

Asunto C-155/24

Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia

Fecha de presentación:

28 de febrero de 2024

Órgano jurisdiccional remitente:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos)

Fecha de la resolución de remisión:

27 de febrero de 2024

Partes de recurrentes en apelación:

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoridad Neerlandesa de Alimentos y Productos)

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Secretario de Estado de Salud Pública, Bienestar y Deportes)

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

Parte recurrida en apelación:

Stichting Rookpreventie Jeugd

Objeto del procedimiento principal

El asunto principal versa sobre una solicitud mediante la que la Stichting Rookpreventie Jeugd (Fundación para la Prevención del Tabaquismo entre la Juventud; en lo sucesivo, «Fundación») insta a la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoridad Neerlandesa de Alimentos y Productos; en lo sucesivo, «NVWA») a que garantice que los cigarrillos con filtro comercializados en el mercado neerlandés respeten los niveles máximos de emisión de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono en los cigarrillos (en lo sucesivo, «niveles máximos de emisión») establecidos en la Directiva 2014/40/UE (en lo sucesivo, «Directiva») en el momento de su consumo.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

La presente petición, planteada al amparo del artículo 267 TFUE, versa sobre la interpretación de los artículos 3 y 4 de la Directiva. De estas disposiciones, interpretadas de forma conjunta, se desprende que la prohibición impuesta a las empresas de comercializar o fabricar cigarrillos en los Estados miembros que rebasen los niveles máximos de emisión establecidos en la Directiva, medidos según las normas ISO descritas en la misma.

Cuestiones prejudiciales

- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40/UE en el sentido de que las normas ISO no publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea no son oponibles, sin excepción, a los particulares, y en particular a la Fundación, esto es, ni siquiera cuando dichos particulares hayan podido consultar dichas normas y hayan podido adquirirlas (a cambio del pago de un precio)?
- 2) ¿Debe entenderse el hecho de que no pueda oponerse a un particular el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40/UE, en la medida en que esta disposición remite a normas ISO no publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea, en el sentido de que no puede denegarse el derecho a mantener los niveles máximos de emisión de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono establecidos en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva?
- 3) ¿Debe interpretarse la expresión “uso para el que está destinado”, comprendida en la definición de “emisiones” recogida en el artículo 2, punto 21, de la Directiva 2014/40/UE en el sentido de que se aproxima en la mayor medida posible a la acción humana de fumar, en cuyo caso, a la hora de realizar la medición, debería tenerse en cuenta el recubrimiento, al menos parcial, de los orificios de ventilación del filtro del cigarrillo o el volumen y la frecuencia del consumo de tabaco, o bien con esta expresión se alude únicamente al modo de consumir cigarrillos por medio de un proceso de combustión?

4) Si, a la vista de la respuesta que se dé a la cuestión 3, las normas ISO mencionadas en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2014/40/UE no resultan adecuadas para la medición de los niveles de emisión: a) ¿implica el objetivo de garantizar un nivel elevado de protección de la salud humana, perseguido mediante la Directiva 2014/40/UE, especialmente por lo que respecta a los jóvenes, que los principios de seguridad jurídica y de *lex certa* no son contrarios a que se oponga un método de medición alternativo a los fabricantes de tabaco?

Si, a la vista de los principios de seguridad jurídica y de *lex certa*, se da una respuesta afirmativa a la cuestión 4a):

4b) ¿se permite a los Estados miembros establecer o aplicar ellos mismos, de forma temporal o no, un método de medición alternativo y oponer dicho método (también) a los fabricantes de tabaco, y

4c) cómo se coherente la aplicación de un método de medición alternativo con el objetivo de una armonización (máxima) y un mejor funcionamiento del mercado interior perseguido por la Directiva 2014/40/UE?

5a) En caso de que deba aplicarse un método de medición alternativo, ¿seguirán siendo plenamente aplicables los niveles máximos de emisión del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2014/40/UE?

En caso de respuesta negativa a la cuestión 5, letra a):

5b) ¿se permite a los Estados miembros establecer o aplicar ellos mismos, de forma temporal o no, niveles máximos de emisión alternativos y oponerlos (también) a los fabricantes de tabaco, y

5c) cómo se coherente la aplicación de niveles máximos de emisión alternativos con el objetivo de una armonización (máxima) y un mejor funcionamiento del mercado interior?

6a) Si se permite a los Estados miembros establecer o aplicar un método de medición alternativo y dicho método puede oponerse a los fabricantes de tabaco, ¿el objetivo de un nivel elevado de protección de la salud humana, especialmente por lo que respecta a los jóvenes, perseguido por la Directiva 2014/40/UE, en combinación con el artículo 23, apartado 2, de la misma, implica en tal caso que los cigarrillos comercializados en los Países Bajos deberán ser retirados del mercado en tanto no se establezca un nuevo método de medición y, por tanto, no pueda determinarse si los cigarrillos, conforme al uso para el que están destinados, se ajustan a los niveles máximos de emisión?

En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 6, letra a):

6b) ¿tienen los fabricantes de tabaco, en tal caso, derecho a un período transitorio?

7) En caso de que se haya establecido o se aplique un método de medición alternativo, ya sea o no en combinación con niveles máximos de emisión alternativos, ¿tendrán los fabricantes de tabaco derecho a un período transitorio durante el cual podrán tomar como referencia este método de medición alternativo y, en su caso, niveles máximos de emisión alternativos?»

Disposiciones de Derecho de la Unión y jurisprudencia de los tribunales de la Unión invocadas

Considerandos 8 y 51, artículo 2, puntos 10 y 21, artículo 3, apartados 1 y 2, artículo 4, apartados 1 y 3, y artículo 23, apartado 2, de la Directiva

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: artículos 24 y 35

Sentencia de 22 de febrero de 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd* y otros (C-160/20, EU:C:2022:101) (en lo sucesivo, «sentencia *Stichting Rookpreventie Jeugd*»)

Sentencia de 11 de diciembre de 2007, *Skoma-Lux* (C-161/06, EU:C:2007:773) (en lo sucesivo, «sentencia *Skoma-Lux*»)

Disposiciones de Derecho nacional y jurisprudencia nacional invocadas

Artículos 1, 14 y 17a de la wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen *ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker* (Ley de 10 de marzo de 1988 por la que se establecen medidas para limitar el consumo de tabaco, en particular para la protección de los no fumadores)

Artículo 2.1 del besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (Decreto de 14 de octubre de 2015 por el que se agrupan las normas administrativas de carácter general adoptadas sobre la base de la Ley del Tabaco en un solo decreto)

Artículos 1.1 y 2.1 del 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 (Orden del Secretario de Estado de Salud Pública, Bienestar y Deportes de 10 de mayo de 2016, por la que se establecen normas en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados)

Sentencia del Rechtbank Rotterdam (Tribunal de Primera Instancia de Róterdam) de 20 de marzo de 2020 (NL:RBROT:2020:2382)

Sentencia del Rechtbank Rotterdam de 4 de noviembre de 2022 (NL:RBROT:2022:9297)

Sentencia del College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica) de 3 de abril de 2012 (NL:CBB:2012:BW2472)

Sentencia de la Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sección de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado) de 2 de febrero de 2011 (NL:RVS:2011:BP2750)

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Los niveles máximos de emisión de cigarrillos previstos en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva se fijan sobre la base de un método ampliamente considerado en la comunidad científica como el que mejor se aproxima al uso para el que está destinado el cigarrillo. Sin embargo, del estudio realizado por el Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Instituto Nacional de Sanidad y Medio Ambiente, Países Bajos; en lo sucesivo, «RIVM») en 2018 se desprende que cuando las emisiones de los cigarrillos se miden con arreglo al denominado método «Canadian Intense», esos niveles máximos de emisión se rebasan sobradamente.
- 2 La Fundación solicitó a la NVWA que instase la retirada del mercado de los cigarrillos con filtro que, medidos de acuerdo con el método «Canadian Intense», no se ajustan a los niveles máximos de emisión. El 20 de septiembre de 2018, la NVWA denegó la solicitud de la Fundación. La Fundación interpuso recurso administrativo contra esta denegación, que fue desestimado mediante decisión de 31 de enero de 2019. A continuación, la Fundación interpuso recurso contencioso-administrativo contra esta última decisión ante el Rechtbank Rotterdam (Tribunal de Primera Instancia de Róterdam; en lo sucesivo, «Rechtbank»). El 20 de marzo de 2022, el Rechtbank planteó al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales sobre la validez y la interpretación del artículo 4, apartado 1, de la Directiva.
- 3 En su sentencia *Stichting Rookpreventie Jeugd*, el Tribunal de Justicia declaró que las normas ISO a que se refiere el artículo 4, apartado 1, de la Directiva no son oponibles a los particulares porque dichas normas no han sido publicadas en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (en lo sucesivo, «Diario Oficial»). En opinión del Tribunal de Justicia, le corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si los métodos efectivamente empleados para medir los niveles máximos de emisiones son conformes con la Directiva, sin tener en cuenta el artículo 4, apartado 1, de esta.
- 4 A este respecto, en su resolución de 4 de noviembre de 2022, el Rechtbank declaró que las normas ISO no son oponibles a la Fundación y que el método establecido en la Directiva para determinar los niveles máximos de emisión no es conforme con la Directiva, pues dicho método no mide el nivel de emisiones que se liberan en el uso para el que está destinado el cigarrillo. Por tanto, no puede determinarse si los cigarrillos con filtro que se venden en los Países Bajos se ajustan a los niveles máximos de emisión. El Rechtbank declaró fundado el recurso contencioso-administrativo.

- 5 Las partes recurrentes en apelación interpusieron recurso ante el órgano jurisdiccional remitente. La Fundación interpuso recurso de apelación incidental. A comienzos de 2023, el RIVM, por encargo de la NVWA, midió los niveles de emisión sobre la base del método TobLabNet SOP 01 (Standard operating procedure for intense smoking of cigarettes) de la OMS. Estos resultados también ponen de manifiesto que se rebasan los niveles máximos de emisión.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 6 A juicio de la Fundación, las normas ISO mencionadas en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva no se aproximan suficientemente al uso al que están destinados los cigarrillos. Esto se debe a que el método aplicado en la Directiva no tiene en cuenta la forma en que se fuma efectivamente un cigarrillo en la práctica, esto es, cubriendo los orificios del filtro con los labios y los dedos.
- 7 La Fundación, la NVWA y el Secretario de Estado sostienen que el concepto de «uso para el que está destinado» recogido en el artículo 2, punto 21, de la Directiva remite al consumo de un cigarrillo mediante la inhalación del humo que desprende, aproximándose así lo más posible a la acción humana de fumar. El fumador tapa los orificios de ventilación del filtro del cigarrillo con los dedos y los labios, inhalando así más profundamente y con mayor frecuencia. El método de medición debe tener en cuenta esta circunstancia.
- 8 En cambio, a juicio de Philip Morris Benelux BV, Philip Morris Investments BV, JT International Company Netherlands BV, Van Nelle Tabak Nederland BV y British American Tobacco International (Holdings) BV (en lo sucesivo, denominados conjuntamente, «fabricantes de tabaco»), el concepto citado se refiere únicamente a la combustión del cigarrillo y no a la consiguiente generación de humo, por lo que no se requiere tener en cuenta el hecho de que se tapen los orificios de ventilación. Así lo sostienen a la vista del concepto de «cigarrillo» contenido en el artículo 2, punto 10, de la Directiva.
- 9 Además, los fabricantes de tabaco sostienen la tesis de que el concepto de «oponer» guarda relación con una obligación, y no con la denegación de un derecho a hacer cumplir los niveles de emisión, con independencia de las normas de emisión prescritas. Solo podrá darse tal oponibilidad si existe una obligación a cargo del interesado. Las obligaciones que se derivan de los artículos 3 y 4 incumben únicamente a los fabricantes, importadores y distribuidores del sector del tabaco, y no a la Fundación. Por consiguiente, en opinión de los fabricantes de tabaco, la Fundación no puede inferir derecho alguno de los artículos citados.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 10 En el procedimiento principal, la cuestión esencial que ha de elucidarse es la de si se han rebasado los niveles máximos de emisión fijados en la Directiva. El órgano jurisdiccional remitente señala que los artículos 3 y 4 no son inequívocos en todos

sus aspectos y que tropieza con dificultades a la hora de interpretar el alcance de la sentencia Stichting Rookpreventie Jeugd. Además, tampoco le queda claro si pueden adoptarse medidas contra los fabricantes de tabaco.

- 11 **En primer lugar**, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta cómo debe interpretarse el concepto de «particulares en general». Tal interpretación resulta pertinente para determinar a quién pueden oponerse las normas ISO contempladas en la Directiva. En la sentencia Stichting Rookpreventie Jeugd, el Tribunal de Justicia ha declarado que dichas normas sí son oponibles a las empresas (apartado 52), pero no a los particulares en general, debido a la falta de publicación de las mismas en el Diario Oficial (apartados 48, 51 y 73). A la vista de las diversas formas de empleo de este concepto en la sentencia y de las diversas versiones lingüísticas de la misma, no le queda claro al órgano jurisdiccional remitente si con ello se alude a que las normas ISO no son oponibles a los particulares en general en el sentido de «público en general», o bien se trata de normas que no son oponibles con carácter general, esto es, que no son oponibles en principio a los particulares.
- 12 Además, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si las normas ISO sí son oponibles a los particulares cuando estos han podido tomar efectivamente conocimiento de dichas normas, tal como ocurre en el caso de la Fundación. En este contexto, remite al apartado 48 de la sentencia Skoma-Lux. Además, la Fundación actúa en interés de los particulares que no han tomado conocimiento de estas normas ISO, y la Fundación adquirió estas normas precisamente en el marco de la tramitación del presente procedimiento. Oponer las normas ISO en las circunstancias del presente asunto supondría que la Fundación ya no podría alcanzar el objetivo perseguido mediante el presente procedimiento, algo que, por tanto, no le parece sostenible al órgano jurisdiccional remitente.
- 13 Partiendo de la anterior cuestión, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta **en segundo lugar** qué debe entenderse por el concepto de «oponer». En su sentencia de 4 de noviembre de 2022, el Rechtbank Rotterdam declaró que el concepto hace referencia tanto a una obligación como a la posibilidad de denegar un derecho. En tal caso parece que, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, cabe suponer que la imposibilidad de oponer a la Fundación el artículo 4, apartado 1, de la Directiva y las normas ISO a las que se hace referencia en dicha disposición deberá entenderse en el sentido de que no se le puede denegar el derecho a mantener los niveles máximos de emisión establecidos en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva, con independencia de las normas ISO contempladas en el artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva.
- 14 **En tercer lugar**, el órgano jurisdiccional remitente desea saber qué métodos de cálculo son adecuados para medir los niveles máximos de emisión de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono que libera un cigarrillo con el uso para el que está destinado, y en particular qué debe entenderse por «uso para el que está destinado» en el sentido del artículo 2, punto 21, de la Directiva. En primer lugar, del apartado 74 de la sentencia Stichting Rookpreventie Jeugd se desprende que

corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si los métodos efectivamente utilizados para medir los niveles máximos de emisiones son conformes con la Directiva. De ello deduce el órgano jurisdiccional remitente que tales métodos no han de ser necesariamente las normas ISO. En segundo lugar, a la vista de otras versiones lingüísticas, el concepto de «uso para el que está destinado» («beoogd gebruik») ha de entenderse en el sentido de «uso previsto» («gebruik zoals is bedoeld»), en opinión del órgano jurisdiccional remitente. Sin embargo, no queda claro si con ello se hace referencia a un uso que se aproxime lo más posible a la acción humana de fumar, a la generación de humo mediante el proceso de combustión o a una combinación de ambos. En el primer caso, en la medición de los niveles máximos de emisión el aspecto decisivo sería el volumen y la frecuencia del humo, y los conductos de ventilación tendrían que estar cuando menos parcialmente tapados, lo cual no ocurre cuando se miden los niveles máximos de emisión de conformidad con las normas ISO. Así pues, en tal caso, las normas ISO no resultarían adecuadas para medir los niveles máximos de emisión que se liberan mediante el uso para el que está destinado un cigarrillo.

- 15 En caso de que las normas ISO no sean adecuadas, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, **en cuarto lugar**, si puede utilizarse eventualmente un método de medición distinto y si tal método es oponible a los fabricantes de tabaco. En efecto, a los fabricantes de tabaco les incumbe la obligación de aplicar las normas ISO. El órgano jurisdiccional remitente desea saber cómo se cohonestan las eventuales nuevas obligaciones con el principio de *lex certa* y el principio de seguridad jurídica. A modo de prolongación de la anterior, se suscita la cuestión de si las eventuales consecuencias negativas para los fabricantes de tabaco puedan estar justificadas por el objetivo de una elevada protección de la salud pública que se persigue mediante la Directiva. Además, desea saber si son los propios Estados miembros y, por tanto, no la Comisión Europea, tal como se establece en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva, quienes puedan fijar estos métodos de cálculo y si los pueden oponer a los fabricantes de tabaco. En ese contexto, se pregunta también cómo se cohonstaría lo anterior con el objetivo que persigue la Directiva de una armonización (máxima) y un mejor funcionamiento del mercado interior del sector del tabaco, y si ello sería compatible con el artículo 24 de la Directiva, relativo a la libre circulación.
- 16 **En quinto lugar**, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, para el caso de que deba aplicarse un método de medición distinto, si siguen siendo aplicables los niveles máximos de emisión contemplados en el artículo 3, apartado 1. Se plantea, pues, la cuestión de si existe un vínculo intrínseco entre, por un lado, las normas ISO contempladas en el artículo 4, apartado 1, y, por otro lado, los niveles máximos de emisión derivados del artículo 3, y si se permite a los propios Estados miembros, ya sea o no de forma temporal, fijar niveles máximos de emisión alternativos y oponerlos a los fabricantes de tabaco, y cómo se relaciona esto con el objetivo de armonización (máxima) y de mejor funcionamiento del mercado interior.

- 17 El órgano jurisdiccional remitente señala que la Directiva permite reducir los niveles máximos de emisión y adaptar los métodos de medición (véanse el artículo 3, apartado 2, y el artículo 4, apartado 3, respectivamente). Nada indica que ello no pueda hacerse por separado. En tal contexto, invoca el considerando 51 de la Directiva. Si no existe tal vínculo intrínseco, podrán seguir aplicándose sin restricción alguna los niveles máximos de emisión contemplados en el artículo 3, apartado 1, a la hora de aplicar un método de medición alternativo.
- 18 **En sexto lugar**, para el caso de que las normas ISO no sean adecuadas para medir los niveles máximos de emisión y pueda oponerse un método de medición alternativo a los fabricantes de tabaco, sin que quede ya claro cuál es dicho método y a qué resultados conducirá, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta cuáles deberán ser entretanto las consecuencias y, en particular, si los cigarrillos que se comercializan actualmente en los Países Bajos deben retirarse provisionalmente del mercado.
- 19 **Por último**, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si los fabricantes de tabaco pueden reclamar un período transitorio para, en su caso, adaptarse a un método de medición alternativo y/o a niveles máximos de emisión alternativos.

DOCUMENTO DE TRABAJO