

Sprawa C-155/24

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

28 lutego 2024 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niderlandy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

27 lutego 2024 r.

Strona wnosząca apelację:

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- & Kerftabakfabrikanten

Van Nelle Tabak Nederland BV

British American Tobacco International (Holdings) BV

Druga strona postępowania:

Stichting Rookpreventie Jeugd

Przedmiot postępowania przed sądem krajowym

Postępowanie główne dotyczy złożonego przez Stichting Rookpreventie Jeugd (fundację na rzecz zapobiegania paleniu tytoniu przez młodzież, zwaną dalej

„Stichting”) wniosku do Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (niderlandzkiego urzędu ds. bezpieczeństwa żywności i produktów konsumenckich, zwanego dalej „NVWA”) o zapewnienie, by dostępne na niderlandzkim rynku papierosy z filtrem przy używaniu zgodnie z przeznaczeniem mieściły się w określonych w dyrektywie 2014/40/UE (zwanej dalej „dyrektywą”) granicach dotyczących maksymalnego poziomu substancji smolistych, nikotyny, tlenku węgla wydzielanych przez papierosy (zwanego dalej „maksymalnym poziomem wydzielanych substancji”).

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Niniejszy wniosek na podstawie art. 267 TFUE dotyczy wykładni art. 3 i 4 dyrektywy. Z łącznej interpretacji tych przepisów wynika, że przedsiębiorstwa mają zakaz wprowadzania do obrotu lub produkowania w państwach członkowskich papierosów, które przekraczają przewidziany w dyrektywie maksymalny poziom wydzielanych substancji mierzony na podstawie określonych w tejże dyrektywie norm ISO.

Pytania prejudycjalne

„1) Czy art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40/UE należy interpretować w ten sposób, że na normy ISO, których nie opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, nie można powoływać się wobec jednostek – w tym Stichting – bez wyjątku, a więc także wtedy, gdy dana jednostka mogła się z takimi normami zapoznać i je uzyskać (za opłatą)?

2) Czy to, że wobec jednostki nie można się powoływać na art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40/UE w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do norm ISO, których nie opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, należy rozumieć jako: brak możliwości pozbawienia prawa do egzekwowania określonego w art. 3 ust. 1 dyrektywy maksymalnego poziomu wydzielanych substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla?

3) Czy sformułowanie „używanie zgodnie z przeznaczeniem”, którego użyto w definicji pojęcia „wydzielane substancje” w art. 2 pkt 21 dyrektywy 2014/40/UE, należy interpretować w ten sposób, że odnosi się ono do jak najwierniejszego odzwierciedlenia zachowania polegającego na paleniu papierosów, w którym to przypadku pomiar musiałby uwzględniać przynajmniej częściowe zakrycie znajdujących się w filtrze papierosa mikrootworów wentylacyjnych lub objętość dymu i częstotliwość jego wdychania, czy też sformułowanie to odnosi się wyłącznie do sposobu konsumpcji papierosów w drodze spalania?

4) Jeżeli w świetle odpowiedzi na pytanie 3 normy ISO, o których mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40/UE, okażą się nie być stosowne do pomiaru

poziomu wydzielanych substancji, to: a) czy cel, jakiemu ma służyć dyrektywa 2014/40/UE – czyli wysoki poziom ochrony zdrowia publicznego, w szczególności w odniesieniu do ludzi młodych – prowadzi do tego, że zasady pewności prawa i określoności prawa nie stoją na przeszkodzie temu, by wobec producentów wyrobów tytoniowych powoływać się na alternatywną metodę pomiaru?

W razie gdyby – z uwzględnieniem zasad pewności prawa i określoności prawa – na pytanie 4a należało odpowiedzieć twierdząco:

4b) czy państwom członkowskim wolno samodzielnie – czy to tymczasowo, czy też nie – ustanawiać lub stosować alternatywną metodę pomiaru oraz powoływać się na nią (również) wobec producentów wyrobów tytoniowych, oraz

4c) jak zastosowanie alternatywnej metody pomiaru ma się do celu zamierzonego przez dyrektywę 2014/40/UE, czyli (maksymalnej) harmonizacji oraz lepszego funkcjonowania rynku wewnętrznego?

5a) Czy maksymalny poziom wydzielanych substancji, o którym mowa w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2014/40/UE zachowuje pełne zastosowanie, gdyby należało zastosować alternatywną metodę pomiaru?

W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie 5a:

5b) czy państwom członkowskim wolno samodzielnie – czy to tymczasowo, czy też nie – ustanawiać lub stosować alternatywny maksymalny poziom wydzielanych substancji oraz powoływać się na niego (również) wobec producentów wyrobów tytoniowych, oraz

5c) jak zastosowanie alternatywnego maksymalnego poziomu wydzielanych substancji ma się do celu zamierzonego przez dyrektywę 2014/40/UE, czyli (maksymalnej) harmonizacji oraz lepszego funkcjonowania rynku wewnętrznego?

6a) Czy w sytuacji gdy państwom członkowskim wolno ustanawiać lub stosować alternatywną metodę pomiaru oraz powoływać się na nią wobec producentów wyrobów tytoniowych, cel zamierzony przez dyrektywę 2014/40/UE – czyli wysoki poziom ochrony zdrowia publicznego, w szczególności w odniesieniu do ludzi młodych – w związku z art. 23 ust. 2 tejże dyrektywy prowadzi do tego, że wprowadzone do obrotu w Niderlandach papierosy należy wycofać z rynku na czas, w którym nie ustanowiono nowej metody pomiaru, w związku z czym nie można ustalić, czy przy użytkowaniu zgodnie z przeznaczeniem papierosy te spełniają wymogi dotyczące maksymalnego poziomu wydzielanych substancji?

W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie 6a:

6b) Czy producenci wyrobów tytoniowych są wówczas uprawnieni do okresu przejściowego?

7) Czy w przypadku ustanowienia lub stosowania alternatywnej metody pomiaru – czy to w połączeniu z alternatywnym maksymalnym poziomem wydzielanych substancji, czy też nie – producenci wyrobów tytoniowych są uprawnieni do okresu przejściowego, podczas którego będą mogli dostosować się do takiej alternatywnej metody pomiaru i ewentualnie do alternatywnego poziomu wydzielanych substancji?

Powołane przepisy prawa Unii i orzecznictwo sądów Unii

Dyrektywa 2014/40/UE: motywy 8 i 51, art. 2 pkt 10 i 21, art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 1 i 3 oraz art. 23 ust. 2

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej: art. 24 i 35

Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Stichting Jeugdpreventie Jeugd i in. (C-160/20, EU:C:2022:101) (zwany dalej „wyrokiem Stichting Rookpreventie”)

Wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r., Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773) (zwany dalej „wyrokiem Skoma-Lux”)

Powołane przepisy prawa krajowego i orzecznictwo sądów krajowych

Artykuły 1, 14 i 17a wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker (ustawy z dnia 10 marca 1988 r. o środkach ograniczających spożycie tytoniu, w szczególności w celu ochrony osób niepalących)

Artykuł 2.1 besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (rozporządzenia z dnia 14 października 2015 r. w sprawie połączenia w jedno rozporządzenie ogólnych środków administracyjnych opartych na ustawie o wyrobach tytoniowych)

Artykuły 1.1 i 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 (rozporządzenia sekretarza stanu ds. zdrowia, opieki społecznej i sportu z dnia 10 maja 2016 r. w sprawie przepisów dotyczących wytwarzania, prezentacji i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów)

Wyrok rechtbank Rotterdam z dnia 20 marca 2020 r. (ECLI:NL:RBROT:2020:2382)

Wyrok rechtbank Rotterdam z dnia 4 listopada 2022 r. (ECLI:NL:RBROT:2022:9297)

Wyrok College van Beroep voor het bedrijfsleven z dnia 3 kwietnia 2012 r. (ECLI:NL:CBB:2012:BW2472)

Wyrok Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State z dnia 2 lutego 2011 r. (ECLI:NL:RVS:2011:BP2750)

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Przewidziany w art. 3 ust. 1 dyrektywy maksymalny poziom substancji wydzielanych przez papierosy określono w oparciu o metodę, w odniesieniu do której w kręgach naukowych powszechnie przyjmuje się, iż najworniej oddaje używanie papierosa zgodnie z jego przeznaczeniem. Z badania Rijkstinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Krajowego Instytutu Zdrowia Publicznego i Środowiska, zwanego dalej „RIVM”) z 2018 r. wynika jednak, że jeżeliby substancje wydzielane przez papierosy zmierzyć metodą Canadian Intense, wówczas ten maksymalny poziom okazuje się znacznie przekroczony.
- 2 Stichting zwrócił się do NVWA o wycofanie z rynku papierosów z filtrem, które przekraczają maksymalny poziom wydzielanych substancji zgodnie z pomiarem wykonywanym metodą Canadian Intense. W dniu 20 września 2018 r. NVWA oddaliła wniosek Stichtingu. Stichting wniósł wówczas środek zaskarżenia, który oddalono decyzją z dnia 31 stycznia 2019 r. Następnie Stichting zaskarżył tę ostatnią decyzję przed rechtbank Rotterdam (sądem rejonowym w Rotterdamie, zwanego dalej „rechtbankiem”). W dniu 20 marca 2022 r. rechtbank skierował do Trybunału pytania prejudycjalne dotyczące ważności i wykładni art. 4 ust. 1 dyrektywy.
- 3 W wyroku Stichting Rookpreventie Trybunał orzekł, że wobec jednostek nie można powołać się na normy ISO, o których mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy, ponieważ nie zostały one opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (zwanym dalej „Dziennikiem Urzędowym”). Według Trybunału to do sądu krajowego należy ustalenie, czy metody rzeczywiście stosowane do pomiaru maksymalnego poziomu wydzielanych substancji są zgodne z dyrektywą, z pominięciem art. 4 ust. 1.
- 4 W swoim wyroku z dnia 4 listopada 2022 r. rechtbank orzekł odpowiednio, iż nie można powołać się na normy ISO wobec Stichtingu oraz że przyjęta w dyrektywie metoda określania maksymalnego poziomu wydzielanych substancji nie jest zgodna z dyrektywą, ponieważ nie mierzy poziomu wydzielanych substancji, które uwalniane są podczas używania papierosa zgodnie z przeznaczeniem. Z tego względu nie można ustalić, czy sprzedawane w Niderlandach papierosy z filtrem spełniają wymogi dotyczące maksymalnego poziomu wydzielanych substancji. Rechtbank uznał, że skarga jest zasadna.
- 5 Strona wnosząca apelację odwołała się od tego wyroku do sądu odsyłającego. Stichting wniósł apelację wzajemną. Na początku 2023 r. RIVM zmierzył – na zlecenie NVWA – poziomy substancji wydzielanych przy zastosowaniu metody

WHO TobLabNet SOP 01 (Standard operating procedure for intense smoking of cigarettes). Również i te wyniki wskazują na przekroczenie maksymalnego poziomu wydzielanych substancji.

Istotne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 6 Według Stichting przewidziane w art. 4 ust. 1 dyrektywy normy ISO w niewystarczającym stopniu odzwierciedlają używanie [papierosów] zgodnie z przeznaczeniem. Jest tak, ponieważ przyjęta w dyrektywie metoda nie uwzględnia sposobu, w jaki w praktyce następuje palenie papierosów, to jest przy zakrywaniu mikrootworów w filtrze wargami i palcami.
- 7 Stichting, NVWA i staatssecretaris są zdania, że zawarte w art. 2 pkt 21 dyrektywy pojęcie „używania (...) zgodnie z przeznaczeniem” odnosi się do konsumpcji papierosa poprzez wdychanie dymu papierosowego w sposób jak najwierniej odzwierciedlający zachowanie polegające na paleniu papierosów. Palacz zakrywa palcami i ustami znajdujące się w filtrze papierosa mikrootwory wentylacyjne, a w konsekwencji zaciąga się mocniej i częściej. Fakt ten wymaga uwzględnienia w metodzie pomiaru.
- 8 Natomiast zdaniem Philip Morris Benelux BV, Philip Morris Investments BV, JT International Company Netherlands BV, Van Nelle Tabak Nederland BV oraz British American Tobacco International (Holdings) BV (zwanym dalej łącznie „producentami wyrobów tytoniowych”) pojęcie to odnosi się wyłącznie do spalania papierosa i wytwarzania tym sposobem dymu, a zatem nie zachodzi potrzeba uwzględniania kwestii zakrywania mikrootworów wentylacyjnych. Powołują się oni w tym względzie na definicję pojęcia „papieros” zawartą w art. 2 pkt 10 dyrektywy.
- 9 Producenci wyrobów tytoniowych stoją ponadto na stanowisku, że pojęcie „powoływać się” wiąże się z obowiązkiem, a nie z pozbawieniem prawa do egzekwowania przepisów dotyczących poziomów substancji wydzielanych, niezależnie od przewidzianych przepisami norm w zakresie substancji wydzielanych. O powoływaniu się można mówić jedynie wówczas, gdy na zainteresowanym spoczywa jakiś obowiązek. Obowiązki, o których mowa w art. 3 i 4, spoczywają wyłącznie na producentach, importerach i dystrybutorach działających w przemyśle tytoniowym, a nie na Stichting. W konsekwencji zdaniem producentów wyrobów tytoniowych Stichting nie może wywodzić z tych artykułów żadnych praw.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania

- 10 Kwestią zasadniczą w postępowaniu głównym jest to, czy przekroczony jest określony w dyrektywie maksymalny poziom wydzielanych substancji. Sąd odsyłający zauważa, że art. 3 i 4 nie we wszystkich punktach są klarowne i że on sam napotyka trudności przy interpretacji zakresu wyroku Stichting

Rookpreventie. Ponadto nie jest też dla niego jasne, czy względem producentów wyrobów tytoniowych można przyjąć środki egzekucyjne.

- 11 **Po pierwsze**, sąd odsyłający zastanawia się, jak należy rozumieć pojęcie „jednostki ogólnie”. Jest to istotne, aby móc ustalić, wobec kogo można powoływać się na określone w dyrektywie normy ISO. W wyroku Stichting Rookpreventie Trybunał orzekł, że na takie normy można się powoływać wobec przedsiębiorstw (pkt 52), lecz nie wobec jednostek ogólnie ze względu na brak publikacji w Dzienniku Urzędowym (pkt 48, 51 i 73). Biorąc pod uwagę różne sposoby użycia tego pojęcia w samym wyroku oraz jego różne wersje językowe, sąd odsyłający nie ma pewności co do tego, czy oznacza to, że na normy ISO nie można powoływać się wobec jednostek ogólnie, w sensie „ogółu społeczeństwa”, czy też raczej, że chodzi o normy, na które nie można się powoływać ogólnie – a zatem co do zasady takie, na które nie można się powoływać wobec jednostek.
- 12 Sąd odsyłający zastanawia się ponadto, czy na normy ISO można powoływać się jednak wobec jednostek, jeżeli rzeczywiście mogły one zapoznać się z tymi normami, tak jak Stichting w niniejszej sprawie. W tym zakresie sąd odsyłający odwołuje się do pkt 48 wyroku Skoma-Lux. Co więcej Stichting występuje w obronie interesów jednostek, którym te normy ISO nie są znane, a Stichting uzyskał do nich dostęp właśnie w ramach niniejszego postępowania. Powoływanie się na normy ISO w takich okolicznościach oznaczałoby, że Stichting nie może osiągnąć zamierzonego celu w drodze niniejszego postępowania i dlatego sądowi odsyłającemu wydaje się niemożliwym do podtrzymania.
- 13 **Po drugie**, wychodząc od powyższych rozważań, sąd odsyłający zastanawia się, co należy rozumieć pod pojęciem „powoływać się”. W swoim wyroku z dnia 4 listopada 2022 r. rechtbank Rotterdam orzekł, że pojęcie to zarówno wiąże się z obowiązkiem, jak i daje możliwość pozbawienia prawa. W takim przypadku sądowi odsyłającemu wydaje się prawdopodobnym, że niemożność powołania się na art. 4 ust. 1 dyrektywy – oraz zawarte w nim odniesienie do norm ISO – wobec Stichting należy rozumieć w ten sposób, że nie można go pozbawić prawa do egzekwowania przepisów dotyczących maksymalnego poziomu wydzielanych substancji określonego w art. 3 ust. 1 dyrektywy, niezależnie od norm ISO przewidzianych w art. 4 ust. 1 dyrektywy.
- 14 **Po trzecie**, sąd odsyłający pragnie dowiedzieć się, jakie metody są stosowne do pomiaru maksymalnego poziomu substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla uwalnianych z papierosa przy używaniu go zgodnie z przeznaczeniem, a w szczególności, co należy rozumieć pod sformułowaniem „używanie (...) zgodnie z przeznaczeniem” w rozumieniu art. 2 pkt 21 dyrektywy. Po pierwsze z pkt 74 wyroku Stichting Jeugdpreventie Jeugd wynika, iż to do sądu odsyłającego należy ocena tego, czy metody rzeczywiście stosowane do pomiaru maksymalnego poziomu wydzielanych substancji są zgodne z dyrektywą. Sąd odsyłający wnioskuje z tego, że niekoniecznie muszą to być normy ISO. Po drugie – biorąc również pod uwagę inne wersje językowe – zdaniem sądu odsyłającego pojęcie „używania zgodnie z przeznaczeniem” należy rozumieć jako „używanie

tak, jak przewidziano”. Niemniej jednak nie jest jasne, czy chodzi tu o to, by jak najwierniej odzwierciedlić zachowanie polegające na paleniu papierosów, czy o wytwarzanie dymu w drodze procesu spalania, czy też o połączenie obu tych elementów. W pierwszym przypadku przy pomiarze maksymalnego poziomu wydzielanych substancji decydujące znaczenie miałyby objętość dymu oraz częstotliwość jego wdychania, a mikrootwory wentylacyjne musiałyby przynajmniej częściowo zostać zakryte, co nie ma miejsca w trakcie pomiaru maksymalnego poziomu wydzielanych substancji dokonywanego zgodnie z normami ISO. W takim przypadku normy ISO nie byłyby zatem stosowne do pomiaru maksymalnego poziomu wydzielanych substancji, jakie uwalniają się z papierosa podczas używania go zgodnie z przeznaczeniem.

- 15 Jeżeli normy ISO nie są stosowne, to sąd odsyłający pyta **po czwarte**, czy można ewentualnie zastosować inną metodę pomiaru i czy na tę inną metodę można wówczas powoływać się względem producentów wyrobów tytoniowych. Na producentach wyrobów tytoniowych spoczywa bowiem obowiązek stosowania norm ISO. Sąd odsyłający pragnie dowiedzieć się, jak takie ewentualne nowe obowiązki miałyby się do zasady określoności prawa i zasady pewności prawa. W konsekwencji powstaje pytanie o to, czy ewentualne negatywne skutki dla producentów wyrobów tytoniowych można uzasadnić celem, jakiemu służyć ma dyrektywa, czyli wysokim poziomem ochrony zdrowia publicznego. Sąd odsyłający pragnie dowiedzieć się ponadto, czy państwa członkowskie – a więc nie Komisja Europejska, jak to zostało przewidziane w art. 4 ust. 3 dyrektywy – mogą same ustalać taką metodę pomiaru oraz powoływać się na nią wobec producentów wyrobów tytoniowych. W tym względzie zastanawia się on również, jak miałyby to odnosić się do celu, jakiemu służyć ma dyrektywa, czyli (maksymalnej) harmonizacji oraz lepszemu funkcjonowaniu rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych, a także czy byłoby to zgodne z art. 24 dyrektywy, który dotyczy swobodnego przepływu.
- 16 **Po piąte**, sąd odsyłający zastanawia się, czy jeżeli należy przyjąć inną metodę pomiaru, to zastosowanie w dalszym ciągu będzie mieć maksymalny poziom wydzielanych substancji, o którym mowa w art. 3 ust. 1. Pojawia się zatem pytanie o to, czy istnieje nierozzerwalny związek pomiędzy określonymi w art. 4 ust. 1 normami ISO z jednej strony, a maksymalnym poziomem wydzielanych substancji, o którym mowa w art. 3, z drugiej strony, jak również o to, czy państwom członkowskim wolno samodzielnie – czy to tymczasowo, czy też nie – ustalać alternatywne wartości maksymalnego poziomu wydzielanych substancji i powoływać się na nie wobec producentów wyrobów tytoniowych, a także o to, jak ma się to do celu, jakiemu służyć ma dyrektywa, czyli (maksymalnej) harmonizacji oraz lepszemu funkcjonowaniu rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych.
- 17 Sąd odsyłający zwraca uwagę na to, że dyrektywa umożliwia obniżenie wartości maksymalnego poziomu wydzielanych substancji oraz dostosowanie metod pomiaru (zob. art. 3 ust. 2 oraz art. 4 ust. 3). Nic nie wskazuje na to, że nie mogłoby to odbyć się z osobna. W tym względzie odwołuje się on do motywu 51

dyrektywy. Jeżeli nie można mówić o nierozzerwalnym związku, wówczas maksymalny poziom wydzielanych substancji, o którym mowa w art. 3 ust. 1, zachowuje pełne zastosowanie w przypadku użycia alternatywnej metody pomiaru.

- 18 **Po szóste**, sąd odsyłający zastanawia się, czy w razie gdyby normy ISO okazały się niestosowne do pomiaru maksymalnego poziomu wydzielanych substancji, a wobec producentów wyrobów tytoniowych można było powołać się na alternatywną metodę pomiaru – choć nie jest jeszcze jasne, jaka miałyby to być metoda i do jakich wyników miałyby prowadzić – to jakie w międzyczasie miałyby być skutki takiej sytuacji, a w szczególności czy papierosy, które są obecnie sprzedawane w Niderlandach, powinny zostać tymczasowo wycofane z rynku.
- 19 **I wreszcie**, sąd odsyłający pragnie dowiedzieć się, czy producenci wyrobów tytoniowych są uprawnieni do okresu przejściowego, tak aby w stosownych przypadkach mogli dostosować się do alternatywnej metody pomiaru lub alternatywnego poziomu wydzielanych substancji.

DOKUMENT ROBOCZY