhu na vydanie správnych opatrení podaného na Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Holandský úrad pre bezpečnosť potravín a výrobkov, Holandsko; ďalej len „NVWA“) na stiahnutie z trhu najmä cigariet s filtrom, v prípade ktorých nie sú dodržané maximálne úrovne emisií dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa vzťahuje na výklad a platnosť článku 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/40/EÚ z 3. apríla 2014 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov a o zrušení smernice 2001/37/ES (Ú. v. EÚ L 127, 2014, s. 1; ďalej len „smernica 2014/40“). Ide pritom aj o výklad článku 24 ods. 3 tejto smernice.

Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol podaný podľa článku 19 ods. 3 písm. b) ZEÚ a článku 267 ZFEÚ.

Prejudiciálne otázky

Otázka 1: Je právna úprava metód merania v článku 4 ods. 1 smernice 2014/40 podľa noriem ISO, ktoré nie sú voľne prístupné, zlučiteľná s článkom 297 ods. 1 ZFEÚ (a nariadenia [EÚ] č. 216/2013) a zásadou transparentnosti, na ktorej sa tieto ustanovenia zakladajú?

Otázka 2: Majú sa normy ISO 4387, 10315, 8454 a 8243, na ktoré odkazuje článok 4 ods. 1 smernice 2014/40, vykladať v tom zmysle a uplatňovať tak, že v rámci výkladu a uplatňovania článku 4 ods. 1 tejto smernice sa emisie dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého musia merať (a overovať) nielen podľa predpísanej metódy, ale sa môžu, resp. musia merať (a overovať) aj iným spôsobom a s inou intenzitou?

Otázka 3a: Je článok 4 ods. 1 smernice 2014/40 v rozpore s normatívmi tejto smernice a jej článkom 4 ods. 2, ako aj článkom 5 ods. 3 Rámcového dohovoru Svetovej zdravotníckej organizácie o kontrole tabaku, pretože tabakový priemysel spolupôsobil pri vytváraní noriem ISO uvedených v článku 4 ods. 1 smernice 2014/40?

Otázka 3b: Je článok 4 ods. 1 smernice 2014/40 v rozpore s normatívmi tejto smernice, článkom 114 ods. 3 ZFEÚ, účelom Rámcového dohovoru Svetovej zdravotníckej organizácie o kontrole tabaku, ako aj článkami 24 a 35 Charty, pretože metódou merania stanovenou v tomto článku nie je možné zmerať emisie

cigariet s filtrom vznikajúce pri ich použití v súlade s určeným účelom, pretože pri tejto metóde nie sú zohľadnené účinky malých vetracích otvorov vo filtri, ktoré sú však pri ich použití cigariet v súlade s určeným účelom z väčšej časti zakryté perami a prstami fajčiara?

Otázka 4a: Aká alternatívna metóda merania (a metóda overovania) sa môže, resp. musí uplatniť, ak Súdny dvor:

- na otázku 1 odpovie záporne?
- na otázku 2 odpovie kladne?
- na otázku 3a a/alebo otázku 3b odpovie kladne?

Otázka 4b: Ak Súdny dvor nemôže odpovedať na otázku 4a: Nastáva situácia v zmysle článku 24 ods. 3 smernice 2014/40, ak by dočasne nemala byť k dispozícii žiadna metóda merania?

Citované predpisy práva Únie

Zmluva o Európskej únii: Článok 19 ods. 3 písm. b)

Zmluva o fungovaní Európskej únie: článok 114 ods. 3, článok 267 a článok 297 ods. 1

Charta základných práv Európskej únie: Články 24 a 35

Nariadenie Rady (EÚ) č. 216/2013 zo 7. marca 2013 o elektronickom uverejňovaní Úradného vestníka Európskej únie (Ú. v. EÚ L 69, 2013, s. 1)

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/40/EÚ z 3. apríla 2014 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov a o zrušení smernice 2001/37/ES (Ú. v. EÚ L 127, 2014, s. 1): Odôvodnenie 8 a 59, články 1, 3 a 4 a článok 24 ods. 3

Citované vnútroštátne predpisy

Nederlandse Grondwet (Ústava Holandska): Článok 22 ods. 1

Wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker (Tabaks- en rookwarenwet) [zákon z 10. marca 1988 o opatreniach na obmedzenie fajčenia, najmä na ochranu nefajčiarov (zákon o tabaku a tabakových výrobkoch), *Staatsblad* 1988, 342]: Článok 2 ods. 1, článok 3 ods. 1, článok 14 a článok 17a ods. 1, 2 a 4

Besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (Tabaks- en rookwarenbesluit) [Nariadenie zo 14. októbra 2015 o zjednotení všeobecných správnych opatrení na základe zákona o tabaku do jedného výnosu (Nariadenie o tabaku a tabakových výrobkoch), *Staatsblad* 2015, 398]: Článok 2.1

Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 10 mei 2016, kenmerk 966398-150196-WJZ, houdende regels inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (Tabaks- en rookwarenregeling) [Vyhláška štátneho tajomníka pre zdravotníctvo, starostlivosť a šport z 10. mája 2016, značka 966398-150196-WJZ, o pravidlách týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových výrobkov a súvisiacich výrobkov (Vyhláška o tabaku a tabakových výrobkoch) *Staatscourant* 2016, 25446]: Článok 2.1

Krátky opis skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Žalobcovia vo veci samej listami z 31. júla 2018 a 2. augusta 2018 požiadali NVWA, aby zabezpečil, že v súvislosti s cigaretami s filtrom, ktoré sú ponúkané na predaj spotrebiteľom v Holandsku, sú dodržané maximálne úrovne emisií dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého v zmysle článku 3 smernice 2014/40 pri ich použití v súlade s určeným účelom. Okrem toho žiadali NVWA, aby cigarety s filtrom, v prípade ktorých neboli dodržané maximálne úrovne emisií dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého, správnymi opatreniami stiahol z trhu.
- 2 Tento návrh sa zakladá na výskume Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Holandský inštitút pre verejné zdravie a životné prostredie, Holandsko) z 13. júna 2018, podľa ktorého pri uplatnení metódy merania „Canadian Intense“ všetky cigarety s filtrom predávané v Holandsku značne prekračujú maximálne úrovne emisií dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého stanovené v článku 3 ods. 1 smernice 2014/40.
- 3 NVWA rozhodnutím z 20. septembra 2018 návrh spoločnosti Stichting Rookpreventie Jeugd zamietol.
- 4 Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Štátny tajomník pre zdravotníctvo, starostlivosť a šport, Holandsko; ďalej len „štátny tajomník“) rozhodnutím z 31. januára 2019 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) sťažnosť spoločnosti Stichting Rookpreventie Jeugd zamietol ako nedôvodnú a sťažnosť ostatných žalobcov zamietol ako neprípustnú.
- 5 Proti napadnutému rozhodnutiu podali žalobcovia žalobu na Rechtbank Rotterdam (Súd Rotterdam, Holandsko).

Podstatné argumenty strán konania vo veci samej

- 6 Podľa názoru žalobcov sa pri určovaní emisií dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého cigariet s filtrom má uplatňovať metóda merania „Canadian Intense“, pretože táto metóda na rozdiel od metód merania stanovených v článku 4 smernice 2014/40 meria emisie cigariet s filtrom pri ich použití v súlade s určeným účelom.
- 7 Žalobcovia pritom poukazujú na to, že výrobcovia tabakových výrobkov vybavili cigaretové filtre malými dierami a tým sa cez filter nasáva čistý vzduch (tzv. vetranie filtra). To vedie k nižším hodnotám obsahu dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého. Pri použití v súlade s určeným účelom však fajčiar tieto diery z väčšej časti zakryje prstami a perami, takže vdychuje podstatne vyšší obsah dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého ako sú maximálne úrovne emisií uvedené v článku 3 smernice 2014/40. Toto metódy merania upravené v článku 4 tejto smernice nezohľadňujú a v dôsledku toho nemerajú emisie produkované pri použití v súlade s určeným účelom. Z tohto dôvodu sú cigarety s filtrom predávané v Holandsku ešte škodlivejšie pre zdravie a majú ešte väčší potenciál závislosti než akému smú byť fajčiari vystavení na základe uvedenej smernice.
- 8 Žalovaný rozhodnutím z 20. septembra 2018 žiadosť zamietol. Podľa jeho názoru článok 4 smernice 2014/40 nedovoľuje uplatnenie inej metódy merania než tej, ktorá je v ňom stanovená, a pri uplatnení tejto metódy merania cigarety s filtrom predávané v Holandsku neprekračujú maximálne úrovne emisií podľa článku 3 tejto smernice.

Krátke odôvodnenie návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 9 Vnútroštátny súd má otázky týkajúce sa výkladu a platnosti článku 4 smernice 2014/40.
- 10 Článok 4 ods. 1 tejto smernice stanovuje, že hodnoty emisií dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého z cigariet sa merajú podľa normy ISO 4387 pre decht, normy ISO 10315 pre nikotín a normy ISO 8454 pre oxid uhoľnatý a že presnosť meraní dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého sa určuje podľa normy ISO 8243.
- 11 Podľa článku 4 ods. 2 tejto smernice merania uvedené v odseku 1 overujú laboratóriá, ktoré schválili a monitorujú príslušné orgány členských štátov. Uvedené laboratóriá nesmú byť priamo či nepriamo vlastnené ani kontrolované tabakovým priemyslom.

Prvá otázka

- 12 Vnútroštátny súd poukazuje na to, že metóda merania upravená v článku 4 smernice 2014/40 je založená na normách ISO. Tieto nie sú verejne prístupné, ale do nich možno nahliadnuť len za odplatu. Vzniká tak otázka, či je taký spôsob legislatívy zlučiteľný s právnou úpravou publikovania legislatívnych aktov Európskej únie, t. j. s povinnosťou uverejnenia v *Úradnom vestníku Európskej*

únie podľa článku 297 ods. 1 ZFEÚ (a nariadenia č. 216/2013), ako aj so zásadou transparentnosti.

Druhá otázka

- 13 Okrem toho nie je jasné, či sú prípustné výlučne metódy merania stanovené v článku 4 smernice 2014/40.
- 14 V tejto súvislosti sa poukazuje na to, že norma ISO 3308, na ktorú odkazuje každá z noriem ISO uvedených v článku 4 tejto smernice, sama odporúča, aby emisie boli merané aj s inou intenzitou strojového odsávania ako je tá, ktorá je uvedená v týchto normách.
- 15 Ak by aj z noriem ISO uvedených v článku 4 smernice 2014/40 vyplývalo, že emisie dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého sa majú merať (a overovať) nielen podľa predpísanej metódy, ale že sa môžu, resp. musia merať (a overovať) aj iným spôsobom a inou intenzitou, mohlo by to viesť k tomu, že článok 4 ods. 1 smernice 2014/40 sa má uplatňovať tak, že na to, aby sa zistilo, či cigarety uvedené na trh dodržiavajú maximálne úrovne emisií, nestačí vykonať meranie (a overenie) odsávacím prístrojom uvedeným v normách ISO, resp. že výsledok tohto merania každopádne nie je smerodajný.

Tretia otázka

- 16 Ak je odpoveď na druhú otázku záporná, podľa názoru vnútroštátneho súdu je potrebné, aby Súdny dvor odpovedal na tretiu prejudiciálnu otázku. Touto otázkou by vnútroštátny súd chcel vedieť, či je metóda merania podľa článku 4 smernice 2014/40 v súlade s cieľom a účelom tejto smernice, ako aj s normami vyššej právnej sily.
- 17 Metódy merania stanovené v článku 4 ods. 1 smernice 2014/40 boli vypracované za účasti tabakového priemyslu.
- 18 V tejto súvislosti vzniká otázka, či takýmto spôsobom vypracované metódy merania a overovania nie sú v rozpore s normatívmi smernice 2014/40, s účelom jej článku 4 ods. 2 – ktorý stanovuje, že merania overujú laboratóriá, ktoré nesmú byť priamo či nepriamo vlastnené ani kontrolované tabakovým priemyslom – a článkom 5 ods. 3 Rámcového dohovoru Svetovej zdravotníckej organizácie o kontrole tabaku – ktorý stanovuje, že pri vytyčovaní a uplatňovaní zdravotníckej politiky ju treba chrániť pred záujmami tabakového priemyslu.
- 19 Na základe skutočnosti, že filter cigariet je opatrený malými vetracími otvormi, si vnútroštátny súd kladie aj otázku, či sú metódy merania a overovania uvedené v článku 4 ods. 1 smernice 2014/40 zlučiteľné s cieľom tejto smernice, ako je vyjadrený v jej odôvodneniach a jej článku 3.

- 20 Ak pri použití cigariet s filtrom v súlade s určeným účelom nie je dosiahnutý cieľ sledovaný maximálnymi emisiami, predstavuje to závažné negatívne ovplyvnenie cieľa vysokej úrovne ochrany verejného zdravia, pričom podľa odôvodnenia 8 smernice 2014/40 by sa v tomto kontexte mal zohľadniť najmä aktuálny vývoj založený na vedeckých faktoch. V tomto prípade vnútroštátny súd nemôže vylúčiť, že článok 4 ods. 1 smernice 2014/40 je v rozpore s článkom 114 ods. 3 ZFEÚ, s účelom rámcového dohovoru WHO o kontrole tabaku, ako aj s článkami 24 a 35 Charty.

Štvrtá otázka

- 21 Ak Súdny dvor na druhú otázku odpovie kladne, vzniká otázka, aká alternatívna metóda sa môže, resp. musí uplatniť. Vnútroštátny súd poukazuje na to, že táto otázka sa objavuje aj vtedy, keď Súdny dvor na prvú otázku odpovie záporne a/alebo na tretiu otázku odpovie kladne. V tejto súvislosti si však vnútroštátny súd nie je istý v tom, či Súdny dvor môže nariadiť nejakú alternatívnu metódu.
- 22 Pre prípad, že Súdny dvor nemôže zodpovedať otázku týkajúcu sa alternatívnej metódy, ktorá sa môže, resp. musí uplatniť, by vnútroštátny súd chcel vedieť, či nastáva situácia v zmysle článku 24 ods. 3 smernice 2014/40, ak by dočasne nemala byť k dispozícii žiadna metóda merania. Podľa tohto ustanovenia môže členský štát zakázať určitú kategóriu tabakových alebo súvisiacich výrobkov z dôvodov súvisiacich so špecifickou situáciou v tomto členskom štáte a s podmienkou, že tieto ustanovenia sú odôvodnené potrebou ochrany verejného zdravia.