

Дело C-160/20

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

24 март 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Rechtbank Rotterdam (Нидерландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

20 март 2020 г.

Жалбоподатели:

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 Kankercaliëntenorganisaties

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

Отвeтник:

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Предмет на спора по главното производство

Спорът в главното производство се отнася до отправено до Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (нидерландският орган за безопасност на храните и стоките, наричан по-нататък „NVWA“) искане за предприемането на регулаторни мерки, с които да бъдат изтеглени от пазара по-специално цигарите с филтър, които не отговарят на изискванията за максимални равнища на емисиите на катран, никотин и въглероден оксид.

Предмет и правно основание за преюдициалното запитване

Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването и валидността на член 4 от Директива № 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО (ОВ L 127, 2014 г., стр. 1). Този въпрос се отнася и до тълкуването на член 24, параграф 3 от тази директива.

Преюдициалното запитване е отправено на основание член 19, параграф 3, буква б) ДЕС и член 267 ДФЕС.

Преюдициални въпроси

Въпрос 1: Налице ли е съвместимост с член 297, параграф 1 ДФЕС (и с Регламент [ЕС] № 216/2013) и с основополагащия принцип на прозрачност, при положение че методите за измерване по член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 се основават на стандарти ISO, които не са свободно достъпни?

Въпрос 2. Трябва ли стандарти ISO 4387, 10315, 8454 и 8243, към които препраща член 4, параграф 1 от Директива 2014/40, да се тълкуват и прилагат в смисъл, че за целите на тълкуването и прилагането на член 4, параграф 1 от тази директива емисиите на катран, никотин и въглероден оксид не само следва да бъдат измервани (и проверявани), но и могат,

съответно трябва, да бъдат измервани (и проверявани) и по друг начин и с различен интензитет?

Въпрос 3а: Противоречи ли член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 на изискванията на тази директива, на член 4, параграф 2 и на член 5, параграф 3 от Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна, предвид обстоятелството, че тютюневата промишленост е участвала при установяването на стандартите ISO, посочени в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40?

Въпрос 3б: Противоречи ли член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 на изискванията на тази директива, на член 114, параграф 3 ДФЕС, на целта на Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна и на членове 24 и 35 от Хартата, предвид обстоятелството, че с предвидения с тази разпоредба метод на измерване не се измерват емисиите, отделяни от цигарите с филтър при употреба по предназначение, тъй като при прилагането на този метод не се отчита въздействието на малките дупчици за вентилация във филтрите, които в значителна степен се запушват с устните и пръстите на пушачите при употреба на цигарите по предназначение?

Въпрос 4а: Какъв алтернативен метод за измерване (и за проверка) може, съответно трябва да се прилага, в случай че Съдът:

- отговори отрицателно на въпрос 1?
- отговори утвърдително на въпрос 2?
- отговори утвърдително на въпрос 3а и/или на въпрос 3б?

Въпрос 4б: Ако Съдът не може да отговори на въпрос 4а, при временната липса на метод за измерване налице ли е случай, който да бъде подведен под хипотезата на член 24, параграф 3 от Директива 2014/40?

Посочени разпоредби на правото на Съюза

Договор за Европейския съюз: член 19, параграф 3, буква б)

Договор за функционирането на Европейския съюз: член 114, параграф 3, член 267 и член 297, параграф 1

Хартата на основните права на Европейския съюз: членове 24 и 35

Регламент (ЕС) № 216/2013 на Съвета от 7 март 2013 година относно електронното публикуване на Официален вестник на Европейския съюз (ОВ L 69, 2013 г., стр. 1)

Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законите, подзаконовите и

административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО (ОВ L 127, 2014 г., стр. 1.): Съображения 8 и 59, членове 1, 3 и 4 и член 24, параграф 3

Посочени разпоредби от националното право

Nederlandse Grondwet (Конституцията на Нидерландия): член 22, параграф 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) (Закон от 10 март 1988 г. за мерките за ограничаване на тютюнопушенето, по-специално за защита на непушачите, наричан накратко „Закон за тютюна и тютюневите изделия“, *Staatsblad*, 1988 г., стр. 342): член 2, параграф 1, член 3, параграф 1, член 14 и член 17а, параграфи 1, 2 и 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) (Наредба от 14 октомври 2015 година за обобщение на общите административни мерки, приети въз основа на Закона за тютюна, в един-единствен подзаконов нормативен акт, наричана накратко: „Наредбата относно тютюна и тютюневите изделия“, *Staatsblad*, 2015 г., стр. 398: член 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) (Наредба на държавния секретар по здравеопазването, благосъстоянието и спорта от 10 май 2016 година, № 966398—150196-WJZ, относно правилата за производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия, наричана накратко: „Наредбата относно тютюна и тютюневите изделия“, *Staatscourant*, 2016 г., стр. 25446): член 2.1

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 С писма от 31 юли 2018 г. и от 2 август 2018 г. жалбоподателите в главното производство искат от NVWA да гарантира, че предлаганите на потребителите в Нидерландия цигари с филтър отговарят при употреба по предназначение на максимални равнища на емисии на катран, никотин и въглероден оксид по член 3 от Директива 2014/40. Освен това от NVWA се иска да приеме необходимите регулаторни мерки и да изтегли от пазара цигарите с филтър, които не отговарят на максималните равнища на емисиите на катран, никотин и въглероден оксид.

- 2 Това искане се основава на проведено от Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Кралски институт за общественото здраве и околната среда) проучване от 13 юни 2018 г., според което при прилагане на метода за измерване се оказва, че всички продавани в Нидерландия цигари с филтър значително надвишават максималните равнища на предвидените в член 3, параграф 1 от Директива 2014/40 емисии на катран, никотин и въглероден оксид.
- 3 С решение от 20 септември 2018 г. NVWA отхвърля искането на Stichting Rookpreventie Jeugd.
- 4 Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (държавен секретар по здравеопазването, благосъстоянието и спорта) отхвърля като неоснователна подадената от Stichting Rookpreventie Jeugd жалба по административен ред и като недопустими подадените жалби от другите жалбоподатели.
- 5 Жалбоподателите обжалват това решение по съдебен ред пред Rechtbank Rotterdam (Районен съд, Ротердам, Нидерландия).

Основни доводи на страните в главното производство

- 6 Според жалбоподателите при определянето на емисиите от цигарите с филтър на катран, никотин и въглероден оксид следва да се приложи методът за измерване „Canadian intense“, тъй като за разлика от метода на измерване, предвиден в член 4 от Директива 2014/40, с първия метод се измервали емисиите на цигари с филтри при употреба по предназначение.
- 7 В това отношение жалбоподателите отбелязват, че производителите на тютюневи изделия продупчвали малки дупчици в цигарения филтър и в резултат на това през филтъра се всмуквал чист въздух (т.нар. „вентилация на филтъра“). Вследствие на това се стигало до отчитане на занижени съдържания на катран, никотин и въглероден оксид. При употреба по предназначение обаче пушачите запушвали тези дупчици до голяма степен със своите пръсти и устни, поради което вдишвали значително по-високи съдържания на катран, никотин и въглероден оксид от предвидените в член 3 от Директива 2014/40 максимални равнища на емисии. В предвидените в член 4 от тази директива методи за измерване не се взимало предвид това обстоятелство и по този начин не се отчитали емисиите, освободени при употребата по предназначение. Поради това продаваните в Нидерландия цигари с филтър били много по-вредни за здравето и въз основа на посочената директива можело да се приеме, че тези цигари представлявали още по-голяма опасност от пристрастяване за пушачите.
- 8 С решение от 20 септември 2018 г. ответникът отхвърля направеното от жалбоподателите искане. Според него член 4 от Директива 2014/40 не позволява прилагането на методи за измерване, различни от предвидените в тази директива, а продаваните в Нидерландия цигари с филтър не

превишавали предвидените в член 3 от тази директива максимални равнища на емисиите.

Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване

- 9 Запитващата юрисдикция има съмнения относно тълкуването и валидността на член 4 от Директива 2014/40.
- 10 Член 4, параграф 1 от тази директива предвижда, че съдържанието на катран, никотин и въглероден оксид в емисиите от цигари се измерва въз основа на стандарт ISO 4387 за катрана, стандарт ISO 10315 за никотина и стандарт ISO 8454 за въглеродния оксид и че точността на измерванията на съдържанието на катран, никотин и въглероден оксид се определя в съответствие със стандарт ISO 8243.
- 11 Съгласно член 4, параграф 2 от същата директива измерванията, посочени в параграф 1, се проверяват от лаборатории, които са одобрени и наблюдавани от компетентните органи на държавите членки. Тези лаборатории не могат да бъдат притежавани или контролирани пряко или непряко от тютюневата промишленост.

По първия въпрос

- 12 Запитващата юрисдикция посочва, че предвидените в член 4 от Директива 2014/40 методи за измерване се основават на стандартите ISO. Те не са публично достъпни, като справки могат да се правят само срещу заплащане. Следователно се поставя въпросът дали подобен подход в законотворчеството е съвместим с режима на публикуване на законодателните актове на Европейския съюз, тоест със задължението за публикуване в *Официален вестник на Европейския съюз* съгласно член 297, параграф 1 ДФЕС (и съгласно Регламент № 216/2013), както и с принципа на прозрачност.

По втория въпрос

- 13 Освен това не е ясно дали са допустими единствено методите за измерване, предвидени в член 4 от Директива 2014/40.
- 14 В това отношение се посочва, че в самия стандарт ISO 3308, към който препраща всеки от посочените в член 4 от тази директива стандарти ISO, се препоръчва емисиите да бъдат измервани и посредством устройства, които измерват пушека, отделян при изгарянето на цигарите с различен от посочения в тези стандарти интензитет.
- 15 Ако от самите стандарти ISO, посочени в член 4 от Директива 2014/40, следва, че емисиите на катран, никотин и въглероден оксид следва да бъдат

измервани (и проверявани) не само посредством предписания метод, но могат, съответно трябва, да бъдат измервани (и проверявани) и по друг начин и при различен интензитет, това би могло да означава, че член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 следва да се прилага по такъв начин, че за да се установи дали пуснатите на пазара цигари отговарят на максималните равнища на емисии, не е достатъчно да се взема предвид измерването (и проверката) посредством посоченото в стандартите ISO устройство за измерване на пушека, отделян при изгарянето на цигарите, съответно че резултатите, получени при това измерване не са от решаващо значение.

По третия въпрос

- 16 При отрицателен отговор на втория въпрос запитващата юрисдикция счита, че е необходимо Съдът да отговори на третия преюдициален въпрос. С този въпрос запитващата юрисдикция иска по същество иска да се установи дали процедурата за измерване, предвидена в член 4 от Директива 2014/40, съответства на предмета и целта на тази директива, както и на правни норми с по-висок юридически ранг.
- 17 Запитващата юрисдикция посочва, че предвидените в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 методи за измерване са разработени с участието на представители на тютюневата промишленост.
- 18 В този контекст се поставя въпросът дали така разработените методи за измерване и проверка противоречат на предписанията на Директива 2014/40, на целта на член 4, параграф 2 от същата директива (който гласи, че измерванията се проверяват от лаборатории, които не могат да бъдат притежавани или контролирани пряко или непряко от тютюневата промишленост) и на член 5, параграф 3 от Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна (който предвижда, че при изработването и прилагането на техните политики за обществено здраве тези политики следва да се предпазват тези политики от влиянието на тютюневата промишленост).
- 19 Запитващата юрисдикция иска също така да се установи дали, предвид обстоятелството, че във филтрите на цигарите са пробивани малки дупчици за вентилация, методите за измерване и проверка, посочени в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40, са съвместими с целта на тази директива, както тя е формулирана в нейните съображения и в член 3 от същата директива.
- 20 В случай че преследваната с максималните равнища на емисии цел не се постига при употреба по предназначение на цигарите с филтър, това би представлявало тежко засягане на целта за високо равнище на опазване на общественото здраве, като съгласно съображение 8 от Директива 2014/40 в този контекст следва да се вземе под внимание по-специално всяко ново развитие, основаващо се на научни факти. В конкретния случай запитващата юрисдикция не може да изключи възможността член 4, параграф 1 от

Директива 2014/40 да противоречи на член 114, параграф 3 ДФЕС, на целта на Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна, както и на членове 24 и 35 от Хартата.

По четвъртия въпрос

- 21 В случай че Съдът отговори утвърдително на втория въпрос, се поставя въпросът кои алтернативни методи могат или трябва да бъдат приложени. Запитващата юрисдикция посочва, че посоченият въпрос е актуален дори ако Съдът отговори отрицателно на първия и/или утвърдително на третия преюдициален въпрос. В този контекст запитващата юрисдикция обаче не е сигурна дали Съдът може да разпреди прилагането на алтернативни методи.
- 22 В случай че Съдът не може да отговори на въпроса относно евентуалните алтернативни методи, които може или трябва да бъдат прилагани, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали е налице случай, който да бъде подведен под хипотезата на член 24, параграф 3 от Директива 2014/40, когато временно липсва какъвто и да е метод за измерване. Съгласно тази разпоредба държава членка може да забрани определени категории тютюневи или свързани с тях изделия въз основа на съображения, свързани с конкретното положение в същата държава членка, и при условие че разпоредбите са оправдани от необходимостта от опазване на общественото здраве.