

**Дело C-448/24****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

26 юни 2024 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Raad van State (Държавен съвет, Белгия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

11 юни 2024 г.

**Жалбоподатели:**

British American Tobacco Belgium NV

Nicoventures Holdings Ltd

**Отвѣтник:**

Belgische Staat

**Предмет на главното производство**

Жалба за отмяна на Koninklijk besluit van 7 november 2022 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2016 betreffende het fabriceren en het in handel brengen van elektronische sigaretten (Кралски указ от 7 ноември 2022 г. за изменение на Кралския указ от 28 октомври 2016 г. относно производството и търговията с електронни цигари (наричан по-нататък също „оспорваният [Кралски] указ“), който има за предмет частичното транспониране на Директива 2014/40, що се отнася до регулирането на електронните цигари

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

С настоящото преюдициално запитване на основание член 267 ДФЕС запитващата юрисдикция иска да установи дали забраната на добавките, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотин, се прилага и за електронните цигари.

## Преюдициален въпрос

Трябва ли член 20, параграф 3, буква в) във връзка с член 7, параграф 6 от Директива 2014/40 да се тълкува в смисъл, че що се отнася до пускането на пазара на електронни цигари и контейнери за многократно пълнене, задължава държавите членки да забранят течностите, съдържащи никотин, да съдържат добавки, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотина, както е предвидено в член 7, параграф 6, буква г) от Директивата, независимо че при електронната цигара не възниква горене, нито се образува дим?

## Цитирани разпоредби от правото на Съюза

Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО, член 1, член 2, точки 4, 5, 9 и 16, член 7, параграф 6, член 20, параграф 3, буква в) и член 24, параграф 1;

Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 година установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество, член 7, параграф 1, буква а)

## Цитирани разпоредби на националното право

Koninklijk besluit van 28 oktober 2016 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van elektronische sigaretten (Кралски указ от 28 октомври 2016 г. относно производството и търговията с електронни цигари), член 4

Koninklijk besluit van 7 november 2022 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2016 betreffende het fabriceren en het in handel brengen van elektronische sigaretten (Кралски указ от 7 ноември 2022 г. за изменение на Кралския указ от 28 октомври 2016 г. относно производството и търговията с електронни цигари), член 3.

## Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 Кралският указ от 28 октомври 2016 г. за производството и търговията с електронни цигари има за предмет частичното транспониране на Директива 2014/40, що се отнася до регулирането на електронните цигари.
- 2 На 28 юни 202[2] г. Hoge Gezondheidsraad (Висш съвет по здравеопазване, Белгия) (наричан по-нататък „HGR“) публикува Становище № 9549 „Електронна цигара: развитие“, в което се разглеждат относителните

рискове от електронните цигари в сравнение с пушенето и непушенето. В становището се посочва, че електронните цигари не са лишени от риск и са потенциално вредни, но се смята, че са значително по-малко вредни от пушенето и дори, че могат да помогнат за отказването от пушенето. Поради това HGR подкрепя идеята да възприеме като важна част от политиката си ограничаването както на тютюнопушенето, така и на изпаряването (vaping) и на консумацията на други видове никотин, като отговорните за вземането на решенията органи следва да гарантират, че ограничаването на изпаряването и консумацията на други видове никотин не подкопава целта за намаляване на разпространението на тютюнопушенето.

- 3 На 6 юли 2021 г. белгийската държава уведомява Европейската комисия за проекта на Кралския указ за изменение на горепосочения Кралски указ от 28 октомври 2016 г. в съответствие с Директива (ЕС) 2015/1535, която урежда процедурата, която трябва да бъде следвана от държавите членки при приемането на технически регламент.
- 4 Член 3 от нотифицирания проект на Кралски указ трябвало да измени член 4 от Кралския указ от 28 октомври 2016 г. В (проекта на) член 4, параграф 5 са били изброени четири групи забранени добавки.
- 5 На 7 юли 2022 г. Federale overheidsdienst Volksgezondheid (Федерална служба за обществено здраве, Белгия) отправя запитване до Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ на Европейската комисия във връзка с член 20, параграф 3, буква в) и член 7, параграф 6, буква г) от Директива 2014/40 дали от тези разпоредби може да се направи следният извод: (i) че забраната за добавки, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотина, се прилага и за електронните цигари, съдържащи никотин, или член 7, параграф 6 от директивата се прилага само за тютюневите изделия, и ii) ако е така, дали има държави членки, които действително прилагат тази забрана за електронните цигари.
- 6 На 22 юли 2022 г. Европейската комисия отговаря, че при определянето на изискванията за течностите, съдържащи никотин, член 20, параграф 3, буква в) от директивата предвижда чрез изрично позоваване, че към електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене се прилага член 7, параграф 6.
- 7 На 7 ноември 2022 г. е приет Кралският указ за изменение на Кралския указ от 28 октомври 2016 г. относно производството и търговията с електронни цигари.
- 8 Окончателната редакция на член 4 от Кралския указ от 28 октомври 2016 г., изменен с член 3 от оспорвания Кралски указ, обаче се различава от редакцията на проекта. Към четирите категории забранени добавки в член 4, параграф 4 от Кралския указ от 28 октомври 2016 г. е добавена пета

категория, която не е включена в проекта, за който е уведомена Комисията, а именно добавки, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотина.

- 9 Според доклада до Краля целта на добавянето на тази нова категория е да се коригира грешка при транспонирането.

### Основни доводи на страните в главното производство

- 10 Жалбоподателите изтъкват две основания, от които само второто е релевантно в рамките на производството за отправяне на преюдициално запитване.
- 11 Според това второ основание член 3 от оспорвания указ надхвърля регулаторния обхват по отношение на електронните цигари и е несъвместим с Директива 2014/40, по-специално с член 20, параграф 3, буква в) във връзка с член 7, параграф 6 от тази директива, тъй като налага по-строги изисквания за електронните цигари, отколкото предвиждат тези разпоредби. Освен това член 3 от оспорвания указ, доколкото забранява „добавки, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотина“, е несъвместим с член 24, параграф 1 от Директива 2014/40, тъй като първата разпоредба налага допълнителни ограничения за добавките в електронните цигари, надвишаващи предвидените в Директива 2014/40, а втората разпоредба не позволява на държавите членки да определят по-строги изисквания в националното право.
- 12 Жалбоподателите сочат, че член 20 от Директива 2014/40 регулира електронните цигари, включително съставките, които могат да се съдържат в тях. По отношение на електронните цигари държавите членки трябвало да гарантират, в съответствие с член 20, параграф 3, буква в) от директивата, че течността, съдържаща никотин, не съдържа нито една от добавките, изброени в член 7, параграф 6. Член 7, параграф 6 от директивата съдържа „списък с четири групи добавки, които са забранени за тютюневите изделия като цяло“ и които се отнасят — във връзка с член 20, параграф 3, буква в) — и за електронните цигари. Въпреки това (петата) забрана за „добавки, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотин“, съдържаща се в член 7, параграф 6, буква г) от Директива 2014/40, се отнася изключително за „тютюневи изделия за пушене“. Електронните цигари не могат да се разглеждат като „тютюневи изделия за пушене“, тъй като не съдържат тютюн и следователно при тях не възниква горене (и следователно не се образува дим).
- 13 В член 2, точка 4 от Директива 2014/40 „тютюневите изделия“ са определени като „изделия, които могат да бъдат консумирани и са съставени, дори частично, от тютюн, независимо дали той е генетично модифициран, или не“. В член 2, точка 9 „тютюневите изделия за пушене“ са определени като „тютюневи изделия, различни от бездимно тютюнево изделие“, докато „електронната цигара“ е определена като „изделие, което може да се

използва за консумация на съдържащи никотин пари чрез мундшук, или компонент на това изделие, включително патрон и резервоар, и устройството без патрон или резервоар. Електронните цигари могат да бъдат за еднократна употреба или за многократна употреба ... или да бъдат презареждани чрез патрони за еднократна употреба“ (член 2, точка 16). Следователно от формулировката на член 7, параграф 6, буква г) от Директива 2014/40 става ясно, че обхватът на забраната на добавките, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотина, е изрично ограничен до „тютюневи изделия за пушене“.

- 14 Според жалбоподателите, ако законодателят е искал да разшири приложното поле на член 7, параграф 6, буква г) от Директива 2014/40, така че да обхване и електронните цигари, това е щяло да бъде ясно изразено в текста на съответните разпоредби. Поради това прилагането на член 7, параграф 6, буква г) по отношение на електронните цигари, които са категория изделия, които не са предназначени за пушене, противоречи на Директива 2014/40.
- 15 Член 24, параграф 1 от директивата също бил нарушен. Съгласно тази разпоредба държавите членки не могли да забраняват или ограничават пускането на пазара на тютюневи или свързани с тях изделия, които отговарят на разпоредбите на тази директива. Следователно те не могли да забраняват или ограничават тютюневи или свързани с тях изделия, които са хармонизирани съгласно Директива 2014/40 и чието свободно движение е гарантирано съгласно член 24, параграф 1.
- 16 Съгласно постоянната съдебна практика приемането на национално законодателство, което надхвърля рамките на хармонизацията, представлява ограничение на свободното движение на тютюневи изделия или, когато е приложимо, на свързани с тях изделия (като електронни цигари) на вътрешния пазар, което е забранено с Директива 2014/40. Приемайки технически регламенти, които не съществуват в другите държави членки, ответникът действа в противоречие с „безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на изделия, свързани с тютюна, като електронните цигари“, и с основните цели на Директива 2014/40. Съставките, които могат да съдържат електронните цигари, подлежат на максимални стандарти и следователно на пълна хармонизация.
- 17 Накрая, жалбоподателите се позовават на сходен случай от 2016 г., когато Германия възнамерява да приеме ново законодателство за транспониране на член 7, параграф 6, буква г) и член 20, параграф 3, буква в) от Директива 2014/40. На 20 май 2016 г. Германия уведомява Комисията за проектозакон, който предвижда забрана за влагане на „добавки, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотин“ към „тютюневи изделия за пушене, електронни цигари и контейнери за многократно пълнене“. В крайна сметка забраната за добавките, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотин, не била включена в окончателния текст за електронните цигари, докато такава забрана била запазена по отношение на тютюневите изделия.

- 18 Докато все още не било завършено иницираното от европейския законодател преразглеждане на Директива 2014/40, съгласно което разрешените в електронните цигари добавки могат да бъдат обект на допълнителни ограничения, държавите членки нямали право да приемат по-строги национални разпоредби.
- 19 Жалбоподателите също така посочват, че забраната на добавките, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотина, не била включена в първоначалното предложение на Европейската комисия. Вследствие на становището на Комитета на регионите предложението по-късно било изменено, така че да включва забрана на „добавките, които повишават опасността от пристрастяване към никотина“, но само по отношение на тютюневите изделия. Кръстосаното препращане в член 20, параграф 3, буква в) от Директива 2014/40 — който урежда състава на течностите, съдържащи никотин — към член 7, параграф 6 относно забранените за тютюневите изделия добавки, било добавено едва на първо четене в Европейския парламент. В последната и окончателна редакция на директивата било окончателно уточнено, че забраната, съдържаща се в буква г) от последно посочената разпоредба, се прилага изключително за „тютюневи изделия за пушене“.
- 20 Следователно обстоятелството, че европейският законодател очевидно не е имал намерение да включи електронните цигари в забраната, предвидена в член 7, параграф 6, буква г) от директивата, не се опровергавало от отговора на Комисията от 22 юли 2022 г., на който се позовава ответникът. В това отношение Европейската комисия се позовава само на изричното препращане в член 20, параграф 3, буква в) от директивата, но не потвърждава, че забраната на добавките, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотин (член 7, параграф 6, буква г) от директивата), важи и за електронните цигари. Подгрупата на Европейската комисия по въпросите за електронните цигари също не била взела становище по този въпрос на своите заседания. Обстоятелството, че преди да приеме оспорвания указ, ответникът поискал разяснения, също показвало много ясно, че самият той е имал съмнения дали забраната наистина се отнася за електронните цигари.
- 21 Разбира се, фактът, че ограничен брой други държави членки са въвели подобни търговски ограничения, също не представлявал оправдание за нарушението на Директива 2014/40 от страна на белгийската държава. Освен това различните национални закони за електронните цигари, на които се позовава ответникът в писмената си защита, съдържащи същото кръстосано препращане към добавките, забранени за тютюневите изделия, като това в Директива 2014/40. Поради това в това национално законодателство се посочвало само, че забраната за добавките, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотин, се прилагала за „тютюневите изделия за пушене“ (и следователно не се прилагала за електронните цигари). По-специално, такъв бил случаят във Финландия, Обединеното кралство и Нидерландия.

Следователно, противно на довода на ответника, в тези държави членки не се прилагала същата забрана като в Белгия и това законодателство не можело да служи като отправна точка за прилагането на тази забрана към електронните цигари.

- 22 Според ответника жалбоподателите изхождат от неправилно тълкуване на член 20, параграф 3 от Директива 2014/40. Съгласно тази разпоредба държавите членки трябвало да гарантират по отношение на електронните цигари, че течността, съдържаща никотин, не съдържа добавките, посочени в член 7, параграф 6. Следователно, член 20, параграф 3, буква в) реферирал само към посочените в член 7, параграф 6 добавки, без да прокарва разграничение между продуктите, в които те се използват. Това мнение се потвърждавало от гореспоменатото електронно писмо от Европейската комисия от 22 юли 2022 г.

### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 23 Страните спорят относно тълкуването на член 20, параграф 3 във връзка с член 7, параграф 6 от Директива 2014/40, които са частично транспонирани с оспорвания Кралски указ.
- 24 Според преамбюла на оспорвания Кралски указ правното му основание по отношение на регулирането на електронните цигари се съдържа в член 6, параграф 1, буква а) от Wet van 24 januari 1977 „betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten“ (Закон от 24 януари 1977 г. „за защита на здравето на потребителите в областта на хранителните и други стоки“). В съответствие с тази разпоредба Кралят може да прилага в интерес на общественото здраве или с цел предотвратяване на измами в тази област мерките, посочени в член 2, параграфи 1 и 2 и член 3, точка 2, буква а) и точка 3, буква в), по-специално по отношение на тютюна, изделията на основата на тютюн и подобни изделия. Тези мерки включват приемането на регламентации и налагането на забрани за производството, износа и търговията с тези изделия, включително възможността за регулиране на състава на тютюневите (и подобни) изделия.
- 25 Член 4, параграф 4, точка 5 от Кралския указ от 28 октомври 2016 г., изменен с член 3 от оспорвания Кралски указ, предвижда по отношение на електронните цигари, че течността не трябва да съдържа добавки, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотин. Според доклада до Краля целта на добавянето на тази нова категория била да се поправи грешка при транспонирането.
- 26 Съгласно член 1, буква е) целта на Директива 2014/40 е сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки, по-специално, относно пускането на пазара и етикетирването на определени изделия, които са свързани с тютюневите изделия, а именно —

електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене и растителните изделия за пушене, за да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора, и за да се изпълнят задълженията на Съюза съгласно Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна (РККТ).

- 27 В директивата се прави разграничение между разпоредбите, приложими към „тютюневите изделия“, от една страна (дял II от директивата), и разпоредбите, приложими към „електронните цигари и растителни изделия за пушене“, от друга страна (дял III от директивата).
- 28 В член 2 от Директивата понятието „тютюневи изделия“ е определено като „изделия, които могат да бъдат консумирани и са съставени, дори частично, от тютюн, независимо дали той е генетично модифициран, или не“ (член 2, точка 4). „Бездимното тютюнево изделие“ е „тютюнево изделие, чиято консумация не се извършва чрез процес на горене, включително тютюн за дъвчене, тютюн за смъркане и тютюн за орална употреба“ (член 2, точка 5). На следващо място, „тютюневите изделия за пушене“ са „тютюневи изделия, различни от бездимно тютюнево изделие“ (член 2, точка 9). На последно място, понятието „електронна цигара“ означава „изделие, което може да се използва за консумация на съдържащи никотин пари чрез мундшук, или компонент на това изделие, включително патрон и резервоар, и устройството без патрон или резервоар. Електронните цигари могат да бъдат за еднократна употреба или за многократно употреба посредством контейнер за многократно пълнене и резервоар, или да бъдат презареждани чрез патрони за еднократна употреба“ (член 2, точка 16).
- 29 Съгласно член 7, параграф 6, буква г) от тази директива, който е част от глава 1 („Съставки и емисии“) от дял II („Тютюневи изделия“), държавите членки забраняват пускането на пазара на тютюневи изделия, съдържащи добавки, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотина.
- 30 Електронните цигари (и контейнерите за многократно пълнене) попадат в обхвата на член 20 от Директива 2014/40, който принадлежи към дял III („Електронни цигари и растителни изделия за пушене“). В съответствие с член 20, параграф 3, буква в) от Директива 2014/40 държавите членки гарантират, че течността, съдържаща никотин, не съдържа добавките, посочени в член 7, параграф 6.
- 31 Накрая, що се отнася до свободното движение, член 24, параграф 1 от тази директива предвижда, че държавите членки не могат да забраняват или ограничават пускането на пазара на тютюневи или свързани с тях изделия, които отговарят на разпоредбите на директивата.



- 32 Според запитващата юрисдикция не е непосредствено очевидно, че препращането в член 20, параграф 3, буква в) от Директива 2014/40 — който се отнася за електронните цигари — към член 7, параграф 6 — който се отнася за тютюневите изделия — означава директно, че забраната, съдържаща се в член 7, параграф 6, буква г), се прилага и за електронните цигари (и контейнерите за многократно пълнене), въпреки че при тях не нито възниква горене, нито се образува дим — което ответникът не оспорва. Накрая, забраната, предвидена в член 7, параграф 6, буква г), е изрично ограничена до „тютюневи изделия за пушене“, т.е. тютюневи изделия, различни от бездимни тютюневи изделия, като последните представляват тютюневи изделия, чиято консумация не се извършва чрез процес на горене, включително тютюн за дъвчене, тютюн за смъркане и тютюн за орална употреба. Електронната цигара не съдържа тютюн и при употребата ѝ не възниква горене, така че не се образува дим, от което, според жалбоподателите, може да се заключи, че забраната, съдържаща се в член 7, параграф 6, буква г), не може да се прилага и за електронната цигара, която не образувала дим и следователно била бездимно изделие. Ето защо според запитващата юрисдикция жалбоподателите основателно твърдят, че ако европейският законодател е възнамерявал да разпростре забраната, предвидена в член 7, параграф 6, буква г), върху електронните цигари, той е щял изрично да предвиди това в интерес на правната сигурност и еднаквото прилагане на тази забрана. Според запитващата юрисдикция случаят не е непременно такъв.
- 33 Запитващата юрисдикция отбелязва, че в отговора си от 22 юли 2022 г. на въпроса на ответника Комисията се позовава на общото прилагане на забраната за добавките, предвидена в член 7, параграф 6 от Директивата, по аналогия към електронните цигари, но не разглежда конкретната мярка за забрана в буква г) от тази разпоредба, нито последиците от ограничителната формулировка „в тютюневи изделия за пушене“ по отношение на прилагането ѝ към електронните цигари.
- 34 Според запитващата юрисдикция обаче това не променя обстоятелството, че с оглед на целта на директивата да се осигури високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора, не е необосновано да се приеме въз основа на буквалното тълкуване на общото препращане в член 20, параграф 3, буква в) от директивата към член 7, параграф 6, че тази разпоредба *prima facie* включва и забрана за пускане на пазара на електронни цигари, съдържащи добавки, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотин. В допълнение, това тълкуване изглежда се подкрепя и от факта, че разграничението между „тютюневи изделия за пушене“ и „бездимни тютюневи изделия“ не е относимо по отношение на електронните цигари, тъй като формулировката на член 7, параграф 6, буква г) се отнася до добавки, „улесняващи вдишването или абсорбирането на никотина“. Въпреки че употребата на електронна цигара може да не включва дим, въпросната забрана изглежда е насочена по-общо към предотвратяване на влагането на добавки, улесняващи вдишването (с или

без дим) или абсорбирането на никотин. Електронната цигара, съдържаща никотин, не образува дим, но образува „пари“, които могат да бъдат вдишвани, така че може да се предположи, че европейският законодател е искал да предотврати влагането на добавки, улесняващи вдишването или абсорбирането на никотин, и по отношение на този процес.

- 35 Въпреки това запитващата юрисдикция счита, че във връзка с изложеното на този етап от производството не е в състояние да изясни този въпрос с необходимата степен на сигурност, и съответно намира за необходимо да отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз.