

Predmet C-160/20

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

24. ožujka 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Rechtbank Rotterdam (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

20. ožujka 2020.

Tužitelji:

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

Tuženik:

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Predmet glavnog postupka

Glavni postupak odnosi se na zahtjev za donošenje upravnih mjera kojima se s tržišta povlače osobito cigarete s filtrom kod kojih se ne poštuju maksimalne razine emisija katrana, nikotina i ugljikova monoksida upućen Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteitu (Nizozemsko tijelo za sigurnost hrane i proizvoda široke potrošnje, Nizozemska, u daljnjem tekstu: NVWA).

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje i valjanost članka 4. 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. i ispravak SL 2017., L 123, str. 135.). Pritom je riječ i o tumačenju članka 24. stavka 3. te direktive.

Zahtjev za prethodnu odluku postavljen je u skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) UFEU-a i člankom 267. UFEU-a.

Prethodna pitanja

1. pitanje: je li uređenje mjerne metode predviđene člankom 4. stavkom 1. Direktive 2014/40 na temelju ISO normi koje nisu javno dostupne u skladu s člankom 297. stavkom 1. UFEU-a (i Uredbom [EU] br. 216/2013) i temeljnim načelom transparentnosti?

2. pitanje: treba li ISO norme 4387, 10315, 8454 i 8243, na koje upućuje članak 4. stavak 1. Direktive 2014/40, tumačiti na način i primijeniti tako da se u okviru tumačenja i primjene članka 4. stavka 1. te direktive emisije katrana, nikotina i ugljikova monoksida ne moraju mjeriti (i provjeriti) samo u skladu s predviđenom metodom, nego se mogu, odnosno moraju mjeriti (i provjeriti) i na druge načine te s drugim intenzitetom?

3.a pitanje: Krši li članak 4. stavak 1. Direktive 2014/40 zahtjeve te direktive i njezin članak 4. stavak 2. kao i članak 5. stavak 3. Okvirne konvencije Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom jer je prilikom određivanja ISO normi navedenih u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40 sudjelovala industrija duhana?

3.b pitanje: Krši li članak 4. stavak 1. Direktive 2014/40 zahtjeve te direktive, članak 114. stavak 3. UFEU-a, cilj Okvirne konvencije Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom kao i članke 24. i 35. Povelje jer se metodom mjerenja predviđenom tom odredbom ne mjere emisije cigareta s filtrima prilikom namjenske uporabe zbog toga što se tom metodom ne uzimaju u obzir učinci malih ventilacijskih otvora na filtru koji se pri namjenskoj uporabi uvelike prekriju usnama i prstima pušača?

4.a pitanje: Koja se alternativna mjerna metoda (i postupak provjere) može, odnosno mora primijeniti ako Sud na

- 1. pitanje odgovori niječno?
- 2. pitanje odgovori potvrdno?
- 3.a pitanje i/ili 3.b odgovori potvrdno?

4.b pitanje: u slučaju da Sud ne može odgovoriti na pitanje 4.a: je li riječ o situaciji u smislu članka 24. stavka 3. Direktive 2014/40 ako privremeno nema nikakve mjerne metode?

Navedene odredbe prava Unije

Ugovor o Europskoj uniji: članak 19. stavak 3. točka (b)

Ugovor o funkcioniranju Europske unije: članak 114. stavak 3., članak 267. i članak 297. stavak 1.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima: članci 24. i 35.

Uredba Vijeća (EU) br. 216/2013 od 7. ožujka 2013. o elektroničkom izdanju Službenog lista Europske unije (SL 2013., L 69, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 16., svezak 4., str. 7.)

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 (SL 2014., L 127, str. 1. i ispravak SL 2017., L 123, str. 135.): uvodne izjave 8. i 59., članci 1., 3. i 4. te članak 24. stavak 3.

Navedena nacionalna pravila

Nederlandse Grondwet (nizozemski ustav): članak 22. stavak 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) (Zakon od 10. ožujka 1988. koji se odnosi na mjere za ograničavanje uporabe duhana, osobito za zaštitu nepušača, skraćeni naziv: Zakon o duhanu i duhanskim proizvodima, *Staatsblad* 1988., 342.): članak 2. stavak 1., članak 3. stavak 1., članak 14. i članak 17.a stavci 1., 2. i 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) (Uredba od 14. listopada 2015. o objedinjavanju općih upravnih mjera na temelju zakona o duhanu u jednu odluku, skraćeni naziv: Uredba o duhanu i duhanskim proizvodima, *Staatsblad* 2015., 398.): članak 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) (Uredba državnog tajnika za zdravlje, socijalnu skrb i sport od 10. svibnja 2016., oznaka 966398-150196-WJZ, koja se odnosi na pravila o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda, skraćeni naziv: Uredba državnog tajnika o duhanu i duhanskim proizvodima, *Staatscourant* 2016., 25446): članak 2.1

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Dopisom od 31. srpnja 2018. i od 2. kolovoza 2018. tužitelji u glavnom postupku zatražili su od NVWA-a da u kontekstu cigareta s filtrima koje se nude potrošačima u Nizozemskoj osigura da se pri namjenskoj uporabi poštuju maksimalne razine emisije za katran, nikotin i ugljikov monoksid u smislu članka 3. Direktive 2014/40. Osim toga, od NVWA-e je zatraženo da se upravnim mjerama s tržišta povuku cigarete s filtrima kod kojih se ne poštuju maksimalne razine emisija za katran, nikotin i ugljikov monoksid.
- 2 Taj se zahtjev temelji na istraživanju Rijksinstituuta voor Volksgezondheid en Milieu (Nizozemski institut za javno zdravlje i okoliš) od 13. lipnja 2018. koje je primjenom mjerne metode „Canadian Intense” pokazalo da sve cigarete s filtrima stavljene na tržište u Nizozemskoj znatno premašuju maksimalne razine katrana, nikotina i ugljikova monoksida predviđene člankom 3. stavkom 1. Direktive 2014/40.
- 3 NVWA je rješenjem od 20. rujna 2018. odbio zahtjev Stichtinga Rookpreventie Jeugd (Zaklada za prevenciju pušenja kod mladih).

- 4 Rješenjem od 31. siječnja 2019. (u daljnjem tekstu: pobijano rješenje) Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (državni tajnik za zdravlje, socijalnu skrb i sport) odbio je žalbu Stichtinga Rookpreventie Jeugd (Zaklada za prevenciju pušenja kod mladih) kao neosnovanu, a žalbu preostalih tužitelja odbacio kao nedopuštenu.
- 5 Protiv pobijanog rješenja tužitelji su podnijeli tužbu pred Rechtbankom Rotterdam (Sud u Rotterdamu, Nizozemska).

Bitna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 6 Tužitelji smatraju da se pri određivanju emisija katrana, nikotina i ugljikova monoksida cigareta s filtrima treba primijeniti mjerna metoda „Canadian Intense” jer ta metoda, za razliku od mjerne metode predviđene člankom 4. Direktive 2014/40, mjeri emisije cigareta s filtrima pri njihovoj namjenskoj uporabi.
- 7 Pritom su tužitelji uputili na činjenicu da proizvođači duhana filter za cigarete perforiraju malim otvorima čime se kroz filter uvlači čisti zrak (takozvana ventilacija filtra). To rezultira manjim udjelima katrana, nikotina i ugljikova monoksida. Međutim, pri namjenskoj uporabi pušač te male otvore uvelike prekrije prstima i usnama tako da udahne znatno veće udjele katrana, nikotina i ugljikova monoksida od maksimalnih razina emisija propisanih člankom 3. Direktive 2014/40. Tužitelji smatraju da mjerna metoda predviđena člankom 4. te direktive navedeno ne uzima u obzir te se na taj način ne mjere emisije koje se pri namjenskoj uporabi stvarno oslobađaju. Stoga su prema njihovu mišljenju cigarete s filtrima stavljene na tržište u Nizozemskoj još štetnije za zdravlje i imaju još veći potencijal za razvijanje ovisnosti nego što to pušači na osnovi navedene direktive mogu pretpostaviti.
- 8 Rješenjem od 20. rujna 2018. tuženik je odbio zahtjev. Prema njegovu stajalištu, članak 4. Direktive 2014/40 ne dopušta primjenu neke druge mjerne metode od one koja je njime predviđena, a cigarete stavljene na tržište u Nizozemskoj primjenom te mjerne metode ne premašuju maksimalne razine emisija prema članku 3. te direktive.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 9 Sud koji je uputio dvoji oko tumačenja i valjanosti članka 4. Direktive 2014/40.
- 10 Članak 4. stavak 1. te direktive navodi da se emisije katrana, nikotina ili ugljikova monoksida iz cigareta mjere na temelju ISO norme 4387 za katran, ISO norme 10315 za nikotin i ISO norme 8454 za ugljikov monoksid te da se točnost mjerenja za katran, nikotin i ugljikov monoksid određuje u skladu s ISO normom 8243.

- 11 Prema članku 4. stavku 2. te direktive, mjerenja u skladu sa stavkom 1. provjeravaju laboratoriji koje su odobrila i koje prate nadležna tijela država članica. Ti laboratoriji ne smiju biti u vlasništvu duhanske industrije niti ona njima smije izravno ili neizravno upravljati.

Prvo pitanje

- 12 Sud koji je uputio zahtjev upućuje na činjenicu da člankom 4. Direktive 2014/40 uređena mjerna metoda počiva na ISO normama. Te norme nisu javno dostupne, nego se uvid u njih može dobiti samo uz plaćanje naknade. Stoga se postavlja pitanje je li takvo zakonodavstvo u skladu s pravilom koje se odnosi na objavljivanje zakonskih akata Europske unije, odnosno obvezom na objavljivanje u *Službenom listu Europske unije* u skladu s člankom 297. stavkom 1. UFEU-a (i Uredbom br. 216/2013), kao i načelom transparentnosti.

Drugo pitanje

- 13 Osim toga, nije jasno je li dopuštena isključivo mjerna metoda predviđena člankom 4. Direktive 2014/40.
- 14 U tom se kontekstu napominje da se samom ISO normom 3308, na koju upućuje svaka ISO norma navedena u članku 4. te direktive, preporučuje mjeriti emisije i drugim intenzitetom strojnog pušenja od onog koji je naveden u tim normama.
- 15 Ako bi iz samih ISO normi navedenih u članku 4. Direktive 2014/40 proizašlo da se emisije katrana, nikotina i ugljikova monoksida ne moraju mjeriti (i provjeravati) samo primjenom predviđene mjerne metode, nego da se mogu, odnosno moraju mjeriti (i provjeravati) i na drugi način te primjenom drugog intenziteta, to bi moglo rezultirati time da se članak 4. stavak 1. Direktive 2014/40 treba primijeniti na način da mjerenje (i provjeru) s ciljem utvrđivanja poštovanja dopuštenih maksimalnih razina emisija kod cigareta stavljenih na tržište nije dovoljno provesti sa strojem za pušenje navedenim u ISO normama, odnosno da rezultat tog mjerenja svakako nije odlučujući.

Treće pitanje

- 16 U slučaju niječnog odgovora na drugo pitanje, prema shvaćanju suda koji je uputio zahtjev potrebno je da Sud odgovori na treće prethodno pitanje. Tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati je li mjerna metoda iz članka 4. Direktive 2014/40 u skladu s ciljem i svrhom te direktive kao i nadređenim pravom.
- 17 Člankom 4. stavkom 1. Direktive 2014/40 predviđene mjerne metode razvijene su uz sudjelovanje duhanske industrije.
- 18 U tom se kontekstu postavlja pitanje krše li na taj način razvijene mjerne metode i postupci provjere zahtjeve Direktive 2014/40 i cilj njezina članka 4. stavka 2., koji

određuje da mjerenja provjeravaju laboratoriji koji nisu u vlasništvu duhanske industrije, niti ona njima smije izravno ili neizravno upravljati, te članak 5. stavka 3. Okvirne konvencije Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom koji previda da se u slučaju utvrđivanja i provedbe mjera politike zaštite zdravlja te mjere moraju zaštititi od utjecaja duhanske industrije.

- 19 S obzirom na okolnost da filter cigareta s filtrima ima male otvore za ventilaciju, sud koji je uputio zahtjev u biti pita i to jesu li u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40 navedene mjerne metode i postupci provjere u skladu s ciljem te direktive, kako je to izraženo u uvodnim izjavama i članku 3. te direktive.
- 20 U slučaju da se ne postigne cilj koji se želi ostvariti određivanjem maksimalnih razina emisije pri namjenskoj uporabi cigareta s filtrima, to predstavlja ozbiljno narušavanje cilja visoke razine zdravstvene zaštite, pri čemu prema uvodnoj izjavi 8. Direktive 2014/40 u tom kontekstu posebice treba uzeti u obzir svaki novi razvoj utemeljen na znanstvenim činjenicama. U tom slučaju sud koji je uputio zahtjev ne može isključiti da članak 4. stavak 1. Direktive 2014/40 krši članak 114. stavak 3. UFEU-a, cilj Okvirne konvencije Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom kao i članke 24. i 35. Povelje.

Četvrto pitanje

- 21 Ako Sud potvrdno odgovori na drugo pitanje, postavlja se pitanje koja se alternativna metoda može, odnosno mora primijeniti. Sud koji je uputio zahtjev upućuje na činjenicu da se to pitanje postavlja i ako Sud na prvo pitanje odgovori niječno i/ili potvrdno odgovori na treće pitanje. Međutim, u tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev nije siguran može li Sud propisati alternativnu metodu.
- 22 U slučaju da Sud ne može odgovoriti na pitanje koje se odnosi na alternativnu metodu koja se može, odnosno mora primijeniti, sud koji je uputio zahtjev želi znati je li riječ o situaciji u smislu članka 24. stavka 3. Direktive 2014/40 ako privremeno nema nikakve mjerne metode. Prema toj odredbi država članica može određenu kategoriju duhanskih ili srodnih proizvoda zabraniti na temelju određene situacije u toj državi članici i pod uvjetom da su odredbe opravdane potrebom da se zaštiti javno zdravlje.