

Sag C-155/24

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

28. februar 2024

Forelæggende ret:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederlandene)

Afgørelse af:

27. februar 2024

Appellanter:

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

Appelindstævnt:

Stichting Rookpreventie Jeugd

Hovedsagens genstand

Hovedsagen vedrører en anmodning til Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (den nederlandske myndighed for fødevarer- og produktsikkerhed, herefter »NVWA«) fra Stichting Rookpreventie Jeugd (fonden til forebyggelse af rygning blandt unge, herefter »Stichting«) om at sikre, at filtercigaretter på det

nederlandske marked overholder de grænseværdier for emissionsindholdet af tjære, nikotin og kulilte, som er fastsat i direktiv 2014/40 (herefter »grænseværdier for emissionsindholdet«), når de anvendes efter hensigten.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Denne anmodning i henhold til artikel 267 TEUF vedrører fortolkningen af artikel 3 og 4 i direktiv 2014/40. Det følger af en samlet betragtning af disse to bestemmelser, at virksomheder i medlemsstaterne ikke må markedsføre eller fremstille cigaretter, som overskrider de i direktiv 2014/40 fastsatte grænseværdier for emissionsindholdet, som måles i henhold til de i direktivet foreskrevne ISO-standarder.

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Skal artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40/EU fortolkes således, at ISO-standarderne, som ikke er offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende, uden undtagelse ikke kan gøres gældende over for borgerne, herunder Stichting, og derfor heller ikke, hvis den pågældende borger kunne få kendskab til disse standarder og modtage dem (mod vederlag)?
- 2) Skal den manglende mulighed for at gøre artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40/EU – for så vidt som denne bestemmelse henviser til ISO-standarder, som ikke er offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende – gældende over for borgerne forstås som: Et forbud mod at nægte dem retten til håndhævelse af de i direktivets artikel 3, stk. 1, fastsatte grænseværdier for emissionsindholdet for tjære, nikotin og kulilte?
- 3) Skal formuleringen »anvendes efter hensigten« i definitionen af »emissioner« i artikel 2, nr. 21), i direktiv 2014/40/EF fortolkes således, at der sker en så nær tilnærmelse til menneskers rygeadfærd som muligt, idet der i så fald ved målingen skal tages hensyn til den i hvert fald delvise tildækning af de små ventilationshuller i cigaretfiltret og/eller rygningens omfang og hyppighed, eller menes der dermed kun forbrug af cigaretter ved hjælp af en forbrændingsproces?
- 4) Såfremt de i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2014/40/EU nævnte ISO-standarder i betragtning af besvarelsen af det tredje spørgsmål ikke er egnet til målingen af emissionsværdierne: a) Fører målet om et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig for unge, som forfølges med direktiv 2014/40/EU, da til, at retssikkerhedsprincippet og legalitetsprincippet ikke er til hinder for at gøre en alternativ målemetode gældende over for tobaksvarefabrikanterne?

Såfremt det fjerde spørgsmål, litra a), besvares bekræftende under hensyntagen til retssikkerhedsprincippet og legalitetsprincippet:

4b) Kan medlemsstaterne selv, eventuelt blot midlertidigt, fastsætte eller anvende en alternativ målemetode og gøre denne gældende (også) over for tobaksvarefabrikanterne, og

4c) hvordan forholder anvendelsen af en alternativ målemetode sig til målet om (maksimal) harmonisering og lettelse af det indre markeds funktion, som forfølges med direktiv 2014/40/EU?

5a) Finder grænseværdierne for emissionsindholdet i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2014/40/EU fortsat anvendelse uden begrænsning, hvis der skal anvendes en anden målemetode?

Såfremt det femte spørgsmål, litra a), besvares benægtende:

5b) Kan medlemsstaterne selv, eventuelt blot midlertidigt, fastsætte eller anvende alternative grænseværdier for emissionsindholdet og (også) gøre disse gældende over for tobaksvarefabrikanterne, og

5c) hvordan forholder anvendelsen af alternative grænseværdier for emissionsindholdet sig til målet om (maksimal) harmonisering og lettelse af det indre markeds funktion, som forfølges med direktiv 2014/40/EU?

6a) Såfremt medlemsstaterne kan fastsætte eller anvende en alternativ målemetode, og denne kan gøres gældende over for tobaksvarefabrikanterne, fører målet om et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, særligt for unge, som forfølges med direktiv 2014/40/EU, sammenholdt med dette direktivs artikel 23, stk. 2, da til, at cigaretter, der er markedsført i Nederlandene, skal trækkes tilbage fra markedet, så længe der ikke er fastsat en ny målemetode, og det således ikke kan konstateres, om cigaretterne, når de anvendes efter hensigten, overholder grænseværdierne for emissionsindholdet?

Såfremt det sjette spørgsmål, litra a), besvares bekræftende:

6b) Har tobaksvarefabrikanterne i så fald ret til en overgangsperiode?

7) Hvis der er fastsat en alternativ målemetode, eventuelt sammenholdt med alternative grænseværdier for emissionsindholdet, eller en sådan anvendes, har tobaksvarefabrikanterne da ret til en overgangsperiode, hvor de kan tilpasse sig til denne alternative målemetode og eventuelle alternative grænseværdier for emissionsindholdet?

Anførte EU-retlige forskrifter og Domstolens praksis

Direktiv 2014/40/EU (herefter »direktivet«), 8. og 51. betragtning, artikel 2, nr. 10) og 21), artikel 3, stk. 1 og 2, artikel 4, stk. 1 og 3, samt artikel 23, stk. 2.

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 24 og 35

Dom af 22. februar 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl. (C-160/20, EU:C:2022:101, herefter »Stichting Rookpreventie-dommen«)

Dom af 11. december 2007, Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773, herefter »Skoma-Lux-dommen«)

Anførte nationale forskrifter og national retspraksis

Wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker (lov af 10.3.1988 om foranstaltninger til begrænsning af tobaksforbrug, især til beskyttelse af ikke-rygere), artikel 1, 14 og 17a

Besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (bekendtgørelse af 14.10.2015 om sammenføjning af de på grundlag af de ved tobaksloven administrativt fastsatte almindelige foranstaltninger i en enkelt bekendtgørelse), artikel 2.1

Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 10 mei 2016 houdend regels inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (ordning fastsat den 10.5.2016 af statssekretæren for offentlig sundhed, velvære og sport om regler for fremstilling, præsentation og salg af tobaksprodukter og hermed beslægtede produkter), artikel 1.1 og 2.1

Rechtbank Rotterdams (retten i første instans i Rotterdam) afgørelse af 20. marts 2020 (ECLI:NL:RBROT:2020:2382)

Rechtbank Rotterdams (retten i første instans i Rotterdam) afgørelse af 4. november 2022 (ECLI:NL:RBROT:2022:9297)

College van Beroep voor het Bedrijfslevens (appeldomstol i sager om handel og industri, Nederlandene) afgørelse af 3. april 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BW2472)

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van States (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) afgørelse af 2. februar 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP2750)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Grænseværdierne for emissionsindholdet i cigaretter, som er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 1, blev fastsat på grundlag af en metode, som i videnskabelige kredse overvejende anses for være den, der bedst svarer til anvendelse af en cigaret efter hensigten. Det fremgår imidlertid af undersøgelser foretaget af Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (det nationale institut for offentlig

sundhed og miljø, Nederlandene, herefter »RIVM«) i 2018, at disse grænseværdier for emissionsindholdet overskrides betydeligt, hvis cigaretters emissioner måles ved hjælp af den såkaldte »Canadian Intense«-målemetode.

- 2 Stichting anmodede NVWA om at lade de filtercigaretter, som ikke overholder disse grænseværdier for emissionsindholdet ved målingerne efter målemetoden »Canadian Intense«, fjerne fra markedet. Den 20. september 2018 afslog NVWA Stichtings anmodning. Stichting klagede over denne afgørelse, og denne klage blev afslået ved afgørelse af 31. januar 2019. Derefter anlagde Stichting sag til prøvelse af denne afgørelse ved rechtbank Rotterdam (retten i første instans i Rotterdam, herefter »rechtbank«). Den 20. marts 2022 forelagde Domstolen spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af direktivets artikel 4, stk. 1, til præjudiciel afgørelse.
- 3 I Stichting Rookpreventie-dommen anførte Domstolen, at de ISO-standarder, der henvises til i direktivets artikel 4, stk. 1, ikke kan gøres gældende over for borgerne, da disse standarder ikke er blevet offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende (herefter »EU-Tidende«). Efter Domstolens opfattelse tilkommer det den nationale ret at vurdere, om de metoder, der faktisk anvendes til at måle emissionsindholdet af de nævnte stoffer, er i overensstemmelse med direktivet, uden at tage hensyn til direktivets artikel 4, stk. 1.
- 4 I overensstemmelse hermed fastslog rechtbank i sin afgørelse af 4. november 2022, at ISO-standarderne ikke kan gøres gældende over for Stichting, og at den metode, der i direktivet anvendes til at bestemme grænseværdierne for emissionsindholdet, ikke er i overensstemmelse med dette direktiv, da denne metode ikke måler det emissionsindhold, som frigives, når en cigaret anvendes efter hensigten. Derfor kan det ikke fastslås, om de filtercigaretter, der sælges i Nederlandene, overholder grænseværdierne for emissionsindholdet. Rechtbank gav sagsøgeren medhold.
- 5 Appellanterne iværksatte appel til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret. Stichting iværksatte kontraappel. I begyndelsen af 2023 målte RIVM emissionsindholdet på opdrag af NVWA på grundlag af metoden WHO TobLabNet SOP 01 (Standard operating procedure for intense smoking of cigarettes). Også disse resultater viste en overskridelse af grænseværdierne for emissionsindholdet.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 6 Efter Stichtings opfattelse tager ISO-standarderne, som er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 1, ikke tilstrækkeligt hensyn til anvendelsen efter hensigten. Dette skyldes, at den metode, der anvendes i direktivet, ikke tager hensyn til den måde, hvorpå en cigaret ryges i praksis, og hvorved de små huller i filteret dækkes af læber og fingre.

- 7 Stichting, NVWA og Staatssecretaris (statssekretær, Nederlandene) er af den opfattelse, at formuleringen »anvendes efter hensigten« i direktivets artikel 2, nr. 21), henviser til forbrug af en cigaret ved inhalering af cigaretrøg i en så nær tilnærmelse som muligt til menneskers rygeadfærd. En ryger dækker de små ventilationshuller i cigaretfiltret med sine fingre og læber og inhalerer derved dybere og oftere. Dette skal målemetoden tage hensyn til.
- 8 Ifølge Philip Morris Benelux BV, Philip Morris Investments BV, JT International Company Netherlands BV, Van Nelle Tabak Nederland BV og British American Tobacco International (Holdings) BV (herefter under ét »tobakswarefabrikanterne«) henviser formuleringen derimod udelukkende til forbrænding af cigaretten samt den røg, der opstår derved, og følgelig skal der ikke tages hensyn til tildækningen af de små ventilationshuller. De henviser i denne forbindelse til definitionen af begrebet »cigaret« i direktivets artikel 2, nr. 10).
- 9 Tobakswarefabrikanterne anfører endvidere, at verbet »gøre gældende« hænger sammen med en forpligtelse og ikke med det at nogen nægtes en ret til at håndhæve grænseværdierne for emissionsindholdet, uafhængigt af de foreskrevne emissionsstandarder. Noget gøres kun gældende, hvis den pågældende person derved omfattes af en forpligtelse. De i artikel 3 og 4 omhandlede forpligtelser omfatter udelukkende fabrikanter, importører og forhandlere inden for tobaksindustrien og ikke Stichting. Følgelig kan Stichting ikke udlede rettigheder af disse artikler.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 10 I hovedsagen er det af central betydning, om der sker en overskridelse af de grænseværdier for emissionsindholdet, som er fastsat i direktivet. Den forelæggende ret henviser til, at artikel 3 og 4 ikke er tydelige i enhver henseende, og at den støder på vanskeligheder ved fortolkningen af domskonklusionen i Stichting Rookpreventie-dommen. Desuden er det ikke klart for den forelæggende ret, om der kan anvendes håndhævelsesforanstaltninger over for tobakswarefabrikanterne.
- 11 **For det første** ønsker den forelæggende ret oplyst, hvordan formuleringen »over for borgerne i almindelighed« skal forstås. Dette er af betydning for at bestemme, over for hvem de i direktivet fastsatte ISO-standarder kan gøres gældende. I Stichting Rookpreventie-dommen anførte Domstolen, at disse standarder ganske vist kan gøres gældende over for virksomheder (præmis 52), men ikke over for borgerne i almindelighed på grund af den manglende offentliggørelse i EU-Tidende (præmis 48, 51 og 73). I betragtning af den uensartede anvendelse af denne formulering i dommen og de forskellige sprogversioner af dommen er det uklart for den forelæggende ret, om der herved skal forstås, at ISO-standarderne ikke kan gøres gældende »over for borgerne i almindelighed« i betydningen

»almenheden«, eller om der er tale om standarder, som generelt, altså i almindelighed, ikke kan gøres gældende over for borgerne.

- 12 Desuden er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt ISO-standarderne alligevel kan gøres gældende over for borgerne, hvis de, som det er tilfældet for Stichting, faktisk kan få adgang til disse standarder. I denne forbindelse henvises til Skoma-Lux-dommens præmis 48. Desuden varetager Stichting interesserne for borgere, som ikke har kendskab til disse ISO-standarder, og Stichting har netop modtaget standarderne i forbindelse med gennemførelsen af denne sag. At gøre ISO-standarderne gældende under disse omstændigheder ville betyde, at Stichting ikke kan opnå det mål, der tilsigtes med denne sag, og det forekommer derfor ikke den forelæggende ret forsvarligt.
- 13 På grundlag af ovenstående betragtninger ønsker den forelæggende ret **for det andet** oplyst, hvad der skal forstås ved udtrykket »gøre gældende«. Rechtbank Rotterdam (retten i første instans i Rotterdam) anførte i sin afgørelse af 4. november 2022, at dette udtryk både hænger sammen med en forpligtelse og indebærer muligheden for at forholde nogen en rettighed. I den foreliggende sag er det efter den forelæggende rets opfattelse nærliggende, at umuligheden af at gøre direktivets artikel 4, stk. 1, og den deri indeholdte henvisning til ISO-standarderne gældende over for Stichting skal forstås således, at Stichting ikke kan nægtes retten til at håndhæve de i direktivets artikel 3, stk. 1, fastsatte grænseværdier for emissionsindholdet, uafhængigt af de i dette direktivs artikel 4, stk. 1, foreskrevne ISO-standarder.
- 14 **For det tredje** ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilke målemetoder der er egnede til at måle de grænseværdier for emissionsindholdet af tjære, nikotin og kulilte i cigaretter, som frigives, når en cigaret anvendes efter hensigten, og navnlig, hvad der skal forstås ved »anvendes efter hensigten« som omhandlet i artikel 2, nr. 21), i direktiv 2014/40. For det første fremgår det af Stichting Rookpreventie-dommens præmis 74, at det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om de metoder, der faktisk anvendes til at måle emissionsindholdet af de nævnte stoffer, er i overensstemmelse med direktivet. Heraf udleder den forelæggende ret, at dette ikke nødvendigvis er ISO-standarderne. For det andet skal formuleringen »anvendes efter hensigten« efter den forelæggende rets opfattelse under hensyntagen til de andre sprogversioner forstås som »anvendes som tilsigtet«. Alligevel er det ikke tydeligt, om det drejer sig om en så nær tilnærmelse som muligt til menneskers rygeadfærd, om den røg, der opstår ved forbrændingsprocessen, eller om en kombination af de to. Hvis det første er tilfældet, er det rygningens omfang og hyppighed, der er afgørende for målingen af grænseværdierne for emissionsindholdet, og de små ventilationshuller skal i hvert fald delvis tildækkes, hvilket ikke sker ved måling af grænseværdierne for emissionsindholdet i henhold til ISO-standarderne. I så fald er ISO-standarderne derfor ikke egnede til at måle de emissioner, som frigives, når en cigaret anvendes efter hensigten.

- 15 Såfremt ISO-standarderne er uegnede, opstår for den forelæggende ret **for det fjerde** spørgsmålet om, hvorvidt der i givet fald kan anvendes en anden målemetode, og om denne metode i så fald kan gøres gældende over for tobaksvarefabrikanterne. Tobaksvarefabrikanterne er nemlig forpligtede til at anvende ISO-standarderne. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvordan eventuelle nye forpligtelser forholder sig til legalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet. I tilslutning hertil opstår spørgsmålet, om eventuelle negative følger for tobaksvarefabrikanterne kan begrundes med målet om et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, som forfølges med direktivet. Desuden ønsker den forelæggende ret også oplyst, om medlemsstaterne selv, og dermed ikke Kommissionen som fastsat i direktivets artikel 4, stk. 3, kan fastsætte disse målemetoder og gøre dem gældende over for tobaksvarefabrikanterne. I denne forbindelse ønsker den forelæggende ret ligeledes oplyst, hvordan dette ville kunne forenes med direktivets mål om (maksimal) harmonisering og lettelse af funktionen af det indre marked for tobaksvarer, og om det ville være foreneligt med dette direktivs artikel 24, som omhandler den frie bevægelighed.
- 16 Den forelæggende ret er **for det femte** i tvivl om, hvorvidt grænseværdierne for emissionsindholdet i henhold til artikel 3, stk. 1, fortsat finder anvendelse, hvis der skal anvendes en anden målemetode. Derfor opstår spørgsmålet om, hvorvidt der består en indre sammenhæng mellem ISO-standarderne i henhold til artikel 4, stk. 1, på den ene side, og grænseværdierne for emissionsindholdet i henhold til artikel 3 på den anden side, og om medlemsstaterne selv, eventuelt blot midlertidigt, kan fastsætte alternative grænseværdier for emissionsindholdet og gøre dem gældende over for tobaksvarefabrikanterne, og hvordan dette forholder sig til direktivets mål om (maksimal) harmonisering og lettelse af det indre markeds funktion.
- 17 Den forelæggende ret påpeger, at direktivet fastsætter en mulighed for at nedsætte grænseværdierne for emissionsindholdet og tilpasse målemetoderne (jf. artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 3). Der er ingen indikationer af, at dette ikke kan ske uafhængigt af hinanden. I denne forbindelse henviser den forelæggende ret til 51. betragtning til direktivet. Såfremt der ikke består en indre sammenhæng, kan grænseværdierne for emissionsindholdet i artikel 3, stk. 1, derfor fortsat anvendes uden begrænsninger ved anvendelse af en alternativ målemetode.
- 18 **For det sjette** er den forelæggende ret i tilfælde af, at ISO-standarderne ikke er egnede til at måle grænseværdierne for emissioner, og en alternativ målemetode kan gøres gældende over for tobaksvarefabrikanterne, uden at det allerede er klart, hvilken metode der i så fald er tale om, og hvilke resultater den vil føre til, i tvivl om, hvilke følger der i mellemtiden skal knyttes til dette, navnlig, om de cigaretter, der i dag sælges i Nederlandene, foreløbig skal trækkes tilbage fra markedet.
- 19 **Endelig** ønsker den forelæggende ret oplyst, om tobaksvarefabrikanterne kan gøre en ret til en overgangsperiode gældende med henblik på i givet fald at tilpasse sig

til en alternativ målemetode og/eller alternative grænseværdier for emissionsindholdet.

ARBEJDSDOKUMENT