

Zadeva C-155/24

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

28. februar 2024

Predložitveno sodišče:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemska)

Datum predložitvene odločbe:

27. februar 2024

Pritožniki:

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

Nasprotna stranka v pritožbenem postopku:

Stichting Rookpreventie Jeugd

Predmet postopka v glavni stvari

Postopek v glavni stvari se nanaša na predlog, ki ga je Stichting Rookpreventie Jeugd (fundacija za preprečevanje kajenja med mladimi, Nizozemska, v nadaljevanju: Stichting) naslovila na Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (nizozemski organ za varnost hrane in potrošniških proizvodov, v nadaljevanju:

NVWA), da bi se zagotovilo, da cigarete s filtrom na nizozemskem trgu ob predvideni uporabi izpolnjujejo zahteve glede najvišjih vrednosti emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida v cigaretah (v nadaljevanju: najvišje vrednosti emisij) iz Direktive 2014/40/EU (v nadaljevanju: Direktiva).

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU se nanaša na razlago členov 3 in 4 Direktive. Iz teh določb skupaj izhaja, da je podjetjem v državah članicah prepovedano dajati na trg ali proizvajati cigarete, ki presegajo najvišje vrednosti emisij iz Direktive, merjene v skladu s standardi ISO, ki so določeni v njej.

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 4(1) Direktive 2014/40/EU razlagati tako, da standardov ISO, ki niso bili objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*, brez izjeme ni mogoče uveljavljati zoper posameznike, med njimi zoper Stichting, in to tudi, če se je ta posameznik lahko s temi standardi seznanil in jih (proti plačilu) pridobil?

2. Ali je treba to, da zoper posameznika ni mogoče uveljavljati člena 4(1) Direktive 2014/40/EU v delu, v katerem se ta določba sklicuje na standarde ISO, ki niso bili objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*, razumeti tako, da se ne sme odreči pravica do uveljavitve najvišjih vrednosti emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida iz člena 3(1) te direktive?

3. Ali je treba izraz „v skladu s predvideno uporabo“ v opredelitvi „emisij“ iz člena 2, točka 21, Direktive 2014/40/EU razlagati tako, da je kar najbližje ravnanju človeka pri kajenju, pri čemer bi bilo treba pri merjenju upoštevati to, da so v vsakem primeru ventilacijske mikro luknjice v filtru cigarete vsaj delno pokrite, ter/ali prostornino in pogostost vdihovanja, ali pa se nanaša le na način uporabe cigaret z zgorevanjem?

4. Če standardi ISO iz člena 4(1) Direktive 2014/40/EU glede na odgovor na tretje vprašanje za merjenje vrednosti emisij niso ustrezni: (a) ali cilj doseganja visoke ravni varovanja javnega zdravja, zlasti mladih, ki se prav tako uresničuje z Direktivo 2014/40/EU, potem pomeni, da načeli pravne varnosti in določnosti ne nasprotujeta temu, da se zoper proizvajalce tobaka uveljavi alternativna metoda merjenja?

Če je odgovor – tudi ob upoštevanju načel pravne varnosti in določnosti – na četrto vprašanje, pod (a), pritrdilen:

4.(b) Ali je državam članicam dovoljeno, da same začasno ali trajno določijo ali uporabijo alternativno merilno metodo ter to alternativno merilno metodo uveljavijo (tudi) zoper proizvajalce tobaknih izdelkov, in

4.(c) kako je uporaba alternativne merilne metode povezana s ciljem (čim večje) harmonizacije in boljšega delovanja notranjega trga, ki se prav tako uresničuje z Direktivo 2014/40/EU?

5.(a) Če je treba uporabiti alternativno merilno metodo, ali se še naprej v celoti uporabljajo najvišje vrednosti emisij iz člena 3(1) Direktive 2014/40/EU?

Če je odgovor na peto vprašanje, pod (a), nikalen:

5.(b) Ali je državam članicam dovoljeno, da same začasno ali trajno določijo ali uporabijo alternativne najvišje vrednosti emisij in jih uveljavijo (tudi) zoper proizvajalce tobačnih izdelkov, in

5.(c) kako je uporaba alternativnih najvišjih vrednosti emisij povezana s ciljem (čim večje) harmonizacije in boljšega delovanja notranjega trga, ki se uresničuje z Direktivo 2014/40/EU?

6.(a) Če je državam članicam dovoljeno, da določijo ali uporabijo alternativno merilno metodo in je to metodo mogoče uveljaviti zoper proizvajalce tobačnih izdelkov, ali cilj visoke ravni varovanja javnega zdravja, zlasti mladih, ki se prav tako uresničuje z Direktivo 2014/40/EU, v povezavi s členom 23(2) Direktive v tem primeru pomeni, da je treba cigarete, ki so dane na trg na Nizozemskem, umakniti s trga, dokler še ni določena nova merilna metoda in torej ni mogoče ugotoviti, ali cigarete ob predvideni uporabi izpolnjujejo zahteve glede najvišjih vrednosti emisij?

Če je odgovor na šesto vprašanje, pod (a), pritrdilen:

6.(b) Ali so proizvajalci tobačnih izdelkov upravičeni do prehodnega obdobja?

7. Ali so proizvajalci tobačnih izdelkov, če je bila določena ali se uporablja alternativna merilna metoda, ne glede na to, ali v kombinaciji z alternativnimi najvišjimi vrednostmi emisij, upravičeni do prehodnega obdobja, v katerem se lahko prilagodijo na to alternativno merilno metodo in morebitne alternative najvišje vrednosti emisij?

Navedene določbe prava Unije in sodna praksa Sodišča Evropske unije

Uvodne izjave 8 in 51, člen 2, točki 10 in 21, člen 3(1) in (2), člen 4(1) in (3) ter člen 23(2) Direktive

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah: člena 24 in 35

Sodba z dne 22. februarja 2022, Stichting Jeugdpreventie Jeugd in drugi (C-160/20, EU:C:2022:101) (v nadaljevanju: sodba Stichting Rookpreventie)

Sodba z dne 11. decembra 2007, Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773) (v nadaljevanju: sodba Skoma-Lux)

Navedene nacionalne določbe in sodna praksa nacionalnih sodišč

Členi 1, 14 in 17a wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker (zakon z dne 10. marca 1988 o ukrepih za omejevanje porabe tobaka, zlasti za zaščito nekadilcev)

Člen 2.1 besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (uredba z dne 14. oktobra 2015 o združitvi splošnih upravnih ukrepov, sprejetih na podlagi zakona o tobaku, v eno uredbo)

Člena 1.1 in 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 (uredba državnega sekretarja za javno zdravje, socialno skrbstvo in šport z dne 10. maja 2016 o pravilih za proizvodnjo, predstavitev in prodajo tobačnih in povezanih izdelkov)

Odločba rechtbank Rotterdam (sodišče v Rotterdamu, Nizozemska) z dne 20. marca 2020 (NL:RBROT:2020:2382)

Odločba rechtbank Rotterdam (sodišče v Rotterdamu, Nizozemska) z dne 4. novembra 2022 (NL:RBROT:2022:9297)

Odločba College van Beroep voor het bedrijfsleven (pritožbeno upravno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska) z dne 3. aprila 2012 (NL:CBB:2012:BW2472)

Odločba Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddelek za upravne spore pri državnem svetu, Nizozemska) z dne 2. februarja 2011 (NL:RVS:2011:BP2750)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Najvišje vrednosti emisij za cigarete iz člena 3(1) Direktive so bile določene na podlagi metode, za katero se v znanstvenih krogih v splošnem šteje, da je najbližja predvideni uporabi cigarete. Vendar je iz raziskave, ki jo je leta 2018 opravil Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (nacionalni inštitut za javno zdravje in okolje, Nizozemska, v nadaljevanju: RIVM), razvidno, da so, kadar se emisije iz cigaret merijo po tako imenovani metodi Canadian Intense, te najvišje vrednosti emisij močno presežene.
- 2 Stichting je od NVWA zahtevala, naj cigarete s filtrom, ki – če so izmerjene po metodi Canadian Intense – niso skladne s temi najvišjimi vrednostmi emisij, umakne s trga. NVWA je 20. septembra 2018 zahtevo Stichting zavrnil. Stichting je vložila pritožbo, ki je bila zavrnjena z odločbo z dne 31. januarja 2019. Stichting je nato zoper zadnjenavedeno odločbo vložila tožbo pri rechtbank

Rotterdam (sodišče v Rotterdamu, Nizozemska, v nadaljevanju: rechtbank (sodišče)). Rechtbank (sodišče) je 20. marca 2022 Sodišču predložilo vprašanja za predhodno odločanje v zvezi z veljavnostjo in razlago člena 4(1) Direktive.

- 3 Sodišče je v sodbi Stichting Rookpreventie presodilo, da zoper posameznike ni mogoče uveljavljati standardov ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) Direktive, ker ti standardi niso bili objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije* (v nadaljevanju: Uradni list). Po mnenju Sodišča mora nacionalno sodišče ugotoviti, ali so metode, ki so bile dejansko uporabljene za merjenje najvišjih vrednosti emisij, v skladu z Direktivo, ne da bi se upošteval člen 4(1) te direktive.
- 4 Rechtbank (sodišče) je zato v sodbi z dne 4. novembra 2022 razsodilo, da standardov ISO zoper Stichting ni mogoče uveljavljati in da metoda, ki je v Direktivi uporabljena za določitev najvišjih vrednosti emisij, ni v skladu s to direktivo, ker ne meri vrednosti emisij, ki se sprostijo s predvideno uporabo cigarete. Zato ni mogoče ugotoviti, ali cigarete s filtrom, ki se prodajajo na Nizozemskem, izpolnjujejo zahteve glede najvišjih vrednosti emisij. Rechtbank (sodišče) je tožbi ugodilo.
- 5 Pritožniki so zoper to sodbo vložili pritožbo pri predložitvenem sodišču. Stichting je vložila nasprotno pritožbo. V začetku leta 2023 je RIVM po naročilu NVWA izmeril vrednosti emisij na podlagi metode SZO TobLabNet SOP 01 (Standard operating procedure for intense smoking of cigarettes). Tudi iz teh rezultatov je razvidna prekoračitev najvišjih vrednosti emisij.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 6 Stichting meni, da se standardi ISO iz člena 4(1) Direktive ne približajo dovolj predvideni uporabi. Tako naj bi bilo zato, ker naj z metodo, uporabljeno v Direktivi, ne bi bilo upoštevano, kako se cigarete kadijo v praksi, in sicer tako, da se mikro luknjice pokrijejo z ustnicami in prsti.
- 7 Stichting, NVWA in državni sekretar menijo, da se pojem „v skladu s predvideno uporabo“ iz člena 2, točka 21, Direktive nanaša na uporabo cigarete z inhaliranjem cigaretnega dima, kar naj bi bilo kar najbližje ravnanju človeka pri kajenju. Kadilec naj bi s prsti in ustnicami pokrival ventilacijske mikro luknjice v filtru cigarete ter s tem inhaliral globlje in pogosteje. To naj bi bilo treba pri merilni metodi upoštevati.
- 8 Družbe Philip Morris Benelux BV, Philip Morris Investments BV, JT International Company Netherlands BV, Van nelle Tabak Nederland BV in British American Tobacco International (Holdings) BV (v nadaljevanju skupaj: proizvajalci tobačnih izdelkov) menijo, da se izraz nanaša nasprotno zgolj na zgorevanje cigarete in s tem nastajanje dima, zaradi česar naj ne bi bilo treba upoštevati, da so ventilacijske mikro luknjice pokrite. V zvezi s tem se sklicujejo na opredelitev pojma „cigareta“ iz člena 2, točka 10, Direktive.

- 9 Poleg tega proizvajalci tobačnih izdelkov menijo, da je pojem „uveljavljati zoper“ povezan z obveznostjo, ne pa s tem, da se odreče pravica do uveljavitve vrednosti emisij neodvisno od predpisanih standardov emisij. Uveljavljanje zoper nekoga naj bi bilo možno le, če za posameznika obstaja obveznost. Obveznosti iz členov 3 in 4 naj bi veljale samo za proizvajalce, uvoznike in distributerje v tobačni industriji, ne pa za Stichting. Zato po mnenju proizvajalcev tobačnih izdelkov Stichting na podlagi teh členov ne more uveljavljati nobene pravice.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 10 Osrednje vprašanje v postopku v glavni stvari je, ali so presežene najvišje vrednosti emisij, določene z Direktivo. Predložitveno sodišče ugotavlja, da člena 3 in 4 nista povsem jasna ter da se pri razlagi izreka sodbe Stichting Rookpreventie srečuje s težavami. Poleg tega mu ni jasno, ali je proti proizvajalcem tobačnih izdelkov mogoče sprejeti izvedbene ukrepe.
- 11 **Na prvem mestu**, predložitveno sodišče se sprašuje, kako je treba razumeti pojem „posamezniki na splošno“. To je pomembno za ugotovitev, zoper koga je mogoče uveljavljati standarde ISO, določene v Direktivi. Sodišče je v sodbi Stichting Rookpreventie razsodilo, da je te standarde mogoče uveljavljati zoper podjetja (točka 52), ni pa jih mogoče uveljavljati zoper posameznike na splošno, ker niso bili objavljeni v Uradnem listu (točke 48, 51 in 73). Glede na različne načine uporabe tega pojma v sodbi in različne jezikovne različice sodbe predložitvenemu sodišču ni jasno, ali to pomeni, da standardov ISO ni mogoče uveljavljati zoper posameznike na splošno v smislu „splošne javnosti“ ali pa gre za standarde, ki jih ni mogoče uveljavljati na splošno, torej načeloma ne zoper posameznike.
- 12 Poleg tega se predložitveno sodišče sprašuje o tem, ali je mogoče standarde ISO uveljavljati zoper posameznike, če so ti dejansko imeli možnost seznaniti se s temi standardi, tako kot v obravnavani zadevi Stichting. V zvezi s tem se sklicuje na točko 48 sodbe Skoma-Lux. Poleg tega naj bi Stichting zastopala interese posameznikov, ki teh standardov ISO ne poznajo, Stichting pa je standarde pridobila prav v okviru vodenja tega postopka. Možnost uveljavljanja standardov ISO bi v teh okoliščinah pomenila, da Stichting ne more doseči cilja, ki mu sledi ta postopek, in se zato predložitvenemu sodišču ne zdi sprejemljiva.
- 13 Na podlagi navedenega se predložitveno sodišče **na drugem mestu** sprašuje, kaj je treba razumeti pod pojmom „uveljavljati zoper“. Rechtbank Rotterdam (sodišče v Rotterdamu, Nizozemska) je v odločbi z dne 4. novembra 2022 razsodilo, da se ta pojem navezuje na obveznost in omogoča, da se odreče pravica. V tej zadevi se po mnenju predložitvenega sodišča zdi verjetno, da je okoliščino, da zoper Stichting ni mogoče uveljavljati člena 4(1) Direktive in tam navedenega sklicevanja na standarde ISO, treba razumeti tako, da ji ni mogoče odreči pravice do uveljavitve najvišjih vrednosti emisij, določenih v členu 3(1) Direktive, neodvisno od standardov ISO iz člena 4(1) Direktive.

- 14 **Na tretjem mestu** želi predložitveno sodišče izvedeti, katere merilne metode so ustrezne za merjenje najvišjih vrednosti emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida v cigaretah, ki se sprostijo ob predvideni uporabi cigarete, in zlasti to, kaj je treba razumeti pod „v skladu s predvideno uporabo“ v smislu člena 2, točka 21, Direktive. Prvič, iz točke 74 sodbe Stichting Jeugdpreventie izhaja, da mora predložitveno sodišče presoditi, ali so metode, ki so bile dejansko uporabljene za merjenje najvišjih vrednosti emisij, v skladu z Direktivo. Predložitveno sodišče iz tega sklepa, da ni nujno, da so to standardi ISO. Drugič, predložitveno sodišče ob upoštevanju tudi drugih jezikovnih različic meni, da je treba pojem „v skladu s predvideno uporabo“ razumeti tako, da pomeni „v skladu z uporabo, kot je predvidena“. Vendar ni jasno, ali gre za čim večji približek ravnanju človeka pri kajenju, nastajanju dima z zgorevanjem ali kombinaciji obojega. V prvem primeru bi bila pri merjenju najvišjih vrednosti emisij odločilna prostornina in pogostost vdihovanja, ventilacijske mikro luknjice pa bi morale biti v vsakem primeru delno pokrite, kar pa se ne zgodi, kadar se najvišje vrednosti emisij merijo v skladu s standardi ISO. V tem primeru bi torej standardi ISO ne bili ustrezni za merjenje najvišjih vrednosti emisij, ki nastanejo ob predvideni uporabi cigarete.
- 15 Če standardi ISO niso ustrezni, predložitveno sodišče **na četrtem mestu** sprašuje, ali je morda mogoče uporabiti drugo merilno metodo in ali je potem mogoče to metodo uveljavljati zoper proizvajalce tobačnih izdelkov. Proizvajalci tobačnih izdelkov so namreč dolžni uporabiti standarde ISO. Predložitveno sodišče želi izvedeti tudi, kakšen je odnos med morebitnimi novimi obveznostmi ter načeloma določenosti in pravne varnosti. S tem se postavlja vprašanje, ali je mogoče morebitne negativne posledice za proizvajalce tobačnih izdelkov upravičiti s ciljem visoke ravni varovanja javnega zdravja, ki mu sledi Direktiva. Poleg tega želi to sodišče izvedeti tudi, ali lahko države članice same – in torej ne Evropska komisija, kot je določeno v členu 4(3) Direktive – določijo to merilno metodo in jo uveljavljajo zoper proizvajalce tobačnih izdelkov. V zvezi s tem se sprašuje tudi o povezavi te določbe s ciljem (čim večje) harmonizacije in boljšega delovanja notranjega trga s tobačnimi izdelki, ki se uresničuje z Direktivo, ter ali bi bilo to v skladu s členom 24 Direktive, ki se nanaša na prosti pretok.
- 16 **Na petem mestu**, če je treba uporabiti drugo merilno metodo, predložitveno sodišče sprašuje, ali se še naprej uporabljajo najvišje vrednosti emisij iz člena 3(1). Postavlja se torej vprašanje, ali obstaja neločljiva povezava med standardi ISO, kot so opredeljeni v členu 4(1), po eni strani in najvišjimi vrednostmi emisij iz člena 3 po drugi strani ter ali je državam članicam dovoljeno, da same začasno ali trajno določijo alternativne najvišje vrednosti emisij in jih uveljavijo zoper proizvajalce tobačnih izdelkov, ter kako je to povezano s ciljem (čim večje) harmonizacije in boljšega delovanja notranjega trga, ki se uresničuje z Direktivo.
- 17 Predložitveno sodišče opozarja, da sta z Direktivo omogočena zmanjšanje najvišjih vrednosti emisij in prilagoditev merilnih metod (glej člen 3(2) in člen 4(3)). Nič ne kaže na to, da tega ne bi bilo mogoče storiti ločeno. V zvezi s tem se sklicuje na uvodno izjavo 51 Direktive. Če neločljive povezave ni, se lahko

najvišje vrednosti emisij iz člena 3(1) pri uporabi alternativne merilne metode torej še naprej v celoti uporabljajo.

- 18 **Na šestem mestu**, če standardi ISO niso ustrezni za merjenje najvišjih vrednosti emisij in je zoper proizvajalce tobačnih izdelkov mogoče uveljaviti alternativno merilno metodo, se predložitveno sodišče sprašuje – ne da bi že bilo jasno, katera je ta metoda in kakšni bodo njeni rezultati – kakšne bi morale biti posledice v vmesnem času, zlasti pa, ali je treba cigarete, ki se trenutno prodajajo na Nizozemskem, začasno umakniti s trga.
- 19 **Nazadnje** želi predložitveno sodišče izvedeti, ali se proizvajalcem tobačnih izdelkov lahko odobri prehodno obdobje, da se po potrebi prilagodijo na alternativno merilno metodo in/ali alternativne najvišje vrednosti emisij.