

**Cauza C-155/24****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

28 februarie 2024

**Instanța de trimitere:**

College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Țările de Jos)

**Data deciziei de trimitere:**

27 februarie 2024

**Apelanți:**

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- &amp; Kerftabakfabrikanten

Van Nelle Tabak Nederland BV

British American Tobacco International (Holdings) BV

**Intimată:**

Stichting Rookpreventie Jeugd

**Obiectul litigiului din procedura principală**

Cauza din procedura principală privește o cerere introdusă de Stichting Rookpreventie Jeugd (Fundația pentru prevenirea fumatului în rândul tinerilor, Țările de Jos) (denumită în continuare „Fundația”) la Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoritatea neerlandeză pentru controlul produselor alimentare și

a bunurilor de consum) (denumită în continuare „NVWA”) pentru a se asigura că țigarelele cu filtru de pe piața neerlandeză respectă, atunci când sunt utilizate conform destinației lor, nivelurile maxime ale emisiilor de gudron, nicotină și monoxid de carbon (denumite în continuare „nivelurile maxime ale emisiilor”) prevăzute de Directiva 2014/40/UE (denumită în continuare „Directiva”).

### **Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară**

Această cerere formulată în temeiul articolului 267 TFUE se referă la interpretarea articolelor 3 și 4 din Directivă. Din aceste dispoziții considerate împreună rezultă că întreprinderilor le este interzis să introducă pe piață sau să fabrice în statele membre țigarete care depășesc nivelurile maxime ale emisiilor stabilite în Directivă, măsurate pe baza standardelor ISO prevăzute în aceasta.

### **Întrebările preliminare**

„1) Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40/UE trebuie interpretat în sensul că standardele ISO nepublicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nu sunt în niciun caz opozabile particularilor, inclusiv Fundației, prin urmare nici dacă acest particular a putut consulta aceste standarde și le-ar fi putut obține (în schimbul unei plăți)?

2) Inopozabilitatea față de un particular a articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40/UE, în măsura în care această dispoziție face referire la standarde ISO nepublicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, trebuie înțeleasă ca: imposibilitatea de a refuza dreptul de a menține nivelurile maxime ale emisiilor de gudron, nicotină și monoxid de carbon, stabilite la articolul 3 alineatul (1) din Directivă?

3) Expresia „utilizat potrivit destinației sale” din definiția „emisiilor” de la articolul 2 punctul 21 din Directiva 2014/40/UE trebuie interpretată în sensul că se aproximează, pe cât posibil, comportamentul tabagic uman, caz în care ar trebui să se ia în considerare, atunci când se măsoară, acoperirea cel puțin parțială a micro-orificiilor de ventilare din filtrul țigăreței și volumul și frecvența fumatului, sau aceasta se referă numai la modul de consum al țigărilor printr-un proces de ardere?

4) Dacă, ținând cont de răspunsul la întrebarea 3, standardele ISO menționate la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40/UE nu sunt adecvate pentru măsurarea nivelurilor de emisii: a) obiectivul urmărit de Directiva 2014/40/UE, cel al nivelului înalt de protecție a sănătății, în special a tinerilor, implică faptul că principiul securității juridice și principiul *lex certa* nu se opun ca o metodă alternativă de măsurare să fie opozabilă producătorilor de tutun?

În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 4 litera a), ținând cont și de principiul securității juridice și de principiul *lex certa*:

4b) statelor membre le este permis ca, temporar sau nu, să stabilească sau să folosească o metodă alternativă de măsurare și să opună această metodă alternativă de măsurare (și) producătorilor de tutun și

4c) cum se raportează aplicarea unei metode alternative de măsurare la obiectivul armonizării (maxime), urmărit de Directiva 2014/40/UE, și la îmbunătățirea funcționării pieței interne?

5a) În cazul în care trebuie aplicată o metodă alternativă de măsurare, nivelurile emisiilor maxime prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2014/40/UE sunt în continuare integral valabile?

În cazul unui răspuns negativ la întrebarea 5a):

5b) statelor membre le este permis ca, temporar sau nu, să stabilească sau să folosească niveluri maxime alternative ale emisiilor și să le opună (și) producătorilor de tutun și

5c) cum se raportează aplicarea unor niveluri maxime alternative ale emisiilor la obiectivele armonizării (maxime) și îmbunătățirii funcționării pieței interne urmărite de Directiva 2014/40/UE,?

6a) Dacă statelor membre le este permis să stabilească sau să folosească o metodă alternativă de măsurare, iar aceasta este opozabilă producătorilor de tutun, obiectivul nivelului înalt de protecție a sănătății, în special a tinerilor, urmărit de Directiva 2014/40/UE, în combinație cu articolul 23 alineatul (2) din Directivă, implică, în acest caz, faptul că țigaretile puse în vânzare în Țările de Jos trebuie scoase de pe piață, atât timp cât încă nu s-a stabilit o nouă metodă de măsurare și, prin urmare, nu se poate stabili dacă, atunci când sunt utilizate conform destinației lor, țigaretile respectă nivelurile maxime ale emisiilor?

În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea 6a):

6b) producătorii de tutun au, în acest caz, dreptul la o perioadă de tranziție?

7) Dacă s-a stabilit sau se folosește o metodă alternativă de măsurare, în combinație cu niveluri maxime alternative ale emisiilor sau nu, producătorii de tutun au, în acest caz, dreptul la o perioadă de tranziție în timpul căreia pot recurge la această metodă alternativă de măsurare și eventual la niveluri maxime alternative ale emisiilor?"

### **Dispozițiile de drept al Uniunii și jurisprudența instanțelor Uniunii invocate**

Considerentele (8) și (51), articolul 2 punctele 10 și 21, articolul 3 alineatele (1) și (2), articolul 4 alineatele (1) și (3) și articolul 23 alineatul (2) din Directivă

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, articolele 24 și 35

Hotărârea din 22 februarie 2022, Stichting Jeugdpreventie Jeugd și alții (C-160/20, EU:C:2022:101) (denumită în continuare „Hotărârea Stichting Rookpreventie”)

Hotărârea din 11 decembrie 2007, Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773) (denumită în continuare „Hotărârea Skoma-Lux”)

## **Dispoziții naționale și jurisprudența națională invocată**

Articolele 1, 14 și 17a din Legea din 10 martie 1988 privind măsurile pentru limitarea consumului de tutun, în special pentru protejarea nefumătorilor

Articolul 2.1 din Decretul din 14 octombrie 2015 privind reunirea într-un singur decret a măsurilor administrative generale pe baza Legii privind tutunul

Articolele 1.1 și 2.1 din Regulamentul secretarului de stat pentru sănătate publică, bunăstare și sport din 10 mai 2016 privind normele referitoare la fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe

Hotărârea pronunțată de rechtbank Rotterdam (Tribunalul Rotterdam) la 20 martie 2020 (ECLI:NL:RBROT:2020:2382)

Hotărârea pronunțată de rechtbank Rotterdam (Tribunalul Rotterdam) la 4 noiembrie 2022 (ECLI:NL:RBROT:2022:9297)

Hotărârea pronunțată de College van Beroep voor het bedrijfsleven (Curtea de Apel pentru contencios administrativ în materie economică, Țările Jos) la 3 aprilie 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BW2472)

Hotărârea pronunțată de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secția de contencios administrativ a Consiliului de Stat, Țările de Jos) la 2 februarie 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP2750)

## **Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 Nivelurile maxime ale emisiilor din țigarete prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din Directivă sunt stabilite pe baza unei metode despre care se presupune, în general, în cercurile științifice că aproximează cel mai bine utilizarea unei țigarete potrivit destinației. Cu toate acestea, din studiul realizat în 2018 de Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Institutul Național pentru Sănătate Publică și Mediu, Țările de Jos, denumit în continuare „RIVM”) rezultă că, atunci când emisiile țigaretelor sunt măsurate cu așa-numita metodă Canadian Intense, aceste niveluri maxime ale emisiilor sunt cu mult depășite.
- 2 Fundația a solicitat NVWA să retragă de pe piață țigaretetele cu filtru care, măsurate în baza metodei Canadian Intense, nu respectă aceste niveluri maxime ale emisiilor. La 20 septembrie 2018, NVWA a respins cererea Fundației. Fundația a

formulat o contestație, care a fost respinsă prin decizia din 31 ianuarie 2019. Ulterior, Fundația a formulat o acțiune împotriva acestei ultime decizii la rechtbank Rotterdam (Tribunalul Rotterdam, Țările de Jos, denumit în continuare „Tribunalul”). La 20 martie 2022, Rechtbank a adresat Curții întrebări preliminare cu privire la validitatea și interpretarea articolului 4 alineatul (1) din Directivă.

- 3 În Hotărârea Stichting Rookpreventie, Curtea a statuat că standardele ISO la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din Directivă nu sunt opozabile particularilor, deoarece aceste standarde nu au fost publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* (denumit în continuare „Jurnalul Oficial”). Potrivit Curții, îi revine instanței naționale sarcina să determine dacă metodele utilizate efectiv pentru măsurarea nivelurilor maxime ale emisiilor sunt conforme cu Directiva, fără a ține cont de articolul 4 alineatul (1) al acesteia.
- 4 În consecință, Rechtbank a statuat în hotărârea sa din 4 noiembrie 2022 că standardele ISO nu sunt opozabile Fundației și că metoda folosită în Directivă pentru determinarea nivelurilor maxime ale emisiilor nu este conformă cu Directiva, întrucât această metodă nu măsoară nivelul emisiilor care sunt eliberate atunci când o țigaretă este utilizată potrivit destinației. Prin urmare, nu se poate stabili dacă țigările cu filtru vândute în Țările de Jos respectă nivelurile maxime ale emisiilor. Rechtbank a admis acțiunea ca întemeiată.
- 5 Apelanții au formulat apel împotriva acestei hotărâri la instanța de trimitere. Fundația a formulat apel incident. La începutul anului 2023, RIVM a măsurat, la solicitarea NVWA, nivelurile emisiilor pe baza metodei WHO TobLabNet SOP 01 (Standard operating procedure for intense smoking of cigarettes). Aceste rezultate au indicat, la rândul lor, o depășire a nivelurilor maxime ale emisiilor.

### **Principalele argumente ale părților din litigiul principal**

- 6 Potrivit Fundației, standardele ISO impuse la articolul 4 alineatul (1) din Directivă nu se apropie suficient de utilizarea potrivit destinației. Acest lucru se datorează faptului că metoda folosită în Directivă nu ține cont de modul în care se fumează o țigaretă în practică, și anume acoperind micro-orificiile din filtru cu buzele și cu degetele.
- 7 Fundația, NVWA și secretarul de stat consideră că noțiunea „utilizat potrivit destinației sale” de la articolul 2 punctul 21 din Directivă face referire la consumul unei țigaretă prin inhalarea fumului de tutun, aproximându-se astfel cât mai bine posibil comportamentul tabagic uman. Un fumător acoperă cu degetele și buzele micro-orificiile de ventilare din filtrul țigaretă și inhalează, astfel, mai adânc și mai des. Metoda de măsurare trebuie să țină cont de acest lucru.
- 8 Philip Morris Benelux BV, Philip Morris Investments BV, JT International Company Netherlands BV, Van Nelle Tabak Nederland BV și British American Tobacco International (Holdings) BV (denumite în continuare împreună „producătorii de tutun”) consideră, dimpotrivă, că noțiunea se referă numai la

arderea țigaretei și la generarea de fum în acest mod, și prin urmare nu trebuie să se țină cont de acoperirea micro-orificiilor de ventilare. În acest scop, ele fac trimitere la definiția noțiunii de „țigaretă” de la articolul 2 punctul 10 din Directivă.

- 9 În plus, producătorii de tutun sunt de părere că noțiunea „opozabil” are legătură cu o obligație, iar nu cu refuzul unui drept de a menține nivelurile emisiilor, independent de standardele de emisii impuse. Poate fi vorba de opozabilitate numai dacă persoanei vizate îi revine o obligație. Obligațiile prevăzute la articolele 3 și 4 le revin numai fabricanților, importatorilor și distribuitorilor din industria tutunului, iar nu Fundației. Prin urmare, producătorii de tutun consideră că aceste articole nu conferă drepturi Fundației.

### Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 10 În litigiul principal, se pune accentul pe chestiunea dacă nivelurile maxime ale emisiilor stabilite în Directivă sunt depășite. Instanța de trimitere notează că articolele 3 și 4 nu sunt clare sub toate aspectele și că se confruntă cu dificultăți în interpretarea domeniului de aplicare al Hotărârii Stichting Rookpreventie. În plus, încă nu îi este clar dacă se pot lua măsuri de aplicare împotriva producătorilor de tutun.
- 11 **În primul rând**, instanța de trimitere se întreabă cum trebuie înțeleasă noțiunea „particulari în general”. Acest lucru este relevant pentru a determina cui pot fi opuse standardele ISO stabilite în Directivă. În Hotărârea Stichting Rookpreventie, Curtea a statuat că aceste standarde sunt opozabile întreprinderilor (punctul 52), însă nu particularilor în general, din cauza nepublicării în Jurnalul Oficial (punctele 48, 51 și 73). Având în vedere diferitele moduri de utilizare a acestei noțiuni în hotărâre și diferitele versiuni lingvistice ale hotărârii, instanței de trimitere nu îi este clar dacă aceasta indică faptul că standardele ISO nu sunt opozabile particularilor în general, în sensul de „publicul larg”, sau dacă este vorba despre norme care nu sunt opozabile în general, deci în principiu nici particularilor.
- 12 De asemenea, instanța de trimitere se întreabă dacă standardele ISO sunt totuși opozabile particularilor dacă ei au putut lua efectiv cunoștință de aceste norme, astfel cum este cazul Fundației, în speță. În acest sens, ea face trimitere la punctul 48 din Hotărârea Skoma-Lux. În plus, Fundația susține interesele particularilor care nu au cunoștință de aceste standarde ISO, iar Fundația a obținut aceste standarde chiar în cadrul derulării acestei proceduri. Opozabilitatea standardelor ISO în aceste împrejurări ar însemna că Fundația nu poate îndeplini obiectivul urmărit de această procedură și, prin urmare, instanței de trimitere nu i se pare sustenabilă.
- 13 Pe baza celor de mai sus, instanța de trimitere se întreabă, **în al doilea rând**, ce trebuie să se înțeleagă prin noțiunea „opozabil”. În hotărârea sa din 4 noiembrie 2022, Rechtbank Rotterdam (Tribunalul Rotterdam, Țările de Jos) a statuat că

această noțiune are legătură cu o obligație, oferind în același timp și posibilitatea de a refuza un drept. În acest caz, pare plauzibil, în opinia instanței de trimitere, că imposibilitatea de a opune Fundației articolul 4 alineatul (1) din Directivă și trimiterea acestuia la standardele ISO trebuie înțeleasă în sensul că nu i se poate refuza dreptul de a menține nivelurile maxime ale emisiilor stabilite la articolul 3 alineatul (1) din Directivă, independent de standardele ISO impuse la articolul 4 alineatul (1) din Directivă.

- 14 **În al treilea rând**, instanța de trimitere dorește să afle care sunt metodele de măsurare adecvate pentru a măsura nivelurile maxime ale emisiilor de gudron, nicotină și monoxid de carbon din țigărete, eliberate atunci când o țigaretă este utilizată conform destinației sale, și în special ce trebuie să se înțeleagă prin „utilizat potrivit destinației sale”, menționat la articolul 2 punctul 21 din Directivă. În primul rând, din punctul 74 al Hotărârii Stichting Jeugdpreventie Jeugd rezultă că revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia dacă metodele utilizate efectiv pentru măsurarea nivelurilor maxime de emisii sunt conforme cu Directiva. Instanța de trimitere deduce de aici că acestea nu trebuie să fie neapărat standardele ISO. În al doilea rând, instanța de trimitere consideră că, având în vedere celelalte versiuni lingvistice, noțiunea de „utilizare conform destinației” trebuie înțeleasă ca „utilizare așa cum s-a prevăzut”. Cu toate acestea, nu este clar dacă este vorba, în acest context, de o aproximare cât mai bună a comportamentului tabagic uman, de generarea de fum prin procesul de ardere sau de o combinație dintre cele două. În primul caz, volumul și frecvența fumatului ar fi determinante pentru măsurarea nivelurilor maxime ale emisiilor, iar micro-orificiile de ventilare ar trebui să fie acoperite cel puțin parțial, ceea ce nu se întâmplă la măsurarea nivelurilor maxime ale emisiilor în conformitate cu standardele ISO. Prin urmare, standardele ISO nu ar fi adecvate în acest caz pentru a măsura nivelurile maxime ale emisiilor care sunt eliberate atunci când o țigaretă este utilizată potrivit destinației sale.
- 15 În cazul în care standardele ISO sunt inadecvate, instanța de trimitere întreabă, **în al patrulea rând**, dacă se poate folosi o eventuală altă metodă și dacă această metodă poate fi apoi opusă producătorilor de tutun. Producătorilor de tutun le revine obligația de a aplica standardele ISO. Instanța de trimitere dorește să afle cum se raportează eventualele noi obligații la principiul *lex certa* și principiul securității juridice. În acest sens, se pune întrebarea dacă eventualele consecințe negative pentru producătorii de tutun pot fi justificate de obiectivul urmărit de directivă, cel al nivelului înalt de protecție a sănătății. În plus, ea dorește de asemenea să afle dacă statele membre însele, deci nu Comisia Europeană, așa cum se prevede la articolul 4 alineatul (3) din Directivă, pot stabili această metodă de măsurare și o pot opune producătorilor de tutun. În acest context, ea se întreabă de asemenea cum s-ar raporta aceasta la obiectivele armonizării (maxime) și al îmbunătățirii funcționării pieței interne pentru producătorii de tutun urmărite de Directivă, și, dacă ea ar fi conformă cu articolul 24 din Directivă, cu privire la libera circulație.

- 16 **În al cincilea rând**, instanța de trimitere întreabă dacă rămân valabile nivelurile maxime ale emisiilor prevăzute la articolul 3 alineatul (1), în cazul în care trebuie aplicată o altă metodă de măsurare. Prin urmare, se pune întrebarea dacă există o legătură intrinsecă între standardele ISO prevăzute la articolul 4 alineatul (1), pe de o parte, și nivelurile maxime ale emisiilor prevăzute la articolul 3, pe de altă parte, și dacă statelor membre le este permis ca, temporar sau nu, să stabilească niveluri maxime alternative ale emisiilor și să le opună producătorilor de tutun și cum se raportează acest lucru la obiectivul armonizării (maxime), urmărit de Directivă, și la îmbunătățirea funcționării pieței interne.
- 17 Instanța de trimitere subliniază că Directiva permite ca nivelurile maxime ale emisiilor să fie diminuate și ca metodele de măsurare să fie adaptate [în conformitate cu articolul 3 alineatul (2) și cu articolul 4 alineatul (3)]. Nimic nu indică faptul că aceste lucruri nu pot avea loc independent unul de celălalt. În acest context, ea face trimitere la considerentul (51) al Directivei. Dacă nu există o legătură intrinsecă, nivelurile maxime ale emisiilor prevăzute la articolul 3 alineatul (1) pot rămâne, prin urmare, integral valabile atunci când se aplică o metodă alternativă de măsurare.
- 18 **În al șaselea rând**, în cazul în care standardele ISO nu sunt adecvate pentru a măsura nivelurile maxime ale emisiilor, iar o metodă alternativă de măsurare este opozabilă producătorilor de tutun, fără a fi clar care este această metodă și ce rezultate va avea, instanța de trimitere se întreabă care trebuie să fie între timp consecințele și, în special, dacă țigarele vândute în prezent în Țările de Jos trebuie scoase temporar de pe piață.
- 19 **În sfârșit**, instanța de trimitere dorește să afle dacă producătorii de tutun pot avea dreptul la o perioadă de tranziție pentru a se adapta, dacă este cazul, la o metodă alternativă de măsurare și/sau la niveluri maxime alternative ale emisiilor.