

Sag C-160/20

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

24. marts 2020

Forelæggende ret:

Rechtbank Rotterdam (Nederlandene)

Afgørelse af:

20. marts 2020

Sagsøgere:

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

Sagsøgt:

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Hovedsagens genstand

Til grund for hovedsagen ligger en anmodning til Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (nederlandsk myndighed for fødevare- og produktsikkerhed, herefter »NVWA«) om, at den som håndhævende myndighed trækker filtercigaretter, der ikke respekterer grænseværdien for emissionsindholdet af tjære, nikotin og kulilte, ud af handelen.

Den præjudicielle anmodnings formål og genstand

Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen og gyldigheden af artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF (EUT L 127, s. 1). Ligeledes omhandles fortolkningen af artikel 24, stk. 3, i direktiv 2014/40.

Anmodningen om præjudiciel afgørelse er indgivet i henhold til artikel 19, stk. 3, litra b), TEU og artikel 267 TEUF.

Præjudicielle spørgsmål

Spørgsmål 1: Er den i direktivets artikel 4, stk. 1, beskrevne målemetode, der beror på ISO-standarder, der ikke er frit tilgængelige, i overensstemmelse med artikel 297, stk. 1, TEUF (og forordning (EU) nr. 216/2012/2013) og det til grund herfor liggende gennemsigtighedsprincip?

Spørgsmål 2: Skal ISO-standarderne 4387, 10315, 8454 og 8243, som der henvises til i direktivets artikel 4, stk. 1, fortolkes og anvendes således, at ved fortolkningen og anvendelsen af direktivets artikel 4, stk. 1, skal emissionsindholdet af tjære, nikotin og kulilte ikke kun måles (og kontrolleres) efter den foreskrevne metode, men emissionsindholdet kan eller skal også på anden vis og med anden intensitet måles (og kontrolleres)?

Spørgsmål 3a: Er direktivets artikel 4, stk.1, i strid med direktivets udgangspunkter og dets artikel 4, stk.2, og med artikel 5, stk.3, i WHO's rammekonvention om tobakskontrol, fordi tobaksindustrien har medvirket ved fastsættelsen af de ISO-standarder, der nævnes i direktivets artikel 4, stk.1?

Spørgsmål 3b: Er direktivets artikel 4, stk.1, i strid med direktivets udgangspunkter, med artikel 114, stk.3, TEUF, med rækkevidden af WHO's rammekonvention om tobakskontrol og med chartrets artikel 24 og 35 i, fordi der ved den heri foreskrevne målemetode ikke måles emissionsindholdet for filtercigaretter ved den tilsigtede brug, da der med denne metode ikke tages hensyn til virkningen af ventilationshuller i filtret, som ved den tilsigtede brug stort set lukkes af rygerens læber og fingre?

Spørgsmål 4a: Hvilken alternativ målemetode (og kontrolmetode) kan eller skal anvendes, såfremt Domstolen:

- besvarer spørgsmål 1 benægtende?
- besvarer spørgsmål 2 bekræftende?
- besvarer spørgsmål 3a og/eller spørgsmål 3b bekræftende?

Spørgsmål 4b: Såfremt Domstolen ikke kan afgive en besvarelse af spørgsmål 4a: Hvis der midlertidigt ikke findes nogen målemetode, foreligger der da en situation som omhandlet i direktivets artikel 24, stk. 3?

Anførte EU-retlige bestemmelser

Traktaten om Den Europæiske Union: artikel 19, stk. 3, litra b).

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde: artikel 114, stk. 3, artikel 267 og artikel 297, stk. 1.

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder: artikel 24 og 35.

Rådets forordning (EU) nr.216/2013 af 7. marts 2013 om elektronisk offentliggørelse af Den Europæiske Unions Tidende (EUT 2013, L 69, s. 1).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF (EUT 2014, L 127, s. 1): 8. og 59. betragtning, artikel 1, 3 og 4 samt artikel 24, stk. 3.

Anførte nationale bestemmelser

Den nederlandske forfatning: artikel 22, stk. 1.

Wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker (lov af 10.3.1988 om foranstaltninger til begrænsning af tobaksbrug, især til beskyttelse af ikke-rygere (*Staatsblad* 1988, 342) (tobaks- og rygevareloven)): artikel 2, stk. 1, artikel 3, stk. 1, artikel 14, artikel 17a, stk. 1, 2 og 4.

Besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (bekendtgørelse af 14.10.2015 om sammenføjning af de på grundlag af tobaksloven administrativt fastsatte almindelige foranstaltninger i en enkelt bekendtgørelse (*Staatsblad* 2015, 398) (tobaks- og rygevarebekendtgørelsen)): artikel 2.1.

Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 10 mei 2016, kenmerk 966398-150196-WJZ, houdend regels inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (ordning fastsat den 10.5.2016 af statssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (statssekretæren for offentlig sundhed, velvære og sport), nummer 966398-150196-WJZ, om regler for fremstilling, præsentation og salg af tobaksprodukter og hermed beslægtede produkter (*Staatscourant* 2016, 25446) (tobaks- og rygevareordningen): artikel 2.1.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Sagsøgerne i hovedsagen har ved skrivelse af 31. juli og 2. august 2018 anmodet NVWA om at drage omsorg for, at filtercigaretter, som i Nederlandene tilbydes forbrugeren, ved den tilsigtede brug overholder de grænseværdier for emissionsindholdet af tjære, nikotin og kulilte, der følger af artikel 3 i direktiv 2014/40. Herved anmodedes NVWA om som håndhævende myndighed at sørge for, at filtercigaretter, der ikke respekter grænseværdien for emissionsindholdet af tjære, nikotin og kulilte, trækkes ud af handelen.
- 2 Denne anmodning til tilsynsmyndigheden om at gribe ind beror på en undersøgelse fra Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (rigsinstituttet for offentlig sundhed og miljø) af 13. juni 2018, hvoraf fremgår, at ved anvendelse af målemetoden »Canadian Intense« overskrider alle filtercigaretter, der sælges i Nederlandene, den i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2014/40 fastsatte grænseværdi for emissionsindholdet af tjære, nikotin og kulilte.
- 3 NVWA afslog ved en afgørelse af 20. september 2018 anmodningen fra Stichting Rookpreventie Jeugd (stiftelsen for rygeprævention hos unge).

- 4 Stichting Rookpreventie Jeugd klagede over denne afgørelse til sagsøgte, der imidlertid ved afgørelse af 31. januar 2019 (herefter »den anfægtede afgørelse«) afslog klagen og afviste klagerne fra de øvrige sagsøgere.
- 5 Herefter har sagsøgeren anlagt sag ved rechtbank Rotterdam til efterprøvelse af den anfægtede afgørelse.

De væsentligste argumenter, der fremføres af hovedsagens parter

- 6 Ifølge sagsøgerne er det målemetoden »Caanadian Intense«, der bør anvendes ved fastsættelsen af emissionsindholdet af tjære, nikotin og kulilte, idet denne metode i modsætning til den målemetode, der er foreskrevet i artikel 4 i direktiv 4/2014, måler emissionsindholdet for filtercigaretter ved den tilsigtede brug.
- 7 Sagsøgerne har herved anført, at tobaksproducenterne anbringer små huller i filtret på cigaretterne, hvorved der suges ren luft igennem filtret (såkaldt filterventilation). Dette bevirker, at indholdet af tjære, nikotin og kulilte fortyndes. Ved den tilsigtede brug lukkes hullerne imidlertid for størstedelens vedkommende af rygerens fingre og læber, således at denne indånder et betragteligt større indhold af tjære, nikotin og kulilte end grænseværdien for emissionsindholdet efter artikel 3 i direktiv 2014/40. Ifølge sagsøgeren tager målemetoden i direktivets artikel 4 ikke hensyn til denne omstændighed og måler således ikke det indhold, der frigøres ved tilsigtede brug. De filtercigaretter, der sælges i Nederlandene, er på denne måde mere sundhedsfarlige og anhängiggørende, end rygere må tro på grundlag af det nævnte direktiv.
- 8 Sagsøgte afslog anmodningen ved afgørelse af 20. september 2018. Efter sagsøgtes opfattelse er der i artikel 4 i direktiv 2014/40 ikke nogen hjemmel til at anvende en anden målemetode end den der foreskrevne, og filtercigaretter, der sælges i Nederlandene, respekterer ved anvendelse af denne metode grænseværdierne for emissionsindholdet efter dette direktivs artikel 3.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 9 Ved den forelæggende ret er der rejst spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 4 i direktiv 2014/40.
- 10 I dette direktivs artikel 4, stk. 1, bestemmes, at emissionsindholdet af tjære, nikotin og kulilte i cigaretter måles efter ISO-standard 4387 (tjære), ISO-standard 10315 (nikotin) og ISO-standard 8454 (kulilte), og at nøjagtigheden af målingerne vedrørende tjære, nikotin og kulilte bestemmes ved hjælp af ISO-standard 8243.
- 11 I henhold til direktivets artikel 4, stk. 2, kontrolleres de i stk. 1 omhandlede målinger af laboratorier, som er godkendt af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne og overvåges af disse. Disse laboratorier må ikke være ejet eller direkte eller indirekte kontrolleret af tobaksindustrien.

Det første spørgsmål

- 12 Den forelæggende ret har anført, at målemetoden efter artikel 4 i direktiv 2014/40 er baseret på ISO-standarder. Disse ISO-standarder er ikke offentligt tilgængelige men kan kun konsulteres mod betaling. Herved opstår da også det spørgsmål, om en sådan form for retsfastsættelse er i overensstemmelse med ordningen for bekendtgørelse af Den Europæiske Unions lovgivning, det vil sige offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende* i henhold til artikel 297, stk. 1, TEUF (og forordning nr. 216/2013) og med gennemsigtighedsprincippet.

Det andet spørgsmål

- 13 Videre har den forelæggende ret anført, at det ikke er klart, om den i artikel 4 i direktiv 2014/40 foreskrevne målemetode er den eneste tilladte målemetode.
- 14 I denne sammenhæng har retten anført, at ISO-standard 3308, som der henvises til i alle de ISO-standarder, der nævnes i direktivets artikel 4, selv anbefaler, at emissionsindholdet også måles med en anden maskinrygningsintensitet end den, der er fastsat i disse standarder.
- 15 Såfremt det af selve de ISO-standarder, der i henhold til direktivets artikel 4 skal finde anvendelse, fremgår, at emissionsindholdet at tjære, nikotin og kulilte ikke alene skal måles (og kontrolleres) ved hjælp af den foreskrevne metode, men at dette emissionsindhold også kan eller skal måles (og kontrolleres) på en anden måde og med en anden intensitet, kan dette ifølge den forelæggende ret have til følge, at artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40 skal anvendes således, at det med henblik på at afgøre, om de cigaretter, der er bragt i handelen, respekterer den tilladte grænseværdi, ikke er tilstrækkeligt at måle (og kontrollere) med en rygemaskine som omhandlet i disse ISO-standarder, eller at resultatet af denne måling i al fald ikke er afgørende.

Det tredje spørgsmål

- 16 Den forelæggende ret har videre anført, at såfremt det andet spørgsmål besvares benægtende, må den forelægge et tredje præjudicielt spørgsmål for Domstolen. Med dette spørgsmål ønsker retten oplyst, om målemetoden i henhold til artikel 4 i direktiv 2014/40 er i overensstemmelse med dette direktivs formål og rækkevidde og med højere retsregler.
- 17 Den forelæggende ret har anført, at tobaksindustrien har medvirket ved fastsættelsen af de målemetoder, der er foreskrevet i artikel 4 i direktiv 2014/40.
- 18 I denne forbindelse opstår det spørgsmål, om de således foreskrevne måle- og kontrolprocedurer er i strid dette direktivs udgangspunkter, med rækkevidden af direktivets artikel 4, stk. 2, – der bestemmer, at målingerne kontrolleres af laboratorier, som ikke direkte eller indirekte må være kontrolleret af tobaksindustrien – og med artikel 5, stk. 3, i WHO's rammekonvention om

tobakskontrol, der bestemmer, at i forbindelse med fastlæggelse og gennemførelse af den offentlige politik på folkesundhedsområdet skal parterne gøre en indsats for at beskytte denne politik mod tobaksindustriens handelsmæssige og øvrige interesser i overensstemmelse med national lovgivning.

- 19 Den forelæggende ret har anført at det i betragtning af, at der i filtret på filtercigaretter er anbragt små ventilationshuller, også et spørgsmål, om de i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40 måle- og kontrolmetoder er i overensstemmelse med dette direktivs målsætning, således som denne fremgår af betragtningerne til direktivet og dets artikel 3.
- 20 Såfremt målsætningen om grænseværdier for emissionsindholdet ved den tilsigtede brug af filtercigaretterne ikke respekteres, er dette en hindring for målet om et højt beskyttelsesniveau for den offentlige sundhed, hvorved der navnlig bør tages hensyn til enhver ny udvikling baseret på videnskabelige kendsgerninger, således som det anføres i ottende betragtning til direktiv 2014/40. I dette tilfælde kan det efter den forelæggende rets mening ikke udelukkes, at artikel 4, stk. 1, er i strid med artikel 114, stk. 3, TEUF, ikke opfylder formålet med WHO's rammekonvention om tobakskontrol og krænker chartrets artikel 24 og 35.

Det fjerde spørgsmål

- 21 Såfremt Domstolen måtte besvare det andet spørgsmål bekræftende, opstår der ifølge den forelæggende ret et spørgsmål om, hvilke alternative metoder der kan eller skal anvendes. Retten har bemærket, at dette spørgsmål også vil opstå, hvis Domstolen måtte besvare det første spørgsmål benægtende og/eller det tredje spørgsmål bekræftende. I denne forbindelse har den dog bemærket, at den er usikker vedrørende spørgsmålet, om Domstolen kan foreskrive en alternativ metode.
- 22 Såfremt Domstolen ikke kan give en besvarelse vedrørende de alternative metoder, som kan eller skal anvendes, ønsker den forelæggende ret oplyst, om der er tale om en situation som omhandlet i artikel 24, stk. 3, i direktiv 2014/40, hvis der midlertidigt ikke findes nogen målemetode. I henhold til denne bestemmelse kan en medlemsstat forbyde en bestemt kategori af tobaksvarer eller relaterede produkter på grund af de særlige forhold i den pågældende medlemsstat, hvis bestemmelserne er berettiget på grund af behovet for at beskytte folkesundheden.