

Zaak C-717/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

27 november 2023

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

17 november 2023

Verzoekende partij tot *Revision*:

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und
Konsumentenschutz

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Strafprocedure tegen een groothandelaar in tabaksproducten die sigaretten in een verpakkingseenheid met een verboden etiket zou hebben afgeleverd

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van richtlijn 2014/40/EU; artikel 267 VWEU

Prejudiciële vraag

Moet artikel 23, lid 2, gelezen in samenhang met artikel 2, punt 40, en artikel 13, lid 1, onder c), van richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van richtlijn 2001/37/EG (PB 2014, L 127, blz. 1) aldus worden uitgelegd dat onder het verbod om tabaksproducten in de handel te brengen waarvan de verpakkingseenheid elementen of kenmerken bevat die verwijzen naar de smaak,

reeds de levering van die tabaksproducten door een groothandelaar aan een detaillist of pas de verkoop bij een detaillist aan consumenten valt?

Unierechtelijke bepalingen

Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van richtlijn 2001/37/EG (hierna: „richtlijn 2014/40”); artikelen 1, 2, 13, 15 en 23

Nationale bepalingen

Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtrauchererschutzgesetz (wet inzake tabak en de bescherming van niet-rokers; hierna: „TNRSG”), BGBl. nr. 431/1995 in de ten tijde van het hoofdgeding geldende versie BGBl. I nr. 66/2019; § 1, § 2, § 5d, lid 1, punt 3, § 14

Tabakmonopolgesetz 1996 (tabaksmonopoliewet; hierna: „TabMG 1996”), BGBl. nr. 830/1995 in de ten tijde van het hoofdgeding geldende versie BGBl. I nr. 104/2019; § 5, § 6, § 8, § 36

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Bij de strafbeschikking van de Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (districtsbestuur Grieskirchen, Oostenrijk; hierna: „autoriteit”) van 30 mei 2022 is een groothandelaar schuldig bevonden aan het feit dat de onderneming die hij als bestuurder vertegenwoordigt en die bij de distributieketen van tabaksproducten betrokken is, door de levering ervan aan een bepaalde tabakswinkel sigaretten met de op de verpakkingseenheid aangebrachte informatie „perfect afgerond” en „met *slow curing*”, die naar de smaak verwijst, in de handel heeft gebracht.
- 2 Hierdoor heeft de groothandelaar § 14, lid 1, punt 1, gelezen in samenhang met § 2, lid 1, punt 1, en § 5d, lid 1, punt 3, TNRSG, overtreden, waarvoor hem een geldboete van 1 000 EUR (en een vervangende gevangenisstraf) is opgelegd.
- 3 De groothandelaar heeft beroep ingesteld tegen de strafbeschikking van de autoriteit bij het Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk), dat het beroep heeft toegewezen, de bestreden strafbeschikking nietig heeft verklaard en de bestuurlijke strafprocedure heeft beëindigd.
- 4 Het Verwaltungsgericht heeft ter motivering aangegeven dat de autoriteit ervan is uitgegaan dat het tabaksproduct door de levering aan de tabakswinkel „in de handel [is] gebracht”. In § 1, punt 2, TNRSG wordt de definitie van het „in de handel brengen” van artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40 overgenomen. Hieruit volgt dat het „in de handel brengen” aan consumenten in verkooppunten of

bij verkoop op afstand plaatsvindt. De Oostenrijkse wetgever heeft zich beperkt tot de loutere overname van deze definitie. Anders dan Duitsland bestaat er in Oostenrijk geen regeling die waarborgt dat alle marktdeelnemers in de toeleveringsketen verantwoordelijk zijn voor het in de handel brengen. Volgens de bewoordingen van de definitie moet er daarom van worden uitgegaan dat met de „terbeschikkingstelling” aan consumenten het aanhouden van tabaksproducten met het oog op de rechtstreekse aflevering aan consumenten wordt bedoeld, dat wil zeggen de laatste fase vóór de verkoop aan consumenten, die bijvoorbeeld in een tabakswinkel plaatsvindt. De groothandelaar heeft het tabaksproduct dus niet „in de handel gebracht”, omdat hij het aan de detaillist (tabakswinkel) heeft geleverd die ook een handelaar en geen consument is.

- 5 De autoriteit heeft hiertegen beroep in *Revision* ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk). Vervolgens is de bevoegde federale minister in de plaats van de autoriteit in de procedure getreden. In het beroep in *Revision* wordt aangevoerd dat de lidstaten bij de onderhandelingen over richtlijn 2014/40 altijd van mening waren dat alle marktdeelnemers in de distributieketen verantwoordelijk zijn voor de naleving van de bepalingen van de richtlijn. Anders is een efficiënt markttoezicht om een hoge mate van bescherming van de gezondheid te bereiken en te handhaven niet mogelijk.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 6 Richtlijn 2014/40 bepaalt niet uitdrukkelijk welke bij de handel in tabaksproducten betrokken marktdeelnemers onder het verbod van artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 moeten vallen. De uitlegging van het begrip „in de handel brengen” lijkt bepalend te zijn voor de beantwoording van deze vraag.
- 7 Volgens artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40 wordt onder „in de handel brengen” verstaan: de terbeschikkingstelling van producten aan consumenten in de Unie, al dan niet tegen betaling, inclusief via de verkoop op afstand, ongeacht de plaats van productie ervan. Richtlijn 2014/40 bevat geen juridische definitie van het begrip „terbeschikkingstelling van producten”, dat wederom een centraal onderdeel vormt van het begrip „in de handel brengen”. In artikel 2, punt 35, van richtlijn 2014/40 wordt onder „consument” aan wie de producten ter beschikking worden gesteld, verstaan: een natuurlijke persoon die handelt voor doeleinden die buiten zijn bedrijfs- of beroepsactiviteit vallen. Volgens artikel 2, punt 41, van richtlijn 2014/40 wordt onder „detaillist” verstaan: een verkooppunt waar tabaksproducten in de handel worden gebracht, ook als dat door een natuurlijke persoon gebeurt (in het hoofdgeding is dit een tabakswinkel).
- 8 Uit de bewoordingen van de definitie in artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40 blijkt niet duidelijk of een tabaksproduct pas met de terbeschikkingstelling aan een consument of reeds met de terbeschikkingstelling aan een detaillist „in de handel [wordt] gebracht”. Terwijl artikel 2, punt 34, en artikel 18, lid 1, van

richtlijn 2014/40 verwijzen naar de grensoverschrijdende verkoop van tabaksproducten op afstand „aan consumenten”, verwijst artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40 [in de Duitse versie] niet naar de terbeschikkingstelling van tabaksproducten „aan”, maar „für Verbraucher” (ten behoeve van consumenten). Volgens het Verwaltungsgerichtshof wordt hierdoor geen uitlegging uitgesloten volgens welke reeds de terbeschikkingstelling van het tabaksproduct aan een detaillist – en niet pas de terbeschikkingstelling rechtstreeks aan de consument – onder het begrip „in de handel brengen” valt.

- 9 Wat de definitie van artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40 betreft, heeft het Hof gepreciseerd dat volgens de gebruikelijke betekenis van het woord „terbeschikkingstelling” een tabaksproduct moet worden geacht „in de handel [te zijn] gebracht” wanneer de consumenten deze kunnen kopen, hetgeen reeds het geval is wanneer een tabaksproduct voor verkoop beschikbaar is, zelfs voordat het is gekocht en betaald (arrest van 9 maart 2023, Pro Rauchfrei eV, C-356/22, EU:C:2023:174, punt 20). Indien deze uitlegging van het begrip „in de handel brengen”, die van de consument uitgaat, in het hoofdgeding wordt toegepast, zou de aflevering van een tabaksproduct door een groothandelaar nog geen „in de handel brengen” zijn, omdat een groothandelaar het tabaksproduct volgens het TabMG 1996 in beginsel alleen aan een tabakswinkel mag leveren. Consumenten kunnen op hun beurt geen tabaksproducten van een groothandelaar kopen.
- 10 Het arrest in zaak C-356/22 betrof de uitlegging van het zogenoemde verbod op het verbergen van gezondheidswaarschuwingen in artikel 8, lid 3, van richtlijn 2014/40 en niet artikel 13, lid 1, onder c), van richtlijn 2014/40 over de presentatie van het tabaksproduct. Het ging om de toepassing van het begrip „in de handel brengen” op een bepaalde vorm van de verkoop van tabaksproducten aan consumenten in een verkooppunt. Op grond van deze verschillen betwijfelt het Verwaltungsgerichtshof of de overwegingen van het Hof in het arrest in zaak C-356/22, punt 20, aldus moeten worden uitgelegd dat het „in de handel brengen” van tabaksproducten altijd – dus los van een inhoudelijk verband met een specifieke bepaling van richtlijn 2014/40 – veronderstelt dat het tabaksproduct rechtstreeks aan een consument ter beschikking wordt gesteld (bijvoorbeeld door de verkoop), en niet reeds in een eerder stadium van de toeleveringsketen kan plaatsvinden. In zijn conclusie in zaak C-370/20, Pro Rauchfrei eV, EU:C:2023:174, punt 38, die aan het arrest in zaak C-356/22 voorafging, heeft advocaat-generaal Tanchev aangegeven dat het voor het „in de handel brengen” van een tabaksproduct volstaat dat het ter beschikking is gesteld aan consumenten in de Unie, en daaraan tussen haakjes toegevoegd: „(groothandel is dus uitgesloten)”. Het Hof heeft deze overwegingen in zijn arrest in zaak C-356/22 echter niet overgenomen.
- 11 Volgens het Verwaltungsgerichtshof bestaan er ook goede redenen om aan te nemen dat een tabaksproduct, wat de naleving van de bepalingen inzake de presentatie van de verpakking betreft, niet pas met de rechtstreekse terbeschikkingstelling aan de consument „in de handel [wordt] gebracht”.

- 12 In richtlijn 2014/40 wordt het in artikel 2, punt 40, algemeen beschreven begrip „in de handel brengen” in verschillende contexten gebruikt. Sommige van deze bepalingen verbieden het „in de handel brengen” van bepaalde tabaksproducten vanwege hun ingrediënten, zoals artikel 7, leden 1, 6, 7 en 9, of artikel 17, of stellen het „in de handel brengen” afhankelijk van de naleving van de vereisten van die richtlijn, zoals artikel 8, lid 1, artikel 15, lid 1, en artikel 20, leden 1 en 3, onder a). Andere verplichten de producenten en importeurs om de nationale autoriteiten vóór en na het „in de handel brengen” van tabaksproducten bepaalde informatie ter beschikking te stellen, zoals artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 4, artikel 19, lid 1, artikel 20, lid 2, en artikel 22, lid 1. Weer andere verwijzen naar de detaillisten die tabaksproducten rechtstreeks aan de consument „in de handel brengen”, zoals artikel 2, punt 41, en artikel 18, lid 2.
- 13 Uit een dergelijke systematische beschouwing van richtlijn 2014/40 blijkt dat het in artikel 2, punt 40, algemeen omschreven begrip „in de handel brengen” afhankelijk van het verband met een specifieke inhoudelijke bepaling van de richtlijn en afhankelijk van de specifieke situatie betrekking kan hebben op verschillende bij de handel in tabaksproducten betrokken marktdeelnemers. De verplichting van de lidstaten om er volgens artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 op toe te zien dat tabaksproducten die niet aan deze richtlijn voldoen, niet „in de handel [worden] gebracht”, kan bijgevolg – afhankelijk van de context en de situatie – in het ene geval reeds betrekking hebben op de producenten, importeurs of groothandelaars en in een ander geval daarentegen uitsluitend op de detaillisten.
- 14 Zo heeft in het hoofdgeding in zaak C-356/22 alleen de detaillist er door de presentatie van zijn verkoopautomaat op invloed gehad dat de op de sigarettenverpakkingen aangebrachte waarschuwingen niet in strijd met artikel 8, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 2014/40 worden verborgen. In het onderhavige hoofdgeding daarentegen kan in eerste instantie de producent van de sigaretten(verpakkingen) de presentatie ervan met inachtneming van artikel 13 van richtlijn 2014/40 bepalen. De importeur of groothandelaar kan echter ook besluiten of hij verpakkingen waarvan de presentatie niet voldoet aan de vereisten van deze richtlijn, in de toeleveringsketen van de tabaksproducten doorgeeft. Hetzelfde geldt voor de verkoop van een dergelijk product door een tabakswinkelier in zijn verkooppunt aan een consument.
- 15 Blijkbaar is ook de Duitse wetgever bij de omzetting van richtlijn 2014/40 van deze uitlegging van het begrip „in de handel brengen” uitgegaan die afhankelijk van het verband met een specifieke bepaling van richtlijn 2014/40 betrekking heeft op alle of slechts enkele bij de handel in tabaksproducten betrokken marktdeelnemers. Volgens het nationale recht moet de definitie van het begrip „in de handel brengen” niet alleen de rechtstreekse aflevering van een tabaksproduct aan de consument, maar elke aflevering in elk stadium van de toeleveringsketen van tabaksproducten – van de producent tot de detaillist – omvatten.