

Predmet C-155/24

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

Datum podnošenja:

28. veljače 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

27. veljače 2024.

Žalitelji:

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

Druga stranka u žalbenom postupku:

Stichting Rookpreventie Jeugd

Predmet glavnog postupka

Glavni postupak odnosi se na zahtjev koji je Stichting Rookpreventie Jeugd (Zaklada za prevenciju pušenja kod mladih, u daljnjem tekstu: Stichting) uputio Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteitu (Nizozemsko tijelo za sigurnost hrane i proizvoda, u daljnjem tekstu: NVWA) i kojim se nastoji osigurati da cigarete s

filtru na nizozemskom tržištu prilikom namjenske uporabe poštuju maksimalne razine emisija katrana, nikotina i ugljikova monoksida iz cigareta utvrđene Direktivom 2014/40/EU (u daljnjem tekstu: maksimalne razine emisija).

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Ovaj zahtjev za prethodnu odluku upućen u skladu s člankom 267. UFEU-a odnosi se na tumačenje članka 3. i 4. Direktive 2014/40. Iz tih dviju odredbi zajedno proizlazi da poduzetnici ne smiju u državama članicama stavljati na tržište ni proizvoditi cigarete koje prekoračuju maksimalne razine emisija utvrđene Direktivom 2014/40, koje se mjere na temelju ondje propisanih ISO normi.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 4. stavak 1. Direktive 2014/40/EU tumačiti na način da se na ISO norme koje nisu objavljene u *Službenom listu Europske unije* bez iznimke ne može pozvati protiv pojedinaca, uključujući Stichting, pa tako ni u slučaju da se predmetni pojedinac mogao upoznati s tim normama i dobiti ih (uz naknadu)?
2. Treba li nepostojanje učinka članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40/EU prema pojedincima, u dijelu u kojem se u toj odredbi upućuje na ISO norme koje nisu objavljene u *Službenom listu Europske unije*, smatrati zabranom uskraćivanja prava provedbe maksimalnih razina emisija katrana, nikotina i ugljikova monoksida utvrđenih u članku 3. stavku 1. Direktive?
3. Treba li formulaciju „namjensk[a] uporab[a]” iz definicije pojma „emisije” u članku 2. točki 21. Direktive 2014/40/EU tumačiti na način da se to, koliko je to moguće, usklađuje s pušačkim navikama ljudi, pri čemu bi prilikom mjerenja trebalo uzeti u obzir u svakom slučaju djelomično prekrivanje ventilacijskih mikrootvora u filtru cigarete i/ili količinu i učestalost pušenja, ili se to odnosi samo na način konzumiranja cigareta putem postupka izgaranja?
4. Ako ISO norme navedene u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40/EU s obzirom na odgovor na treće pitanje nisu prikladne za mjerenje razina emisija: (a) dovodi li cilj postizanja visoke razine zaštite javnog zdravlja, pogotovo za mlade ljude, koji se nastoji ostvariti Direktivom 2014/40/EU, do toga da se načelu pravne sigurnosti i načelu određenosti ne protivi učinak alternativne mjerne metode prema proizvođačima duhana?

U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje 4. (a), uzimajući u obzir načelo pravne sigurnosti i načelo određenosti:

4. (b) mogu li države članice, eventualno samo privremeno, same utvrditi ili primjenjivati alternativnu mjernu metodu te odrediti da ona ima učinak (i) prema proizvođačima duhana i

4. (c) kako je primjena alternativne mjerne metode povezana s ciljem (najvećeg mogućeg) ujednačivanja i olakšanja neometanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, koji se nastoji ostvariti Direktivom 2014/40/EU?

5. (a) Primjenjuju li se maksimalne razine emisija u skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive 2014/40/EU i dalje neograničeno ako treba primijeniti alternativnu mjernu metodu?

U slučaju niječnog odgovora na pitanje 5. (a):

5. (b) mogu li države članice, eventualno samo privremeno, same utvrditi ili primjenjivati alternativne maksimalne razine emisija te odrediti da one imaju učinak (i) prema proizvođačima duhana i

5. (c) kako je primjena alternativnih maksimalnih razina emisija povezana s ciljem (najvećeg mogućeg) ujednačivanja i olakšanja neometanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, koji se nastoji ostvariti Direktivom 2014/40/EU?

6. (a) Ako države članice mogu utvrditi ili primjenjivati alternativnu mjernu metodu i odrediti da ona ima učinak prema proizvođačima duhana, dovodi li cilj postizanja visoke razine zaštite javnog zdravlja, pogotovo za mlade ljude, koji se nastoji ostvariti Direktivom 2014/40/EU, u vezi s člankom 23. stavkom 2. Direktive, do toga da cigarete koje su stavljene na tržište u Nizozemskoj treba povući s tržišta sve dok se ne odredi nova mjerna metoda te postane moguće utvrditi poštuju li cigarete maksimalne razine emisija prilikom namjenske uporabe?

U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje 6. (a):

6. (b) imaju li proizvođači duhana u tom slučaju pravo na prijelazno razdoblje?

7. Ako se utvrdi ili primjenjuje alternativna mjerna metoda, eventualno u vezi s alternativnim maksimalnim razinama emisija, imaju li proizvođači duhana pravo na prijelazno razdoblje u kojem se mogu prilagoditi toj alternativnoj mjernoj metodi i eventualnim alternativnim maksimalnim razinama emisija?

Navedene odredbe prava Unije i sudska praksa Suda Europske unije

Direktiva 2014/40/EU, u daljnjem tekstu: Direktiva, uvodne izjave 8. i 51., članak 2. točke 10. i 21., članak 3. stavci 1. i 2., članak 4. stavci 1. i 3. te članak 23. stavak 2.

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

Presuda od 22. veljače 2022., Stichting Rookpreventie Jeugd i dr. (C-160/20, EU:C:2022:101) (u daljnjem tekstu: presuda Stichting Rookpreventie)

Presuda od 11. prosinca 2007., Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773) (u daljnjem tekstu: presuda Skoma-Lux)

Navedeni nacionalni propisi i nacionalna sudska praksa

Wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker (Zakon od 10. ožujka 1988. o mjerama ograničenja konzumacije duhana, osobito radi zaštite nepušača), članci 1., 14. i 17.a

Besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (Uredba od 14. listopada 2015. o objedinjavanju općih upravnih mjera na temelju Zakona o duhanu u jednu jedinstvenu uredbu), članak 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 (Pravilnik državnog tajnika za javno zdravlje, dobrobit i sport od 10. svibnja 2016. o pravilima o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda), članci 1.1. i 2.1.

Odluka Rechtbanka Rotterdam (Sud u Rotterdamu, Nizozemska) od 20. ožujka 2020. (ECLI:NL:RBROT:2020:2382)

Odluka Rechtbanka Rotterdam (Sud u Rotterdamu) od 4. studenoga 2022. (ECLI:NL:RBROT:2022:9297)

Odluka Collegea van Beroep voor het bedrijfsleven (Žalbeni sud za upravne sporove u gospodarstvu, Nizozemska) od 3. travnja 2012. (ECLI:NL:CBB:2012:BW2472)

Odluka Afdelinga bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća, Nizozemska) od 2. veljače 2011. (ECLI:NL:RVS:2011:BP2750)

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

1. Maksimalne razine emisija iz cigareta predviđene člankom 3. stavkom 1. Direktive utvrđene su na temelju metode za koju se u znanstvenim krugovima uglavnom smatra da najbolje odgovara namjenskoj uporabi cigarete. Međutim, istraživanja Rijksinstituuta voor Volksgezondheid en Milieu (Nacionalni institut za javno zdravlje i okoliš, Nizozemska, u daljnjem tekstu: RIVM) iz 2018. pokazala su da su te maksimalne razine emisija znatno prekoračene ako se emisije iz cigareta mjere na temelju takozvane metode „Canadian Intense”.
2. Stichting je zatražio od NVWA-a da naloži povlačenje s tržišta cigareta s filtrom koje u okviru mjerenja provedenih na temelju metode „Canadian Intense” ne

poštuju te maksimalne razine emisija. NVWA je 20. rujna 2018. odbio zahtjev Stichtinga. Stichting je protiv toga podnio žalbu, koja je odbijena odlukom od 31. siječnja 2019. Nakon toga je Stichting protiv te odluke podnio tužbu Rechtbanku Rotterdam (Sud u Rotterdamu). Rechtbank Rotterdam (Sud u Rotterdamu) uputio je Sudu 20. ožujka 2022. prethodna pitanja o valjanosti i tumačenju članka 4. stavka 1. Direktive.

- 3 U presudi Stichting Rookpreventie Sud je naveo da ISO norme na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive nemaju učinak prema pojedincima jer te norme nisu objavljene u *Službenom listu Europske unije* (u daljnjem tekstu: Službeni list). Sud smatra da je na nacionalnom sudu da utvrdi jesu li metode koje su stvarno primijenjene za mjerenje maksimalnih razina emisija u skladu s Direktivom, ne uzimajući u obzir njezin članak 4. stavak 1.
- 4 U skladu s tim Rechtbank Rotterdam (Sud u Rotterdamu) utvrdio je u odluci od 4. studenoga 2022. da ISO norme nemaju učinak prema Stichtingu i da metoda za određivanje maksimalnih razina emisija koja je primijenjena u Direktivi nije u skladu s Direktivom jer se tom metodom ne mjeri razina emisija koja se otpušta prilikom namjenske uporabe cigarete. Stoga se ne može utvrditi poštuju li cigarete s filtrom koje se prodaju u Nizozemskoj maksimalne razine emisija. Rechtbank Rotterdam (Sud u Rotterdamu) prihvatio je tužbu.
- 5 Žalitelji su podnijeli žalbu protiv te odluke sudu koji je uputio zahtjev. Stichting je podnio protužalbu. Početkom 2023. RIVM je izmjerio razine emisija po nalogu NVWA-a na temelju metode WHO TobLabNet SOP 01 (*Standard operating procedure for intense smoking of cigarettes*). I ti rezultati pokazali su prekoračenje maksimalnih razina emisija.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 6 Stichting smatra da se ISO normama predviđenima člankom 4. stavkom 1. Direktive ne uzima dovoljno u obzir namjenska uporaba. Razlog za to je činjenica da se u metodi koja je primijenjena u Direktivi ne uzima u obzir način na koji se cigareta puši u praksi, odnosno tako da se mikrootvori u filtru prekrivaju usnama i prstima.
- 7 Stichting, NVWA i Staatssecretaris (državni tajnik) smatraju da formulacija „namjensk[a] uporab[a]” iz članka 2. točke 21. Direktive upućuje na konzumiranje cigarete udisanjem cigaretnog dima, pri čemu se to, koliko je moguće, usklađuje s pušačkim navikama ljudi. Pušač prekriva ventilacijske mikrootvore u filtru cigarete prstima i usnama te zbog toga udiše dublje i češće. To treba uzeti u obzir mjernom metodom.
- 8 Suprotno tomu, društva Philip Morris Benelux BV, Philip Morris Investments BV, JT International Company Netherlands BV, Van Nelle Tabak Nederland BV i British American Tobacco International (Holdings) BV (u daljnjem tekstu zajedno: proizvođači duhana) smatraju da ta formulacija upućuje isključivo na

izgaranje cigarete i na dim koji time nastaje te da stoga ne treba uzeti u obzir prekrivanje ventilacijskih mikrootvora. U tom pogledu upućuju na definiciju pojma „cigareta” u članku 2. točki 10. Direktive.

- 9 Osim toga, proizvođači duhana smatraju da je izraz „imati učinak” povezan s obvezom, a ne s uskraćivanjem prava provedbe razina emisija, i to neovisno o propisanim emisijskim normama. Riječ je o postojanju učinka samo ako dotična osoba ima obvezu. Obveze u skladu s člancima 3. i 4. imaju isključivo proizvođači, uvoznici i distributeri u duhanskoj industriji, a ne Stichting. Stoga iz tih članaka ne mogu proizlaziti prava za Stichting.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 10 U glavnom postupku od ključne je važnosti jesu li prekoračene maksimalne razine emisija utvrđene u Direktivi. Sud koji je uputio zahtjev ističe da članci 3. i 4. nisu jasni u svakom pogledu i da nailazi na poteškoće prilikom tumačenja izreke presude Stichting Rookpreventie. Osim toga, sudu koji je uputio zahtjev nije jasno ni može li se izvršnim mjerama postupati protiv proizvođača duhana.
- 11 **Kao prvo**, sud koji je uputio zahtjev pita kako treba tumačiti formulaciju „prema pojedincima općenito”. To je važno kako bi se odredilo prema kome ISO norme utvrđene u Direktivi imaju učinak. U presudi Stichting Rookpreventie Sud je naveo da te norme imaju učinak prema poduzetnicima (t. 52.), ali da prema pojedincima općenito nemaju učinak jer nisu objavljene u Službenom listu (t. 48., 51. i 73.). S obzirom na neujednačenu primjenu te formulacije u presudi i različitim jezičnim verzijama presude, sudu koji je uputio zahtjev nije jasno znači li to da ISO norme nemaju učinak „prema pojedincima općenito” u smislu „društva u cjelini” ili je riječ o normama koje općenito, odnosno načelno, nemaju učinak prema pojedincima.
- 12 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev pita imaju li ISO norme ipak učinak prema pojedincima koji se doista mogu upoznati s tim normama, kao u slučaju Stichtinga. U tom pogledu upućuje se na točku 48. presude Skoma-Lux. Stichting zastupa i interese pojedinaca koji nisu upoznati s tim ISO normama te je Stichting dobio te norme upravo u okviru provedbe ovog postupka. Postojanje učinka ISO normi u tim okolnostima značilo bi da Stichting ne može ostvariti cilj koji nastoji ostvariti ovim postupkom te se ono stoga sudu koji je uputio zahtjev čini nerazumnim.
- 13 **Kao drugo**, na temelju navedenih razmatranja sud koji je uputio zahtjev pita kako treba tumačiti izraz „imati učinak”. Rechtbank Rotterdam (Sud u Rotterdamu) naveo je u odluci od 4. studenoga 2022. da je taj izraz povezan s obvezom, ali i da pruža mogućnost uskraćivanja prava. Sudu koji je uputio zahtjev u tom se slučaju čini očitim da nepostojanje učinka članka 4. stavka 1. Direktive i ondje predviđenog upućivanja na ISO norme prema Stichtingu treba tumačiti na način da se Stichtingu ne može uskratiti pravo provedbe maksimalnih razina emisija

utvrđenih u članku 3. stavku 1. Direktive, i to neovisno o ISO normama koje su propisane člankom 4. stavkom 1. Direktive.

- 14 **Kao treće**, sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati koje su mjerne metode prikladne za mjerenje maksimalnih razina emisija katrana, nikotina i ugljikova monoksida iz cigareta koje se otpuštaju prilikom namjenske uporabe cigarete, a osobito kako treba tumačiti izraz „namjensk[a] uporab[a]” u smislu članka 2. točke 21. Direktive 2014/40. S jedne strane, iz točke 74. presude Stichting Rookpreventie proizlazi da je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni jesu li metode koje su stvarno primijenjene za mjerenje maksimalnih razina emisija u skladu s Direktivom. Sud koji je uputio zahtjev na temelju toga zaključuje da to nisu nužno ISO norme. S druge strane, sud koji je uputio zahtjev smatra da, uzimajući u obzir druge jezične verzije, formulaciju „namjensk[a] uporab[a]” treba tumačiti na način da znači „predviđena uporaba”. Međutim, nije jasno je li pritom riječ o usklađivanju s pušačkim navikama ljudi koliko je to moguće, o dimu koji nastaje u postupku izgaranja ili o njihovoj kombinaciji. U prvonavedenom slučaju količina i učestalost pušenja bili bi ključni prilikom mjerenja maksimalnih razina emisija te bi ventilacijski mikrootvori u svakom slučaju trebali biti djelomično prekriveni, što se ne događa prilikom mjerenja maksimalnih razina emisija u skladu s ISO normama. Stoga u ovom slučaju ISO norme ne bi bile prikladne za mjerenje maksimalnih razina emisija koje se otpuštaju prilikom namjenske uporabe cigarete.
- 15 Ako ISO norme nisu prikladne, sud koji je uputio zahtjev **kao četvrto** pita može li se eventualno primijeniti druga mjerna metoda i ima li ta metoda u tom slučaju učinak prema proizvođačima duhana. Naime, proizvođači duhana obvezni su primjenjivati ISO norme. Sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati kako su eventualne nove obveze povezane s načelom određenosti i načelom pravne sigurnosti. U vezi s tim postavlja se pitanje mogu li se eventualne negativne posljedice za proizvođače duhana opravdati ciljem postizanja visoke razine zaštite javnog zdravlja, koji se nastoji ostvariti Direktivom. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev također nastoji doznati utvrđuju li tu mjernu metodu i njezin učinak prema proizvođačima duhana same države članice, a ne Europska komisija, kako se to predviđa člankom 4. stavkom 3. Direktive. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev pita i kako je to povezano s ciljem (najvećeg mogućeg) ujednačivanja i olakšanja neometanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta duhanskih proizvoda, koji se nastoji ostvariti Direktivom, i je li to u skladu s člankom 24. Direktive, koji se odnosi na slobodno kretanje.
- 16 **Kao peto**, sud koji je uputio zahtjev pita primjenjuju li se i dalje maksimalne razine emisija u skladu s člankom 3. stavkom 1. ako treba primijeniti drugu mjernu metodu. Stoga se postavlja pitanje postoji li unutarnja povezanost između ISO normi u skladu s člankom 4. stavkom 1., s jedne strane, i maksimalnih razina emisija u skladu s člankom 3., s druge strane, i mogu li države članice, eventualno samo privremeno, same utvrditi alternativne maksimalne razine emisija i odrediti da one imaju učinak prema proizvođačima duhana te kako je to povezano s ciljem

(najvećeg mogućeg) ujednačivanja i olakšanja neometanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta, koji se nastoji ostvariti Direktivom.

- 17 Sud koji je uputio zahtjev ističe da su Direktivom predviđene mogućnosti smanjivanja maksimalnih razina emisija i prilagodbe mjernih metoda (vidjeti članak 3. stavak 2. i članak 4. stavak 3.). Ne postoje naznake da to nije moguće neovisno jedno o drugom. U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev upućuje na uvodnu izjavu 51. Direktive. Stoga, ako ne postoji unutarnja povezanost, maksimalne razine emisija iz članka 3. stavka 1. mogu se i dalje neograničeno primjenjivati prilikom primjene alternativne mjerne metode.
- 18 **Kao šesto**, ako ISO norme nisu prikladne za mjerenje maksimalnih razina emisija te se može odrediti alternativna mjerna metoda koja ima učinak prema proizvođačima duhana, a da još nije jasno o kojoj je metodi pritom riječ i koje će biti njezine posljedice, sud koji je uputio zahtjev pita koje posljedice u međuvremenu podrazumijeva ta metoda, osobito treba li cigarete koje se trenutno prodaju u Nizozemskoj privremeno povući s tržišta.
- 19 **Naposljetku**, sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati mogu li proizvođači duhana istaknuti pravo na prijelazno razdoblje kako bi se eventualno prilagodili alternativnoj mjernoj metodi i/ili alternativnim maksimalnim razinama emisija.