

Дело C-155/24

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

28 февруари 2024 година

Запитваща юрисдикция:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Нидерландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

27 февруари 2024 година

Въззивници:

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

Въззиваем:

Stichting Rookpreventie Jeugd

Предмет на главното производство

Предмет на главното производство е искане, отправено от Stichting Rookpreventie Jeugd (Фондация за предотвратяване на тютюнопушенето сред младите хора, Нидерландия, наричана по-нататък „Фондацията“) до Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Нидерландски орган по безопасност

на храните и стоките, наричан по-нататък „NVWA“) да гарантира, че емисиите, които се отделят при употреба по предназначение на цигари с филтър, пуснати на нидерландския пазар, не надвишават определените в Директива 2014/40/ЕС максимални равнища на катран, никотин и въглероден оксид (наричани по-нататък „максималните равнища на емисиите“).

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Настоящото преюдициално запитване по член 267 ДФЕС се отнася до тълкуването на членове 3 и 4 от Директива 2014/40. От тези две разпоредби, прилагани заедно, следва, че на предприятията е забранено да пускат на пазара или да произвеждат в държавите членки цигари, които надвишават определените в Директива 2014/40 максимални равнища на емисиите, измервани въз основа на предвидените в тази директива стандарти ISO.

Преюдициални въпроси

- 1) Трябва ли член 4, параграф 1 от Директива 2014/40/ЕС да се тълкува в смисъл, че всички непубликувани в Официален вестник на Европейския съюз стандарти ISO без изключение са непротивопоставими на частноправните субекти, в това число и на Фондацията, независимо че съответният частноправен субект е имал възможност да се запознае с тези стандарти и да ги получи (срещу възнаграждение)?
- 2) Трябва ли непротивопоставимостта на частноправните субекти на член 4, параграф 1 от Директива 2014/40/ЕС поради обстоятелството, че тази разпоредба препраща към стандарти ISO, които не са публикувани в Официален вестник на Европейския съюз, да се разбира в смисъл, че забранява лишаване от правото да се изисква осигуряване на съответствието с определените в член 3, параграф 1 от Директива 2014/40 максимални равнища на емисии от катран, никотин и въглероден оксид по член 3, параграф 1 от Директива 2014/40?
- 3) Трябва ли изразът „употреба по предназначение“, който се съдържа в определението на „емисии“ в член 2, точка 21 от Директива 2014/40/ЕО, да се тълкува в смисъл, че при измерването се изисква максимално доближаване до поведението на човек при пушене и отчитане поне частично на покриването на малките дупчици за вентилация в цигарения филтър и/или обема на дима и честотата на вдишването му, или в смисъл на употреба на цигара само чрез процес на горене?
- 4) Ако с оглед на отговора на третия въпрос стандартите ISO, посочени в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40/ЕС, не са подходящи за измерване на равнищата на емисиите: а) преследваната с Директива 2014/40/ЕС цел за високо равнище на защита на общественото здраве, особено на младите

хора, означава ли, че принципите на правна сигурност и на законоустановеност не изключват възможността на производителите на тютюневи изделия да се противопостави алтернативен метод за измерване?

Ако с оглед на принципите на правна сигурност и на законоустановеност отговорът на въпрос 4а) е утвърдителен:

4б) могат ли държавите членки сами да определят или евентуално временно да прилагат алтернативен метод за измерване и (освен това) да го противопоставят на производителите на тютюневи изделия, и

4в) как използването на алтернативен метод за измерване се отнася към преследваната с Директива 2014/40/ЕС цел за (максимална) хармонизация и улесняване на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар?

5а) Продължават ли да са приложими без ограничение максималните равнища на емисиите по член 3, параграф 1 от Директива 2014/40/ЕС, ако трябва да се приложи алтернативен метод за измерване?

При отрицателен отговор на въпрос 5а):

5б) могат ли държавите членки сами да определят или евентуално временно да прилагат алтернативни максимални равнища и (освен това) да ги противопоставят на производителите на тютюневи изделия, и

5в) как използването на алтернативни максимални равнища се отнася към преследваната с Директива 2014/40/ЕС цел за (максимална) хармонизация и улесняване на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар?

6а) Ако държавите членки могат да определят или прилагат алтернативен метод за измерване и ако този метод може да бъде противопоставен на производителите на тютюневи изделия, означава ли преследваната с Директива 2014/40/ЕС цел за високо равнище на защита на общественото здраве, особено на младите хора, във връзка с член 23, параграф 2 от същата директива, че пуснатите на пазара в Нидерландия цигари трябва да бъдат изтеглени, докато не се определи нов метод за измерване и следователно докато не може да се установи дали при употреба по предназначение на тези цигари не се надвишават максималните равнища на емисиите?

При утвърдителен отговор на въпрос 6а):

6б) имат ли в този случай производителите на тютюневи изделия право на преходен период?

7) Ако е определен или се прилага алтернативен метод за измерване, както и евентуално алтернативни максимални равнища на емисиите, имат ли производителите на тютюневи изделия право на преходен период, през

който да се приспособят към този алтернативен метод за измерване и към евентуалните алтернативни максимални равнища на емисиите?

Посочени разпоредби от правото на Съюза и практика на Съда на Европейския съюз

Директива 2014/40/ЕС, наричана по-нататък „Директива 2014/40“, съображения 8 и 51, член 2, точки 10 и 21, член 3, параграфи 1 и 2, член 4, параграфи 1 и 3, и член 23, параграф 2

Харта на основните права на Европейския съюз, членове 24 и 35

Решение от 22 февруари 2022 г., Stichting Rookpreventie Jeugd и др. (C-160/20, EU:C:2022:101) (наричано по-нататък „решение Stichting Rookpreventie“)

Решение от 11 декември 2007 г., Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773) (наричано по-нататък „решение Skoma-Lux“)

Посочени разпоредби от националното право и националната съдебна практика

Wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker (Закон от 10 март 1988 г. за мерките за ограничаване на тютюнопушенето, по-специално за защита на непушачите), членове 1, 14 и 17a

Besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (Акт от 14 октомври 2015 г. за кодифициране на общите административни мерки, приети на основание на Закона за тютюна), член 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 (Наредба на държавния секретар по здравеопазването, благосъстоянието и спорта от 10 май 2016 г. относно правилата за производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия), членове 1.1 и 2.1

Решение на Rechtbank Rotterdam (Първоинстанционен съд Ротердам, Нидерландия) от 20 март 2020 г. (ECLI:NL:RBROT:2020:2382)

Решение на Rechtbank Rotterdam от 4 ноември 2022 г. (ECLI:NL:RBROT:2022:9297)

Решение на College van Beroep voor het bedrijfsleven (Апелативен съд по административни спорове в икономическата област, Нидерландия) от 3 април 2012 г.(ECLI:NL:CBB:2012:BW2472)

Решение на Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Отдел по административни спорове към Държавния съвет, Нидерландия) от 2 февруари 2011 г.(ECLI:NL:RVS:2011:BP2750)

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 Максималните равнища на емисиите, предвидени в член 3, параграф 1 от Директивата, са определени въз основа на метод, който според преобладаващото мнение в научните среди в най-голяма степен съответства на употребата по предназначение на цигарите. Изследванията, проведени през 2018 г. от Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Национален институт за общественото здраве и околната среда, Нидерландия, наричан по-нататък „RIVM“), показват обаче, че емисиите, които са измерени по метода, наречен „Canadian intense“, значително надвишават тези максимални равнища.
- 2 Фондацията иска NVWA да изтегли от пазара цигарите с филтър, които при проведените по метода „Canadian intense“ измервания надвишават максималните равнища на емисиите. На 20 септември 2018 г. NVWA отхвърля искането на Фондацията. Тогава тя подава жалба по административен ред, която също е отхвърлена с решение от 31 януари 2019 г. Фондацията обжалва това решение пред Rechtbank Rotterdam (Първоинстанционен съд Ротердам, Нидерландия, наричан по-нататък „Rechtbank“). На 20 март 2022 г. Rechtbank отправя до Съда преюдициално запитване относно валидността и тълкуването на член 4, параграф 1 от Директива 2014/40.
- 3 В решение Stichting Rookpreventie Съдът посочва, че стандартите ISO, към които препраща член 4, параграф 1 от Директива 2014/40, не могат да бъдат противопоставени на частноправните субекти, тъй като тези стандарти не са публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* (наричан по-нататък „Официален вестник“). Според Съда задача на националния съд е да прецени дали действително използваните методи за измерване на максималните равнища на емисиите са в съответствие с Директива 2014/40, без да взема предвид член 4, параграф 1 от нея.
- 4 В съответствие с това в решението си от 4 ноември 2022 г. Rechtbank приема, че стандартите ISO не могат да бъдат противопоставени на Фондацията и че посоченият в Директива 2014/40 метод за определяне на максималните равнища на емисиите не е в съответствие със същата директива, тъй като не измерва равнището на емисиите, които се отделят при употреба по предназначение на цигарите. Ето защо не е възможно да се

установи дали продаваните в Нидерландия цигари с филтър не надвишават максималните равнища на емисиите. Rechtbank уважава жалбата.

- 5 Въззивниците подават въззивна жалба срещу това решение до запитващата юрисдикция. Фондацията подава насрещна жалба. В началото на 2023 г. RIVM измерва от името на NVWA емисиите въз основа на процедурата WHO TobLabNet SOP 01 (Standard operating procedure for intense smoking of cigarettes, Стандартна оперативна процедура за интензивно пушене на цигари). Тези резултати също надвишават максималните равнища на емисиите.

Основни доводи на страните в главното производство

- 6 Според Фондацията стандартите ISO, към които препраща член 4, параграф 1 от Директива 2014/40, недостатъчно вземат предвид употребата по предназначение. Това се дължало на обстоятелството, че посоченият в Директива 2014/40 метод не отчитал начина, по който на практика се пушат цигарите, а именно като с устни и пръсти се покриват малките дупчици за вентилация във филтъра.
- 7 Фондацията, NVWA и Staatssecretaris (Държавен секретар, Нидерландия) считат, че изразът „употреба по предназначение“ в член 2, точка 21 от Директива 2014/40 се отнася до пушенето на цигари чрез вдишване на цигарен дим по начин, който максимално се доближава до поведението на човека при пушене. Пушачът покривал с пръсти и устни малките дупчици за вентилация в цигарения филтър, което водело до по-дълбоко и по-често вдишване. Методът за измерване трябвало да отчита това обстоятелство.
- 8 За разлика от тях Philip Morris Benelux BV, Philip Morris Investments BV, JT International Company Netherlands BV, Van Nelle Tabak Nederland BV и British American Tobacco International (Holdings) BV (наричани по-нататък заедно „производителите на тютюневи изделия“) считат, че споменатият израз се отнася единствено до изгарянето на цигарата и получения при това дим и че следователно не е необходимо да се отчита покриването на малките дупчици за вентилация. В това отношение те се позовават на определението на понятието „цигара“ в член 2, точка 10 от Директива 2014/40.
- 9 Освен това производителите на тютюневи изделия твърдят, че глаголят „противопоставям“ е свързан със задължение, а не с лишаване от право да се изисква осигуряване на спазване на равнищата на емисиите, при това независимо от предвидените стандарти за емисии. Противопоставяне имало само когато на съответното лице е възложено някакво задължение. Задълженията по членове 3 и 4 били възложени единствено на производителите, вносителите и дистрибуторите в тютюневата промишленост, а не на Фондацията. Следователно Фондацията не можела да черпи права от тези членове.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 10 В главното производство от основно значение е дали са надвишени определените в Директива 2014/40 максимални равнища на емисиите. Запитващата юрисдикция отбелязва, че членове 3 и 4 не са напълно разбираеми и че среща трудности при тълкуването на диспозитива на решение Stichting Rookpreventie. Освен това за запитващата юрисдикция не е ясно дали среща производителите на тютюневи изделия могат да се предприемат принудителни мерки.
- 11 **Първо**, запитващата юрисдикция поставя въпроса как следва да се разбира изразът „на частноправните субекти като цяло“. Това е от значение, за да се определи на кого могат да бъдат противопоставени предвидените в Директива 2014/40 стандарти ISO. В решение Stichting Rookpreventie Съдът посочва, че тези стандарти могат да бъдат противопоставени на предприятия (т. 52), но не и на частноправните субекти като цяло, тъй като не са публикувани в Официален вестник (т. 48, 51 и 73). Поради непоследователното използване на този израз в решението на Съда и в текстовете му на различните езици за запитващата юрисдикция не е ясно дали той означава, че стандартите ISO не могат да бъдат противопоставени на „частноправните субекти“ като цяло в смисъл „в тяхната съвкупност“, или става въпрос за стандарти, които в общия случай — т.е. по принцип — не могат да бъдат противопоставени на частноправните субекти.
- 12 Освен това запитващата юрисдикция иска да се установи дали все пак стандартите ISO са противопоставими на частноправните субекти, когато, както е в случая с Фондацията, те в действителност са могли да се запознаят с тези стандарти. В това отношение се прави позоваване на точка 48 от решение Skoma-Lux. Освен това Фондацията представлява интересите на частноправни субекти, които не са запознати с тези стандарти ISO, а Фондацията е получила стандартите при прилагането именно на този метод. Да се противопоставят стандартите ISO при тези обстоятелства би означавало, че Фондацията не може да постигне преследваната с този метод цел и поради това запитващата юрисдикция го счита за неуместен.
- 13 **Второ**, с оглед на изложеното запитващата юрисдикция поставя въпроса какво се разбира под глагола „противопоставям“. В решението си от 4 ноември 2022 г. Rechtbank Rotterdam посочва, че този глагол е свързан със задължение и същевременно предлага възможност за лишаване от право. В настоящия случай за запитващата юрисдикция изглежда логично, че невъзможността на Фондацията да бъдат противопоставени член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 и ISO стандартите, към които тази разпоредба препраща, трябва да се разбира в смисъл, че не е допустимо тя да бъде лишена от правото да осигурява съответствието с определените в член 3, параграф 1 от Директива 2014/40 максимални равнища на емисии, при това независимо от предвидените в член 4, параграф 1 от тази директива стандарти ISO.

- 14 **Трето**, запитващата юрисдикция иска да се установи кои методи за измерване са подходящи за измерването на максималните равнища на катран, никотин и въглероден оксид в емисиите от цигари, които се отделят при употребата по предназначение на една цигара, и по-специално какво се разбира под „употреба по предназначение“ по смисъла на член 2, точка 21 от Директива 2014/40. От една страна, от точка 74 от решение *Stichting Rookpreventie* следва, че е задача на запитващата юрисдикция да прецени дали действително използваните методи за измерване на равнищата на емисиите са в съответствие с Директива 2014/40. Според запитващата юрисдикция стандартите ISO не са непременно такива. От друга страна, запитващата юрисдикция счита, че — като се вземат предвид текстовете на другите езици — изразът „употреба по предназначение“ означава „планираната употреба“. Въпреки това не е ясно дали се има предвид максимално доближаване до поведението на човека при пушене, димът, който се образува по време на процеса на горене, или комбинацията от двете. В първия случай при измерването на максималните равнища на емисиите от значение биха били обемът на дима и честотата на вдишването му, а малките дупчици за вентилация би трябвало да са поне частично покрити, което при измерването по стандартите ISO на максималните равнища на емисиите не е така. В този случай следователно стандартите ISO не са подходящи за измерване на максималните равнища на емисиите, които се отделят при употребата по предназначение на една цигара.
- 15 **Четвърто**, ако стандартите ISO са неподходящи, запитващата юрисдикция иска да установи дали е допустимо евентуално да се използва друг метод за измерване, и дали в този случай другият метод може да бъде противопоставен на производителите на тютюневи изделия. Производителите на тютюневи изделия са длъжни да прилагат именно стандартите ISO. Запитващата юрисдикция иска да се установи по какъв начин евентуално възложени нови задължения биха отчитали принципа на законоустановеност и принципа на правната сигурност. Това поражда въпроса дали целта на Директива 2014/40 за високо равнище на защита на общественото здраве би могла да оправдае евентуални отрицателни последици за производителите на тютюневи изделия. Освен това запитващата юрисдикция иска да установи и дали самите държави членки, а не — както е предвидено в член 4, параграф 3 от Директива 2014/40 — Европейската комисия, могат да определят този метод за измерване и да го противопоставят на производителите на тютюневи изделия. В този контекст запитващата юрисдикция иска да се установи и дали това би било в съответствие с преследваната с Директива 2014/40 цел за (максимална) хармонизация и за улесняване на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи изделия, и дали това би било съвместимо с член 24 от тази директива, доколкото той се отнася до свободното движение.
- 16 **Пето**, запитващата юрисдикция поставя въпроса дали максималните равнища на емисиите по член 3, параграф 1 продължават да са приложими и когато трябва да се използва друг метод за измерване. Следователно

възниква въпросът дали съществува иманентна връзка между, от една страна, стандартите ISO по член 4, параграф 1 и от друга, максималните равнища на емисиите по член 3 и дали държавите членки биха могли евентуално временно да определят алтернативни максимални равнища на емисиите и да ги противопоставят на производителите на тютюневи изделия, както и дали това съответства на преследваната с Директива 2014/40 цел за (максимална) хармонизация и за улесняване на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар.

- 17 Запитващата юрисдикция отбелязва, че Директива 2014/40 предвижда възможност за намаляване на максималните равнища на емисиите и за приспособяване на методите за измерване (вж. член 3, параграф 2 и член 4, параграф 3). Нищо не показва, че едното може да става независимо от другото. В това отношение запитващата юрисдикция се позовава на съображение 51 от Директива 2014/40. Следователно, ако липсва иманентна връзка, максималните равнища на емисиите по член 3, параграф 1 могат да продължат да се прилагат без ограничение при използването на алтернативен метод за измерване.
- 18 **Шесто**, в случай че стандартите ISO не са подходящи за измерване на максималните равнища на емисиите и че на производителите на тютюневи изделия може да бъде противопоставен алтернативен метод за измерване, без още да е изяснено какъв е този метод и какви ще са резултатите от него, запитващата юрисдикция иска да се установи до какви последици междувременно ще доведе това, по-специално дали цигарите, които понастоящем се продават в Нидерландия, ще трябва да бъдат временно изтеглени от пазара.
- 19 **И накрая**, запитващата юрисдикция иска да установи дали производителите на тютюневи изделия имат право на преходен период, за да могат при необходимост да се приспособят към алтернативен метод за измерване и/или алтернативни максимални равнища на емисиите.