

**Mål C-155/24**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

28 februari 2024

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederländerna)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

27 februari 2024

**Klagande:**

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- & Kerftabakfrabrikanten

Van Nelle Tabak Nederland BV

British American Tobacco International (Holdings) BV

**Motpart:**

Stichting Rookpreventie Jeugd

---

**Saken i det nationella målet**

Det nationella målet rör en begäran från Stichting Rookpreventie Jeugd (Stiftelsen för motverkande av rökning bland ungdomar, nedan kallad Stichting) till

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (den nederländska livsmedels- och produktsäkerhetsmyndigheten, nedan kallad NVWA) om att sörja för att filtercigaretter som säljs på den nederländska marknaden iakttar de högsta tillåtna nivåer för utsläpp av tjära, nikotin och kolmonoxid (nedan kallade de högsta tillåtna utsläppsnivåerna) som fastställts i direktiv 2014/40/EU (nedan kallat direktivet).

### **Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Förevarande begäran enligt artikel 267 FEUF rör tolkningen av artiklarna 3 och 4 i direktivet. Lästa tillsammans följer det av dessa bestämmelser att det är förbjudet för företag att i medlemsstaterna släppa ut cigaretter på marknaden eller tillverka cigaretter som överskrider de högsta tillåtna utsläppsnivåer som fastställts i direktivet, mätta på grundval av de ISO-standarder som föreskrivs däri.

### **Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

”1) Ska artikel 4.1 i direktiv 2014/40/EU tolkas så, att de ISO-standarder som inte har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* utan undantag inte kan göras gällande mot enskilda, däribland Stichting, således inte heller om den enskilde (mot betalning) har kunnat ta del av och erhålla dessa standarder?

2) Ska den omständigheten att artikel 4.1 i direktiv 2014/40/EU inte kan göras gällande mot enskilda, såvitt det i denna bestämmelse hänvisas till ISO-standarder som inte har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, förstås så, att ingen får fräntas möjligheten att behålla de högsta tillåtna utsläppsnivåer för tjära, nikotin och kolmonoxid som fastställts i artikel 3.1 i direktivet?

3) Ska uttrycket ’används som avsett’ i definitionen av ’utsläpp’ i artikel 2 led 21 i direktiv 2014/40/EU tolkas så, att människors rökbeteende så långt det är möjligt ska efterliknas, i vilket fall det vid mätningen ska tas hänsyn till att de ventilationshål som finns i cigarettfiltret åtminstone delvis täcks för samt rökens volym och frekvens, eller avser uttrycket endast det sätt på vilket cigaretter konsumeras genom en förbränningsprocess?

4) För det fall de ISO-standarder som avses i artikel 4.1 i direktiv 2014/40/EU, med hänsyn till svaret på fråga 3, inte är lämpliga för att mäta utsläppsnivåerna: a) medför direktivets syfte att säkerställa en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar, att rättssäkerhetsprincipen och principen om *lex certa* inte utgör hinder för att en alternativ mätmetod görs gällande mot tobakstillverkarna?

För det fall fråga 4a, även med beaktande av rättssäkerhetsprincipen och principen om *lex certa*, ska besvaras jakande,

4b) får medlemsstaterna, tillfälligt eller inte, fastställa och använda sig av en alternativ mätmetod och göra gällande denna alternativa mätmetod (även) mot tobakstillverkare, och

4c) hur förhåller sig tillämpningen av en alternativ mätmetod till det mål om (maximal) harmonisering och en bättre fungerande inre marknad som eftersträvas med direktiv 2014/40/EU?

5a) För det fall en alternativ mätmetod ska tillämpas, förblir de högsta tillåtna utsläppsnivåerna i artikel 3.1 i direktiv 2014/40/EU fullt ut tillämpliga?

Om fråga 5a ska besvaras nekande,

5b) får medlemsstaterna själva, tillfälligt eller inte, fastställa eller använda sig av alternativa högsta tillåtna utsläppsnivåer, och göra gällande dessa (även) mot tobakstillverkarna, och

5c) hur förhåller sig tillämpningen av en alternativ mätmetod till det mål om (maximal) harmonisering och en bättre fungerande inre marknad som eftersträvas med direktiv 2014/40/EU?

6a) För det fall medlemsstaterna får fastställa och använda sig av en alternativ mätmetod och denna kan göras gällande mot tobakstillverkarna, medför det mål om en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar, som eftersträvas med direktiv 2014/40/EU, jämfört med artikel 23.2 i direktivet, i så fall att de cigaretter som saluförs i Nederländerna ska dras tillbaka från marknaden så länge det inte har fastställts någon ny mätmetod och det således inte går att avgöra huruvida cigaretterna iakttar de högsta tillåtna utsläppsnivåerna när de används som avsett?

Om fråga 6a ska besvaras jakande,

6b) har tobakstillverkarna i så fall rätt till en övergångsperiod?

7) För det fall en alternativ mätmetod har fastställts eller används, tillsammans eller inte tillsammans med alternativa högsta tillåtna utsläppsnivåer, har tobakstillverkarna i så fall rätt till en övergångsperiod under vilken de kan fokusera på denna alternativa mätmetod och eventuellt alternativa högsta tillåtna utsläppsnivåer?"

### **Anförda unionsbestämmelser och EU-domstolens rättspraxis**

Skälen 8 och 51, artiklarna 2 leden 10 och 21, 3.1, 3.2, 4.1, 4.3 och 23.2 i direktivet

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 24 och 35

Dom av den 22 februari 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl. (C-160/20, EU:C:2022:101) (nedan kallad domen Stichting Rookpreventie)

Dom av den 11 december 2007, Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773) (nedan kallad domen Skoma-Lux)

### **Anförda nationella bestämmelser och nationell rättspraxis**

Artiklarna 1, 14 och 17a i Wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker (lag av den 10 mars 1988 om åtgärder för att begränsa tobakskonsumtionen, särskilt för att skydda icke-rökare)

Artikel 2.1 i Besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (förordning av den 14 oktober 2015 om sammanförande av allmänna förvaltningsåtgärder som antagits med stöd av tobakslagen i en enda förordning)

Artiklarna 1.1 och 2.1 i 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 (föreskrifter från statssekreteraren med ministerlika befogenheter för folkhälsa, välfärd och sport av den 10 maj 2016 om regler för tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter)

Rechtbank Rotterdams dom av den 20 mars 2020 (ECLI:NL:RBROT:2020:2382)

Rechtbank Rotterdams dom av den 4 november 2022 (ECLI:NL:RBROT:2022:9297)

College van Beroep voor het bedrijfsleven dom av den 3 april 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BW2472)

Raad van States (afdeling bestuursrechtspraak) dom av den 2 februari 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP2750)

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 De högsta tillåtna utsläppsnivåer för cigaretter som föreskrivs i artikel 3.1 i direktivet har fastställts på grundval av en metod som enligt vetenskapliga bedömningar bäst anses efterlikna den avsedda användningen av en cigarett. Av en undersökning av Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Nationella institutet för folkhälsa och miljö, nedan kallat RIVM) från år 2018 framgår dock att när utsläppen från cigaretter mäts enligt den så kallade Canadian Intense-metoden överskrids dessa högsta tillåtna utsläppsnivåer kraftigt.

- 2 Stichting begärde att NVWA skulle dra tillbaka de filtercigaretter från marknaden som efter en mätning med Canadian Intense-metoden inte iakttar de högsta tillåtna utsläppsnivåerna. Den 20 september 2018 avlog NVWA Stichtings begäran. Stichting begärde omprövning av avslagsbeslutet. NVWA vidhöll i sitt omprövningsbeslut av den 31 januari 2019 sitt tidigare beslut. Stichting väckte därefter talan mot det sistnämnda beslutet vid Rechtbank Rotterdam (nedan kallad Rechtbank). Den 20 mars 2022 begärde Rechtbank ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende giltigheten och tolkningen av artikel 4.1 i direktivet.
- 3 I domen Stichting Rookpreventie fann EU-domstolen att de ISO-standarder som det hänvisas till i artikel 4.1 i direktivet inte kan göras gällande mot enskilda – eftersom dessa standarder inte har offentliggjorts i *Europeiska unionens offentliga tidning*. Enligt EU-domstolen ankommer det på den nationella domstolen att bedöma huruvida de metoder som faktiskt används för att mäta de högsta tillåtna utsläppsnivåerna är förenliga med direktivet, utan att beakta artikel 4.1 däri.
- 4 I sin dom av den 4 november 2022 slog Rechtbank följaktligen fast att ISO-standarderna inte kan göras gällande mot Stichting och att den metod som används i direktivet för att fastställa de högsta tillåtna utsläppsnivåerna inte är förenlig med direktivet, eftersom denna metod inte mäter den utsläppsnivå som avges när en cigarett används som avsett. Det är därför inte möjligt att fastställa huruvida de filtercigaretter som säljs i Nederländerna iakttar de högsta tillåtna utsläppsnivåerna. Rechtbank biföll talan.
- 5 Klagandena har överklagat denna dom till den hänskjutande domstolen. Stichting har ingett ett anslutningsöverklagande. I början av år 2023 mätte RIVM, på uppdrag av NVWA, utsläppsnivåerna på grundval av metoden WHO TobLabNet SOP 01 (Standard operating procedure for intense smoking of cigarettes). Dessa resultat visar också att de högsta tillåtna utsläppsnivåerna har överskridits.

### **Parternas huvudargument**

- 6 Enligt Stichting efterliknar de ISO-standarder som föreskrivs i artikel 4.1 i direktivet inte i tillräcklig utsträckning den avsedda användningen. Detta beror på att den metod som används i direktivet inte tar hänsyn till hur en cigarett faktiskt röks, nämligen genom att filterhålen täcks för av läppar och fingrar.
- 7 Stichting, NVWA och statssekreteris anser att begreppet ”används som avsett” i artikel 2.21 i direktivet avser konsumtion av en cigarett genom inandning av cigarettrök, samtidigt som det mänskliga rökbeteendet så långt det är möjligt ska efterliknas. En rökare täcker för ventilationshålen i cigarettfiltret med sina fingrar och läppar och inandas därför djupare och oftare. Mätmetoden måste ta hänsyn till detta.
- 8 Enligt Philip Morris Benelux BV, Philip Morris Investments BV, JT International Company Netherlands BV, Van Nelle Tabak Nederland BV och British American Tobacco International (Holdings) BV (nedan tillsammans kallade

tobakstillverkarna) avser begreppet däremot endast förbränningen av cigaretten och den rök som detta genererar, och det finns således ingen anledning att ta hänsyn till huruvida ventilationshålen täcks för. Tobakstillverkarna hänvisar i detta avseende till begreppet cigarett i artikel 2 led 10 i direktivet.

- 9 Tobakstillverkarna anser dessutom att begreppet ”göra gällande mot” är kopplat till en skyldighet, och inte till möjligheten att fräntas rätten att behålla utsläppsnivåerna, oberoende av de föreskrivna utsläppsstandarderna. En bestämmelse kan endast göras gällande mot en enskild om det föreligger en skyldighet för en berörd person. Skyldigheterna i artiklarna 3 och 4 åligger endast tillverkare, importörer och distributörer inom tobaksindustrin och inte Stichting. Enligt tobakstillverkarna kan Stichting följaktligen inte åberopa någon rättighet med stöd av dessa artiklar.

### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 10 Den centrala frågan i det nationella målet är huruvida de högsta utsläppsnivåer som har fastställts i direktivet har överskridits. Den hänskjutande domstolen påpekar att artiklarna 3 och 4 inte är helt tydliga och att räckvidden av domen Stichting Rookpreventie är oklar. Enligt den hänskjutande domstolen är det dessutom oklart huruvida tvångsåtgärder kan vidtas mot tobakstillverkarna.
- 11 **För det första** vill den hänskjutande domstolen få klarhet i hur begreppet ”enskilda i allmänhet” ska förstås. Detta är relevant för att fastställa mot vem de ISO-standarder som har fastställts i direktivet kan göras gällande. I domen Stichting Rookpreventie fann EU-domstolen att standarderna kunde göras gällande mot företag (punkt 52), men inte mot enskilda i allmänhet på grund av att standarderna inte har offentliggjorts i *Europeiska unionens offentliga tidning* (punkterna 48, 51 och 73). Med tanke på att detta begrepp används på olika sätt i domen och de olika språkversionerna av domen, anser den hänskjutande domstolen att det är oklart huruvida detta innebär att ISO-standarderna inte kan åberopas mot enskilda i allmänhet, i betydelsen ”den breda allmänheten”, eller om det rör sig om standarder som inte kan göras gällande i allmänhet, och således i princip inte kan göras gällande mot enskilda.
- 12 Den hänskjutande domstolen vill vidare få klarhet i huruvida ISO-standarderna kan göras gällande gentemot enskilda om dessa verkligen har haft möjlighet att få kännedom om dessa standarder, såsom i förevarande fall Stichting. Den hänskjutande domstolen hänvisar i samband med detta till punkt 48 i domen Skoma-Lux. Stichting tillvaratar dessutom enskildas intressen, vilka inte känner till dessa ISO-standarder, och erhöll Stichting dessa standarder först i samband med detta förfarande. Att under dessa omständigheter göra gällande ISO-standarderna skulle innebära att Stichting inte kan uppnå det mål som eftersträvas med förevarande förfarande förefaller därför inte hållbart enligt den hänskjutande domstolen.

- 13 Mot bakgrund av det ovan anförda vill den hänskjutande domstolen **för det andra** få klarhet i vad som avses med begreppet ”göra gällande mot”. Rechtbank Rotterdam slog i sin dom av den 4 november 2022 fast att detta begrepp både är kopplat till en skyldighet och gör det möjligt att frånta någon en rättighet. I ett sådant fall förefaller det enligt den hänskjutande domstolen sannolikt att den omständigheten att det inte är möjligt att göra gällande artikel 4.1 i direktivet, och hänvisningen till ISO-standarderna i denna artikel, mot Stichting, ska förstås så, att Stichting inte kan fråntas rätten att behålla de högsta tillåtna utsläppsnivåer som fastställts i artikel 3.1 i direktivet, oberoende av de ISO-standarder som föreskrivs i artikel 4.1 i direktivet.
- 14 **För det tredje** vill den hänskjutande domstolen få klarhet i vilka mätmetoder som är lämpliga för att mäta de högsta tillåtna utsläppsnivåer för tjära, nikotin och kolmonoxid i cigaretter som avges när en cigarett används som avsett och, i synnerhet, vad som ska förstås med ”används som avsett” i den mening som avses i artikel 2 led 21 i direktivet. Av punkt 74 i domen Stichting Rookpreventie framgår att det ankommer på den hänskjutande domstolen att, för att avgöra det nationella målet, bedöma huruvida de metoder som faktiskt används för att mäta utsläppsnivåerna för dessa ämnen är förenliga med direktivet. Härav följer enligt den hänskjutande domstolen att detta inte behöver vara ISO-standarderna. Vidare måste, även med hänsyn till de andra språkversionerna, begreppet ”används som avsett” enligt den hänskjutande domstolen uppfattas som ”används på det sätt som avses”. Det är emellertid oklart huruvida det rör sig om att så långt det är möjligt efterlikna människors rökbeteende, den generering av rök som sker genom förbränningsprocessen eller en kombination av dessa aspekter. I det första fallet beror mätningen av de högsta tillåtna utsläppsnivåerna på rökens volym och frekvens, och under alla omständigheter bör ventilationshålen delvis täckas för, vilket inte görs när de högsta tillåtna utsläppsnivåerna mäts i enlighet med ISO-standarderna. I det fallet skulle ISO-standarderna således inte vara lämpliga för att mäta de högsta tillåtna utsläppsnivåer som avges när en cigarett används som avsett.
- 15 **För det fjärde** vill den hänskjutande domstolen, för det fall ISO-standarderna är olämpliga, få klarhet i huruvida en annan mätmetod eventuellt kan användas och huruvida denna metod i så fall kan göras gällande mot tobakstillverkarna. Tobakstillverkarna är nämligen skyldiga att tillämpa ISO-standarderna. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i hur eventuellt nya skyldigheter förhåller sig till principen om *lex certa* och rättssäkerhetsprincipen. På samma sätt uppkommer frågan huruvida eventuellt negativa konsekvenser för tobakstillverkarna kan motiveras av direktivets syfte att säkerställa en hög skyddsnivå för folkhälsan. Den hänskjutande domstolen vill dessutom få klarhet i huruvida medlemsstaterna själva, och således inte Europeiska kommissionen, såsom föreskrivs i artikel 4.3 i direktivet, kan anta denna mätmetod och göra den gällande mot tobakstillverkarna. I samband med detta vill den hänskjutande domstolen även få klarhet i hur denna bestämmelse förhåller sig till direktivets mål om (maximal) harmonisering och en bättre fungerande inre marknad för

tobaksvaror och huruvida denna situation är förenlig med artikel 24 i direktivet, om fri rörlighet.

- 16 För det fall en annan mätmetod ska tillämpas vill den hänskjutande domstolen **för det femte** få klarhet i huruvida de högsta tillåtna utsläppsnivåer som föreskrivs i artikel 3.1 ska fortsätta att tillämpas. Den fråga som uppkommer är således huruvida det finns ett nära samband mellan ISO-standarderna, såsom dessa definieras i artikel 4.1, och de högsta tillåtna utsläppsnivåer som fastställs i artikel 3, och huruvida medlemsstaterna har rätt att själva, tillfälligt eller inte, fastställa alternativa utsläppsnivåer och göra dem gällande mot tobakstillverkarna, samt hur detta förhåller sig till målet om en (maximal) harmonisering och en bättre fungerande inre marknad.
- 17 Den hänskjutande domstolen har angett att direktivet gör det möjligt att sänka de högsta tillåtna utsläppsnivåerna och att anpassa mätmetoderna (se artikel 3.2 och artikel 4.3). Det finns inget som tyder på att detta inte skulle kunna göras separat. Den hänskjutande domstolen hänvisar i detta avseende till skäl 51 i direktivet. I avsaknad av ett nära samband kan därför de högsta utsläppsnivåer som avses i artikel 3.1 fortsätta att tillämpas utan begränsningar vid tillämpning av en alternativ mätmetod.
- 18 För det fall ISO-standarderna inte är lämpliga för att mäta de högsta tillåtna utsläppsnivåerna och en alternativ mätmetod kan göras gällande mot tobakstillverkarna, utan att det på förhand står klar vilken denna metod är och vad den kommer att få för resultat, vill den hänskjutande domstolen **för det sjätte** få klarhet i vilka konsekvenser detta får under mellantiden och särskilt huruvida de cigaretter som för närvarande säljs i Nederländerna tillfälligt ska dras tillbaka från marknaden.
- 19 Den hänskjutande domstolen vill **slutligen** få klarhet i huruvida tobakstillverkarna kan beviljas en övergångsperiod för att, i förekommande fall, anpassa sig till en annan mätmetod och/eller till alternativa högsta tillåtna utsläppsnivåer.