

Věc C-160/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

24. března 2020

Předkládající soud:

Rechtbank Rotterdam (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

20. března 2020

Žalobci

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

Předmět původního řízení

Původní řízení se týká návrhu, který byl předložen Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (nizozemský úřad pro bezpečnost potravin a výrobků, dále jen „NVWA“), na vydání správních opatření ke stažení z trhu zejména cigaret s filtrem, u kterých nejsou dodrženy maximální úrovně emisí dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu a platnosti článku 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES (Úř. věst. 2014, L 127, s. 1). Jde přitom rovněž o výklad čl. 24 odst. 3 této směrnice.

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla podána na základě čl. 19 odst. 3 písm. b) SEU a článku 267 SFEU.

Předběžné otázky

Otázka 1: Je právní úprava metody měření v čl. 4 odst. 1 směrnice 2014/40 na podkladě norem ISO, které nejsou volně přístupné, v souladu s čl. 297 odst. 1 SFEU [a s nařízením (EU) č. 216/2013] a zásadou transparentnosti?

Otázka 2: Je třeba normy ISO 4387, 10315, 8454 a 8243, na které odkazuje čl. 4 odst. 1 směrnice 2014/40, vykládat a uplatňovat tak, že v rámci výkladu a použití čl. 4 odst. 1 této směrnice musí být emise dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého měřeny (a ověřovány) nejen podle předepsané metody, ale mohou, resp. musí být rovněž měřeny (a ověřovány) jiným způsobem a s jinou intenzitou?

Otázka 3a: Je čl. 4 odst. 1 směrnice 2014/40 v rozporu s pravidly této směrnice a jejím čl. 4 odst. 2, jakož i čl. 5 odst. 3 Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku,

jelikož tabákový průmysl spolupůsobil při vytváření norem ISO uvedených v čl. 4 odst. 1 směrnice 2014/40?

Otázka 3b: Je čl. 4 odst. 1 směrnice 2014/40 v rozporu s pravidly této směrnice, čl. 114 odst. 3 SFEU, účelem Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku a články 24 a 35 Listiny, jelikož metodou měření, která je v něm předepsána, nedochází k měření emisí cigaret s filtrem při zamýšleném použití z toho důvodu, že při této metodě nejsou zohledněny účinky malých větracích otvorů ve filtru, které jsou při zamýšleném použití z velké části překryty rty a prsty kuřáka?

Otázka 4a: Jaká alternativní metoda měření (a metoda ověřování) může, resp. musí být použita, pokud Soudní dvůr:

- odpoví na otázku 1 záporně?
- odpoví na otázku 2 kladně?
- odpoví na otázku 3a a/nebo otázku 3b kladně?

Otázka 4b: V případě, že Soudní dvůr nemůže odpovědět na otázku 4 a): Nastává situace ve smyslu čl. 24 odst. 3 směrnice 2014/40, pokud by metoda měření neměla být dočasně k dispozici?

Uváděná ustanovení unijního práva

Smlouva o Evropské unii: Článek 19 odst. 3 písm. b)

Smlouva o fungování Evropské unie: Článek 114 odst. 3, článek 267 a čl. 297 odst. 1

Listina základních práv Evropské unie: Články 24 a 35

Nařízení Rady (EU) č. 216/2013 ze dne 7. března 2013 o elektronickém vydávání Úředního věstníku Evropské unie (Úř. věst. 2013, L 69, s. 1)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES (Úř. věst. 2014, L 127, s. 1): Body 8 a 59 odůvodnění, články 1, 3 a 4 a čl. 24 odst. 3

Uváděné vnitrostátní předpisy

Nederlandse Grondwet (Ústava Nizozemska): Článek 22 odst. 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 ze dne 10. března 1988 o opatřeních k omezování spotřeby tabáku, zejména k ochraně nekuřáků, zkrácený název: Zákon o tabáku a tabákových výrobcích, *Staatsblad* 1988, 342): Článek 2 odst. 1, čl. 3 odst. 1, článek 14 a čl. 17a odst. 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) (Nařízení ze dne 14. října 2015 o sjednocení všeobecných správních opatření na základě zákona o tabáku do jednoho výnosu, zkrácený název: Nařízení o tabáku a tabákových výrobcích, *Staatsblad* 2015, 398): Článek 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 státního tajemníka pro zdravotnictví, sociální péči a sport ze dne 10. května 2016, značka 966398-150196-WJZ, o pravidlech pro výrobu, obchodní úpravu a prodej tabákových a souvisejících výrobků, zkrácený název: Vyhláška o tabáku a tabákových výrobcích, *Staatscourant* 2016, 25446): Článek 2.1

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Podáními ze dne 31. července 2018 a ze dne 2. srpna 2018 požádali žalobci v původním řízení NVWA, aby prošetřil, zda jsou u cigaret s filtrem, které jsou v Nizozemsku nabízeny spotřebitelům, při zamýšleném užívání dodržovány maximální úrovně emisí dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého ve smyslu článku 3 směrnice 2014/40. NVWA byl kromě toho požádán, aby z trhu prostřednictvím správních opatření stáhl cigarety s filtrem, u nichž nejsou dodrženy maximální úrovně emisí dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého.
- 2 Tato žádost se opírá o výzkum Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (nizozemský institut pro veřejné zdraví a životní prostředí) ze dne 13. června 2018, podle kterého při použití metody měření „Canadian Intense“ všechny cigarety s filtrem, které se v Nizozemsku prodávají, značně překračují maximální úrovně emisí stanovené v čl. 3 odst. 1 směrnice 2014/40 pro dehet, nikotin a oxid uhelnatý.
- 3 Rozhodnutím ze dne 20. září 2018 NVWA žádost Stichting Rookpreventie Jeugd zamítl.
- 4 Rozhodnutím ze dne 31. ledna 2019 (dále jen: napadené rozhodnutí) zamítl Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (státní tajemník pro zdravotnictví, sociální péči a sport) stížnost Stichting Rookpreventie Jeugd jako neopodstatněnou a odmítl stížnost ostatních žalobců jako nepřipustnou.

- 5 Proti napadenému rozhodnutí podali žalobci žalobu k Rechtbank Rotterdam (okresní soud v Rotterdamu, Nizozemsko).

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 6 Podle žalobců je při určování emisí dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého cigaret s filtrem třeba použít metodu měření „Canadian Intense“, jelikož tato metoda, odlišně od metody předepsané v článku 4 směrnice 2014/40, měří emise cigaret s filtrem při jejich zamýšleném použití.
- 7 Žalobci přitom poukazují na to, producenti tabákových výrobků opatřují cigaretové filtry malými dírkami, čímž se filtrem nasává čistší vzduch (tzv. filtrové větrání). To prý vede k nižšímu podílu dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého. Při zamýšleném použití však podle nich kuřák tyto dírky z velké části zakrývá svými prsty a rty, takže vdechuje mnohem více dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého, než jsou maximální úrovně emisí uvedené v článku 3 směrnice 2014/40. Metoda měření předepsaná v článku 4 této směrnice toto nezohledňuje a neměří v důsledku toho emise, které se uvolňují při zamýšleném použití. Cigarety s filtrem prodávané v Nizozemsku jsou z toho důvodu pro zdraví ještě škodlivější a mohou vést ke vzniku závislosti snadněji, než by se kuřáci mohli domnívat na podkladě výše uvedené směrnice.
- 8 Žalovaný tuto žádost zamítl rozhodnutím ze dne 20. září 2018. Článek 4 směrnice 2014/40 dle jeho názoru nepřipouští použití jiné metody měření než je metoda, která je v něm stanovena, a cigarety s filtrem prodávané v Nizozemsku při použití této metody měření nepřekračují maximální hodnoty emisí podle článku 3 této směrnice.

Stručné vylicení odůvodnění předběžné otázky

- 9 Předkládající soud se táže na výklad a platnost článku 4 směrnice 2014/40.
- 10 Článek 4 odst. 1 této směrnice stanoví, že emise dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého z cigaret se měří na základě normy ISO 4387 v případě dehtu, normy ISO 10315 v případě nikotinu a normy ISO 8454 v případě oxidu uhelnatého a že se přesnost měření dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého určuje podle normy ISO 8243.
- 11 Podle čl. 4 odst. 2 této směrnice ověřují měření uvedená v odstavci 1 laboratoře schválené a sledované příslušnými orgány členských států. Tyto laboratoře nesmí být přímo či nepřímo vlastněny ani ovládány tabákovým průmyslem.

První otázka

- 12 Předkládající soud poukazuje na to, že metoda měření stanovená v článku 4 směrnice 2014/40 je založena na normách ISO. Tyto nejsou veřejně přístupné,

nýbrž je do nich možno nahlížet pouze za úplatu. Vyvstává proto otázka, zda je takový způsob regulace slučitelný s úpravou zveřejňování legislativních aktů Evropské unie, tzn. s povinností zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie* podle čl. 297 odst. 1 SFEU (a nařízení č. 216/2013), jakož i se zásadou transparentnosti.

Druhá otázka

- 13 Kromě toho není jasné, zda je přípustná výlučně metoda měření předepsaná v článku 4 směrnice 2014/40.
- 14 V této souvislosti je poukazováno na to, že norma ISO 3308, na kterou odkazuje každá z norem ISO uvedených v článku 4 této směrnice, sama doporučuje, aby byly emise měřeny také s jinou intenzitou strojového nakuřování, než je intenzita uvedená v těchto normách.
- 15 Pokud by z norem ISO uvedených v článku 4 směrnice 2014/40 vyplynulo, že emise dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého nemusí být měřeny (a ověřovány) pouze podle předepsaných metod, nýbrž že mohou, resp. musí být měřeny (a ověřovány) i jiným způsobem a s jinou intenzitou, mohlo by to vést k tomu, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2014/40 je třeba používat tak, že za účelem zjištění, zda cigarety, které byly uvedeny do oběhu, dodržují přípustné maximální hodnoty emisí, nepostačuje, že se měření (a ověřování) provádí nakuřovacím přístrojem uvedeným v normě ISO, resp., že výsledek tohoto měření v každém případě není směrodatný.

Třetí otázka

- 16 V případě záporné odpovědi na druhou otázku má předkládající soud za to, že je nezbytné, aby Soudní dvůr odpověděl na třetí předběžnou otázku. Podstatou této otázky předkládajícího soudu je, zda je metoda měření podle článku 4 směrnice 2014/40 v souladu s cílem a účelem této směrnice, jakož i s právními předpisy vyšší právní síly.
- 17 Metody měření stanovené v čl. 4 odst. 1 směrnice 2014/40 byly vypracovány za účasti tabákového průmyslu.
- 18 V této souvislosti vyvstává otázka, zda takto vypracované metody měření a ověřování jsou v rozporu s pravidly směrnice 2014/40, s účelem jejího čl. 4 odst. 2 – který stanoví, že měření ověřují laboratoře, které nejsou přímo či nepřímo vlastněny ani ovládány tabákovým průmyslem – a čl. 5 odst. 3 Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku – který stanoví, že při vypracování a realizaci politiky veřejného zdraví je třeba tyto politiky chránit před zájmy tabákového průmyslu.
- 19 Předkládající soud se v souvislosti s tím, že jsou filtry cigaret s filtrem opatřovány malými větracími dírkami, rovněž táže, zda jsou metody měření a ověřování uvedené v čl. 4 odst. 1 směrnice 2014/40 v souladu s cílem této směrnice, jak je uveden v jejích bodech odůvodnění a článku 3.

- 20 V případě, že cíl sledovaný stanovením maximálních emisí není při zamýšleném použití cigaret s filtrem dosažen, jedná o závažné narušení cíle vysoké úrovně ochrany veřejného zdraví, přičemž podle bodu 8 odůvodnění směrnice 2014/40 je v této souvislosti třeba věnovat pozornost zejména novému vývoji založenému na vědeckých poznatcích. V tomto případě předkládající soud nemůže vyloučit, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2014/40 je v rozporu s čl. 114 odst. 3 SFEU, s účelem rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku, jakož i s články 24 a 35 Listiny.

Čtvrtá otázka

- 21 V případě, že Soudní dvůr odpoví na druhou otázku kladně, vyvstává otázka, jaká alternativní metoda může, resp. musí být použita. Předkládající soud poukazuje na to, že tato otázka vyvstává i v případě, že Soudní dvůr na první otázku odpoví záporně a/nebo na třetí otázku kladně. V této souvislosti si však předkládající není jist tím, zda Soudní dvůr může stanovit alternativní metodu.
- 22 Pro případ, že Soudní dvůr nemůže odpovědět na otázku týkající se alternativní metody, která může, resp. má být použita, se předkládající soud táže, zda nastává situace ve smyslu čl. 24 odst. 3 směrnice 2014/40, pokud by neměla být dočasně k dispozici žádná metoda měření. Podle tohoto ustanovení může členský stát zakázat určitou kategorii tabáku či souvisejících výrobků z důvodů spojených s konkrétní situací v tomto členském státě, a pokud jsou tato opatření zdůvodněna potřebou chránit veřejné zdraví.