

Vec C-155/24

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

Dátum podania:

28. február 2024

Vnútroštátny súd:

College van Beroep voor het bedrijfsleven

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

27. február 2024

Odvolatelia:

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Philip Morris Benelux BV

Philip Morris Investments BV

JT International Company Netherlands BV

Vereniging Nederlandse Sigaretten- & Kerftabakfabrikanten

Van Nelle Tabak Nederland BV

British American Tobacco International (Holdings) BV

Odporca v odvolacom konaní:

Stichting Rookpreventie Jeugd

Predmet konania vo veci samej

Konanie vo veci samej sa týka žiadosti Stichting Rookpreventie Jeugd (Nadácia pre prevenciu užívania tabaku medzi mladými ľuďmi, Holandsko), aby Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Úrad pre kontrolu potravín a spotrebiteľských výrobkov, Holandsko; ďalej len „NVWA“) zabezpečil, že cigarety s filtrom na holandskom trhu, pokiaľ sa používajú v súlade s ich účelom, nebudú prekračovať maximálne úrovne emisií dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého v cigaretách stanovené v smernici 2014/40/EÚ (ďalej len „maximálne úrovne emisií“).

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ sa týka výkladu článkov 3 a 4 smernice 2014/40. Z oboch týchto ustanovení vo vzájomnej súvislosti vyplýva, že podnikom je zakázané uvádzať v členských štátoch na trh alebo vyrábať cigarety, ktoré prekročujú maximálne úrovne emisií stanovené v smernici 2014/40, ktoré sa merajú podľa noriem ISO určených v tejto smernici.

Prejudiciálne otázky

1. Má sa článok 4 ods. 1 smernice 2014/40/EÚ vykladať v tom zmysle, že normy ISO, ktoré neboli uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie, nemožno bez výnimky uplatňovať voči jednotlivcom, vrátane Stichting Rookpreventie Jeugd, a teda ani v prípade, ak sa dotknutý jednotlivec mohol oboznámiť s týmito normami a mohol ich (za odplatu) získať?
2. Má sa skutočnosť, že voči jednotlivcom nemožno uplatňovať článok 4 ods. 1 smernice 2014/40/EÚ – pokiaľ toto ustanovenie odkazuje na normy ISO, ktoré neboli uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie –, chápať ako zákaz odopretia práva dovoľávať sa maximálnych úrovni emisií dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého stanovených v článku 3 ods. 1 tejto smernice?
3. Má sa slovné spojenie „pri spotrebe... určeným spôsobom“, ktoré sa nachádza v definícii pojmu „emisie“ v článku 2 bode 21 smernice 2014/40/EÚ, vykladať v tom zmysle, že dochádza k čo najväčšiemu priblíženiu k ľudskému fajčeniu, pričom potom by sa pri meraní muselo zohľadniť v každom prípade čiastočné zakrytie malých ventilačných otvorov v cigaretovom filtri a/alebo objem fajčenia a frekvencia fajčenia, alebo sa tým myslí len spôsob konzumácie cigariet prostredníctvom procesu spaľovania?
4. Pokiaľ normy ISO uvedené v článku 4 ods. 1 smernice 2014/40/EÚ vzhľadom na odpoveď na otázku 3 nie sú vhodné na meranie úrovni emisií: a) Má

cieľ vysokej úrovne ochrany verejného zdravia, najmä pokiaľ ide o mladých ľudí, ktorý sleduje smernica 2014/40/EÚ, v takom prípade za následok, že zásada právnej istoty a zásada určitosti nebránia tomu, aby sa voči výrobcom tabakových výrobkov uplatňovala alternatívna metóda merania?

V prípade, ak bude odpoveď na otázku 4a s prihliadnutím na zásadu právnej istoty a zásadu určitosti kladná:

4b. Je členským štátom dovolené, aby samy, prípadne len prechodne, stanovili alebo uplatňovali alternatívnu metódu merania a uplatňovali ju (aj) voči výrobcom tabakových výrobkov, a

4c. aký je vzťah medzi uplatňovaním alternatívnej metódy merania a cieľom (maximálnej) harmonizácie a uľahčenia hladkého fungovania vnútorného trhu, ktorý sleduje smernica 2014/40/EÚ?

5a. Uplatňujú sa naďalej maximálne úrovne emisií podľa článku 3 ods. 1 smernice 2014/40/EÚ neobmedzene, ak sa musí uplatňovať alternatívna metóda merania?

V prípade, ak bude odpoveď na otázku 5a záporná:

5b. Je členským štátom dovolené, aby samy, prípadne len prechodne, stanovili alebo uplatňovali alternatívne maximálne úrovne emisií a uplatňovali ich (aj) voči výrobcom tabakových výrobkov, a

5c. aký je vzťah medzi uplatňovaním alternatívnych maximálnych úrovní emisií a cieľom (maximálnej) harmonizácie a uľahčenia hladkého fungovania vnútorného trhu, ktorý sleduje smernica 2014/40/EÚ?

6a. Ak je členským štátom dovolené stanoviť alebo uplatňovať alternatívnu metódu merania a možno ju uplatňovať voči výrobcom tabakových výrobkov, má cieľ vysokej úrovne ochrany verejného zdravia, najmä pokiaľ ide o mladých ľudí, ktorý sleduje smernica 2014/40/EÚ, v spojení s článkom 23 ods. 2 tejto smernice v takom prípade za následok, že cigarety uvedené na trh v Holandsku sa musia stiahnuť z trhu, pokiaľ nebola stanovená žiadna nová metóda merania, a preto nemožno zistiť, či tieto cigarety, pokiaľ sa používajú v súlade s ich účelom, neprekračujú maximálne úrovne emisií?

V prípade, ak bude odpoveď na otázku 6a kladná:

6b. Majú výrobcovia tabakových výrobkov v takom prípade nárok na prechodné obdobie?

7. Ak bola stanovená alebo sa uplatňuje alternatívna metóda merania, prípadne v spojení s alternatívnymi maximálnymi úrovňami emisií, majú výrobcovia tabakových výrobkov v takom prípade nárok na prechodné obdobie, počas

ktorého sa môžu prispôbiť tejto alternatívnej metóde merania a prípadným alternatívnym maximálnym úrovňam emisií?

Uvádzané právne predpisy Únie a judikatúra Súdneho dvora Európskej únie

Smernica 2014/40/EÚ (ďalej len „smernica“), odôvodnenia 8 a 51, článok 2 body 10 a 21, článok 3 ods. 1 a 2, článok 4 ods. 1 a 3, ako aj článok 23 ods. 2

Charta základných práv Európskej únie, články 24 a 35

Rozsudok z 22. februára 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd a i. (C-160/20, EU:C:2022:101) (ďalej len „rozsudok Stichting Rookpreventie“)

Rozsudok z 11. decembra 2007, Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773) (ďalej len „rozsudok Skoma-Lux“)

Uvádzané vnútroštátne právne predpisy a vnútroštátna judikatúra

Wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker (zákon z 10. marca 1988 o opatreniach na obmedzenie spotreby tabaku, najmä na ochranu nefajčiarov), § 1, 14 a 17a

Besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (nariadenie zo 14. októbra 2015 o zlučení všeobecných správnych opatrení na základe zákona o tabakových výrobkoch do jedného nariadenia), § 2.1

Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 10 mei 2016 houdende regels inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (vyhláška štátneho tajomníka pre verejné zdravie, sociálnu starostlivosť a šport z 10. mája 2016 o pravidlách týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov), § 1.1 a 2.1

Rozhodnutie Rechtbank Rotterdam (Okresný súd Rotterdam, Holandsko) z 20. marca 2020 (ECLI:NL:RBROT:2020:2382)

Rozhodnutie Rechtbank Rotterdam (Okresný súd Rotterdam) zo 4. novembra 2022 (ECLI:NL:RBROT:2022:9297)

Rozhodnutie College van Beroep voor het bedrijfsleven (Odvolací súd pre správne spory v hospodárskej oblasti, Holandsko) z 3. apríla 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BW2472)

Rozhodnutie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Oddelenie Štátnej rady pre správne súdnictvo, Holandsko) z 2. februára 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP2750)

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Maximálne úrovne emisií v cigaretách uvedené v článku 3 ods. 1 smernice boli stanovené na základe metódy, ktorá podľa názoru, ktorý je prevažne akceptovaný vo vedeckých kruhoch, najlepšie zodpovedá používaniu cigarety v súlade s jej účelom. Z výskumu Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Národný inštitút pre verejné zdravie a životné prostredie, Holandsko; ďalej len „RIVM“) uskutočneného v roku 2018 však vyplýva, že tieto maximálne úrovne emisií sa značne prekračujú, ak sa emisie cigariet merajú na základe takzvanej metódy Canadian Intense.
- 2 Stichting Rookpreventie Jeugd požiadala NVWA, aby zabezpečil, že cigarety s filtrom, ktoré v rámci meraní uskutočnených podľa metódy Canadian Intense prekračujú tieto maximálne úrovne emisií, budú stiahnuté z trhu. Dňa 20. septembra 2018 NVWA zamietol žiadosť Stichting Rookpreventie Jeugd. Stichting Rookpreventie Jeugd podala proti tomuto rozhodnutiu sťažnosť, ktorá bola zamietnutá rozhodnutím z 31. januára 2019. Následne Stichting Rookpreventie Jeugd podala proti tomuto rozhodnutiu žalobu na Rechtbank Rotterdam (Okresný súd Rotterdam, Holandsko). Dňa 20. marca 2022 Rechtbank Rotterdam (Okresný súd Rotterdam) predložil Súdnemu dvoru prejudiciálne otázky týkajúce sa platnosti a výkladu článku 4 ods. 1 smernice.
- 3 Súdny dvor v rozsudku Stichting Rookpreventie uviedol, že normy ISO, na ktoré sa odkazuje v článku 4 ods. 1 smernice, sa nemôžu uplatňovať voči jednotlivcom, lebo tieto normy neboli uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie* (ďalej len „Úradný vestník“). Podľa názoru Súdného dvora prináleží vnútroštátnemu súdu, aby určil, či metódy skutočne použité pri meraní maximálnych úrovní emisií sú v súlade so smernicou, bez toho, aby prihliadal na jej článok 4 ods. 1.
- 4 V súlade s vyššie uvedeným Rechtbank Rotterdam (Okresný súd Rotterdam) vo svojom rozhodnutí zo 4. novembra 2022 rozhodol, že normy ISO nemožno uplatňovať voči Stichting Rookpreventie Jeugd a metóda na určenie maximálnych úrovní emisií použitá v smernici nie je v súlade s touto smernicou, lebo touto metódou sa nemeria emisná hodnota, ktorá sa uvoľňuje v prípade používania cigarety v súlade s jej účelom. Preto nemožno podľa jeho názoru konštatovať, či cigarety s filtrom, ktoré sa predávajú v Holandsku, spĺňajú maximálne úrovne emisií. Rechtbank Rotterdam (Okresný súd Rotterdam) žalobe vyhovel.
- 5 Odvolatelia podali proti tomuto rozhodnutiu odvolanie na vnútroštátny súd. Stichting Rookpreventie Jeugd podala vzájomné odvolanie. Začiatkom roka 2023 RIVM na žiadosť NVWA zmeral úrovne emisií na základe metódy WHO TobLabNet SOP 01 (Standard operating procedure for intense smoking of

cigarettes). Aj z týchto výsledkov vyplynulo prekročenie maximálnych úrovní emisií.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 6 Podľa názoru Stichting Rookpreventie Jeugd normy ISO stanovené v článku 4 ods. 1 smernice dostatočne nezohľadňujú používanie v súlade s účelom. Je to tak preto, lebo pri metóde uplatňovanej v smernici sa nezohľadňuje spôsob, akým sa cigareta fajčí v praxi, konkrétne tak, že malé otvory vo filtri sa zakrývajú perami a prstami.
- 7 Stichting Rookpreventie Jeugd, NVA a Staatssecretaris (štátny tajomník, Holandsko) zastávajú názor, že slovné spojenie „pri spotrebe... určeným spôsobom“ uvedené v článku 2 bode 21 smernice odkazuje na konzumáciu cigarety formou vdychovania cigaretového dymu, pričom dochádza k čo najväčšiemu priblíženiu k ľudskému fajčeniu. Fajčiar zakrýva malé ventilačné otvory v cigaretovom filtri prstami a perami, a tak vdychuje hlbšie a častejšie. Metóda merania to musí zohľadniť.
- 8 Philip Morris Benelux BV, Philip Morris Investments BV, JT International Company Netherlands BV, Van Nelle Tabak Nederland BV a British American Tobacco International (Holdings) BV (ďalej spoločne len „výrobcovia tabakových výrobkov“) sa domnievajú, že toto slovné spojenie naopak odkazuje výlučne na spaľovanie cigarety, ako aj na dym, ktorý tým vzniká, a zakrytie malých ventilačných otvorov teda netreba zohľadniť. V tejto súvislosti poukazujú na definíciu pojmu „cigareta“ uvedenú v článku 2 bode 10 smernice.
- 9 Výrobcovia tabakových výrobkov ďalej zastávajú názor, že sloveso „uplatňovať“ súvisí s povinnosťou, a nie s odopretím práva dovoliť sa úrovni emisií, a to nezávisle od predpísaných emisných noriem. K uplatňovaniu dochádza len vtedy, keď sa na dotknutú osobu vzťahuje nejaká povinnosť. Povinnosti podľa článkov 3 a 4 sa vzťahujú výlučne na výrobcov, dovozcov a distribútorov v tabakovom priemysle, a nie na Stichting Rookpreventie Jeugd. Tieto články teda nemôžu priznávať Stichting Rookpreventie Jeugd žiadne práva.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 10 V konaní vo veci samej má kľúčový význam, či sa prekračujú maximálne úrovne emisií stanovené v smernici. Vnútroštátny súd poukazuje na to, že články 3 a 4 nie sú úplne jednoznačné a pri výklade výroku rozsudku Stichting Rookpreventie naráža na ťažkosti. Vnútroštátnemu súdu navyše tiež nie je jasné, či možno voči výrobcom tabakových výrobkov uplatňovať vykonávacie opatrenia.
- 11 **V prvom rade** sa vnútroštátny súd pýta, ako sa má chápať slovné spojenie „voči jednotlivcom vo všeobecnosti“. To je dôležité pre určenie, voči komu sa môžu uplatňovať normy ISO stanovené v smernici. V rozsudku Stichting Rookpreventie

Súdny dvor uviedol, že tieto normy sa síce môžu uplatňovať voči podnikom (bod 52), ale vo všeobecnosti nie voči jednotlivcom, lebo neboli uverejnené v Úradnom vestníku (body 48, 51 a 73). Vzhľadom na nejednotné používanie tohto slovného spojenia v rozsudku a v rôznych jazykových verziách rozsudku vnútroštátnemu súdu nie je jasné, či sa tým myslí, že normy ISO sa nemôžu uplatňovať „voči jednotlivcom vo všeobecnosti“ v zmysle „širokej verejnosti“, alebo či ide o normy, ktoré sa vo všeobecnosti, teda v zásade nemôžu uplatňovať voči jednotlivcom.

- 12 Vnútroštátny súd sa navyše pýta, či normy ISO predsa možno uplatňovať voči jednotlivcom, ak sa s týmito normami, ako je to v prípade Stichting Rookpreventie Jeugd, skutočne mohli oboznámiť. V tejto súvislosti poukazuje na bod 48 rozsudku Skoma-Lux. Stichting Rookpreventie Jeugd navyše zastupuje záujmy jednotlivcov, ktorí nepoznajú tieto normy ISO, a tieto normy získala práve v rámci vykonávania tohto postupu. Uplatňovanie noriem ISO za týchto okolností by znamenalo, že Stichting Rookpreventie Jeugd nemôže dosiahnuť cieľ sledovaný týmto postupom, a preto ho vnútroštátny súd považuje za neobhájiteľné.
- 13 V nadväznosti na vyššie uvedené úvahy sa vnútroštátny súd v **druhom rade** pýta, aký význam má sloveso „uplatňovať“. Rechtbank Rotterdam (Okresný súd Rotterdam) vo svojom rozhodnutí zo 4. novembra 2022 uviedol, že toto sloveso jednak súvisí s povinnosťou a jednak poskytuje možnosť odoprieť právo. V tomto prípade sa podľa vnútroštátneho súdu možno domnievať, že skutočnosť, že voči Stichting Rookpreventie Jeugd nemožno uplatniť článok 4 ods. 1 smernice a odkaz na normy ISO, ktorý je v ňom uvedený, sa musí chápať tak, že jej nemožno odoprieť právo dovoliť sa maximálnych úrovni emisií stanovených v článku 3 ods. 1 smernice, a to nezávisle od noriem ISO určených v článku 4 ods. 1 tejto smernice.
- 14 V **treťom rade** sa vnútroštátny súd pýta, aká metóda merania je vhodná na meranie maximálnych úrovni emisií dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého v cigaretách, ktoré sa uvoľňujú pri spotrebe cigarety určeným spôsobom, a najmä čo sa má rozumieť pod pojmom „pri spotrebe... určeným spôsobom“ v zmysle článku 2 bodu 21 smernice 2014/40. Po prvé z bodu 74 rozsudku Stichting Rookpreventie vyplýva, že prináleží vnútroštátnemu súdu, aby posúdil, či sú metódy skutočne použité pri meraní maximálnych úrovni emisií v súlade so smernicou. Z toho vnútroštátny súd vyvodzuje, že to nevyhnutne nie sú normy ISO. Po druhé slovné spojenie „pri spotrebe... určeným spôsobom“ treba podľa názoru vnútroštátneho súdu s prihliadnutím na ostatné jazykové verzie chápať ako „pokiaľ sa používajú v súlade s ich účelom“. Nie je však jasné, či to predstavuje čo najväčšie priblíženie k ľudskému fajčeniu, dym vznikajúci pri procese spaľovania alebo kombináciu oboch faktorov. V prvom uvedenom prípade by boli pri meraní maximálnych úrovni emisií rozhodujúce objem fajčenia a frekvencia fajčenia a malé ventilačné otvory by sa museli v každom prípade čiastočne zakryť, k čomu pri meraní maximálnych úrovni emisií podľa noriem ISO nedochádza. V tomto prípade by preto normy ISO neboli vhodné na meranie maximálnych úrovni emisií, ktoré sa uvoľňujú pri spotrebe cigarety určeným spôsobom.

- 15 Pokiaľ by normy ISO neboli vhodné, vnútroštátny súd sa v **štvrtom rade** pýta, či sa prípadne môže uplatňovať iná metóda merania a či sa táto metóda v takom prípade môže uplatňovať voči výrobcovi tabakových výrobkov. Výrobcovia tabakových výrobkov totiž majú povinnosť uplatňovať normy ISO. Vnútroštátny súd chce vedieť, aký je vzťah medzi prípadnými novými povinnosťami a zásadou určitosti a zásadou právnej istoty. V nadväznosti na to sa pýta, či prípadné nepriaznivé dôsledky pre výrobcov tabakových výrobkov možno odôvodniť cieľom vysokej úrovne ochrany verejného zdravia, ktorý sleduje smernica. Okrem toho chce vnútroštátny súd tiež vedieť, či členské štáty samy, a teda nie Európska komisia, ako je stanovené v článku 4 ods. 3 smernice, môžu stanoviť túto metódu merania a uplatňovať ju voči výrobcovi tabakových výrobkov. V tejto súvislosti sa vnútroštátny súd tiež pýta, aký je vzťah medzi uplatňovaním tejto metódy a cieľom (maximálnej) harmonizácie a uľahčenia hladkého fungovania vnútorného trhu s tabakovými výrobkami, ktorý sleduje smernica, a či by jej uplatňovanie bolo v súlade s článkom 24 tejto smernice, ktorý sa týka voľného pohybu.
- 16 Vnútroštátny súd sa v **piatom rade** pýta, či sa naďalej uplatňujú maximálne úrovne emisií podľa článku 3 ods. 1, ak sa musí uplatňovať iná metóda merania. Preto vzniká otázka, či existuje vnútorná súvislosť medzi normami ISO podľa článku 4 ods. 1 na jednej strane a maximálnymi úrovňami emisií podľa článku 3 na druhej strane a či je členským štátom dovolené, aby samy, prípadne len prechodne, stanovili alternatívne maximálne úrovne emisií a uplatňovali ich voči výrobcovi tabakových výrobkov, a aký je vzťah medzi ich uplatňovaním a cieľom (maximálnej) harmonizácie a uľahčenia hladkého fungovania vnútorného trhu, ktorý sleduje smernica.
- 17 Vnútroštátny súd poukazuje na to, že smernica stanovuje možnosť znížiť maximálne úrovne emisií a upraviť metódy merania (pozri článok 3 ods. 2 a článok 4 ods. 3). Nič nenasvedčuje tomu, že k tomu nemôže dôjsť nezávisle od seba. V tejto súvislosti vnútroštátny súd odkazuje na odôvodnenie 51 smernice. Ak by neexistovala žiadna vnútorná súvislosť, maximálne úrovne emisií podľa článku 3 ods. 1 preto možno pri uplatňovaní alternatívnej metódy merania naďalej neobmedzene uplatňovať.
- 18 V **šiestom rade** sa vnútroštátny súd pre prípad, že normy ISO nie sú vhodné na meranie maximálnych úrovní emisií a voči výrobcovi tabakových výrobkov možno uplatňovať alternatívnu metódu merania, hoci ešte nie je jednoznačné, aká je to metóda a k akým výsledkom bude viesť, pýta, aké následky s ňou treba dovedy spájať, najmä či sa cigarety, ktoré sa v súčasnosti predávajú v Holandsku, dočasne musia stiahnuť z trhu.
- 19 **Napokon** chce vnútroštátny súd vedieť, či si výrobcovia tabakových výrobkov môžu uplatniť nárok na prechodné obdobie, aby sa prípadne prispôbili alternatívnej metóde merania a/alebo alternatívnym maximálnym úrovňam emisií.