

## Věc C-155/24

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

28. února 2024

**Předkládající soud:**

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

27. února 2024

**Žalobci v odvolacím řízení:**

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

**Žalovaná v odvolacím řízení:**

Stichting Rookpreventie Jeugd

**Předmět původního řízení**

Původní řízení se týká návrhu, který podala Stichting Rookpreventie Jeugd (Nadace pro prevenci kouření u mladistvých, dále jen „Stichting“) k Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Nizozemský úřad pro bezpečnost potravin a výrobků, dále jen „NVWA“), aby tento orgán zajistil, aby cigarety s filtrem na

nizozemském trhu při zamýšleném použití splňovaly maximální úrovně emisí dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého stanovené ve směrnici 2014/40/EU (dále jen „maximální úrovně emisí“).

### **Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU se týká výkladu článků 3 a 4 směrnice 2014/40. Z obou těchto ustanovení společně vyplývá, že podniky nesmí v členských státech uvádět na trh nebo vyrábět cigarety překračující maximální úrovně emisí stanovené ve směrnici 2014/40, které se měří na základě ISO norem uvedených v těchto ustanoveních.

### **Předběžné otázky**

1) Musí být čl. 4 odst. 1 směrnice 2014/40/EU vykládán v tom smyslu, že ISO normy nevyhlášené v Úředním věstníku Evropské unie nelze bez výjimky uplatňovat vůči jednotlivci, mezi jiným vůči Stichting, a tedy ani tehdy, pokud se dotčený jednatel mohl s těmito normami seznámit a mohl je (za poplatek) obdržet?

2) Je nemožnost uplatňovat vůči jednotlivci článek 4 odst. 1 směrnice 2014/40/EU – v rozsahu, v němž toto ustanovení odkazuje na ISO normy nevyhlášené v Úředním věstníku Evropské unie, – nezbytné chápat jako: zákaz uplatňovat právo na prosazování maximálních úrovní emisí dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého stanovených v čl. 3 odst. 1 této směrnice?

3) Musí být výraz „užití [...] za zamýšleným účelem“, který je uveden v definici „emisí“ v čl. 2 bodě 21 směrnice 2014/40/EU, vykládán v tom smyslu, že se jedná o maximálně možné přiblížení se způsobu, jakým člověk kouří, přičemž pak je při měření nezbytné zohlednit každopádně částečné zakrytí malých větracích otvorů v cigaretovém filtru nebo objem a četnost kouření, nebo je tím míněn pouze způsob konzumace cigaret prostřednictvím procesu spalování?

4) Nejsou-li ISO normy uvedené v čl. 4 odst. 1 směrnice 2014/40/EU s ohledem na odpověď na třetí otázku vhodné pro měření úrovní emisí: a) Vede cíl sledovaný směrnicí 2014/40/EU, kterým je vysoká úroveň ochrany veřejného zdraví, zejména v případě mladých lidí, v tom případě k tomu, že zásada právní jistoty a zásada určitosti nebrání uplatňování alternativní metody měření vůči výrobcům tabákových výrobků?

Je-li s přihlédnutím k zásadě právní jistoty a k zásadě určitosti odpověď na otázku 4a kladná:

4b) Je členským státům dovoleno, aby samy, případně pouze přechodně, stanovily nebo používaly alternativní metodu měření a tu (rovněž) uplatňovaly vůči výrobcům tabákových výrobků, a

4c) je použití alternativních metod měření v souladu s cílem (maximální) harmonizace a usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu, který sleduje směrnice 2014/40/EU?

5a) Použijí se i nadále maximální úrovně emisí stanovené v čl. 3 odst. 1 směrnice 2014/40/EU bez omezení i tehdy, pokud musí být použita alternativní metoda měření?

V případě záporné odpovědi na otázku 5a:

5b) Je členským státům dovoleno, aby samy, případně pouze přechodně, stanovily nebo používaly alternativní maximální úrovně emisí a tyto (rovněž) uplatňovaly vůči výrobcům tabákových výrobků, a

5c) je použití alternativních maximálních úrovní emisí v souladu s cílem (maximální) harmonizace a usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu, který sleduje směrnice 2014/40/EU?

6a) Mohou-li členské státy stanovit nebo používat alternativní metodu měření, a lze-li ji uplatňovat vůči výrobcům tabákových výrobků, vede cíl vysoké úrovně ochrany veřejného zdraví, zejména v případě mladých lidí, který sleduje směrnice 2014/40/EU, ve spojení s čl. 23 odst. 2 této směrnice k tomu, že cigarety uvedené na trh v Nizozemsku musí být z tohoto trhu staženy, dokud nebude stanovena nová metoda měření a dokud tedy nebude možné určit, zda cigarety při užití za zamýšleným účelem dodržují maximální úrovně emisí?

V případě kladné odpovědi na otázku 6a:

6b) Mají v tomto případě výrobci tabákových výrobků nárok na přechodné období?

7) V případě, že byla stanovena nebo je používána alternativní metoda měření, případně ve spojení s alternativními maximálními úrovněmi emisí, mají pak výrobci tabákových výrobků nárok na přechodné období, během kterého se mohou této alternativní metodě měření a případným alternativním maximálním úrovním emisí přizpůsobit?

### **Uplatňovaná ustanovení unijního práva a judikatura Soudního dvora**

Směrnice 2014/40/EU, dále jen „směrnice“, body 8 a 51 odůvodnění, čl. 2 body 10 a 21, čl. 3 odst. 1 a 2, čl. 4 odst. 1 a 3, jakož i čl. 23 odst. 2

Listina základních práv Evropské unie, články 24 a 35

Rozsudek ze dne 22. února 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd a další (C-160/20, EU:C:2022:101) (dále jen „rozsudek Stichting Rookpreventie“)

Rozsudek ze dne 11. prosince 2007, Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773) (dále jen „rozsudek Skoma-Lux“)

### **Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva a vnitrostátní judikatura**

Wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker (zákon ze dne 10. března 1988 týkající se opatření k omezení konzumace tabáku, zejména na ochranu nekuřáků), články 1, 14 a 17a

Besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (nařízení ze dne 14. října 2015 o sloučení obecných správních opatření na základě tabákového zákona do jednoho nařízení), článek 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 (nařízení státního tajemníka pro zdraví, blaho a sport ze dne 10. května 2016 týkající se pravidel výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků a souvisejících výrobků), články 1.1 a 2.1

Rozhodnutí Rechtbank Rotterdam (Okresní soud v Rotterdamu, Nizozemsko) ze dne 20. března 2020 (ECLI:NL:RBROT:2020:2382)

Rozhodnutí Rechtbank Rotterdam (Okresní soud v Rotterdamu) ze dne 4. listopadu 2022 (ECLI:NL:RBROT:2022:9297)

Rozhodnutí College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nejvyšší správní obchodní a průmyslový soud, Nizozemsko) ze dne 3. dubna 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BW2472)

Rozhodnutí Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení Státní rady pro správní soudnictví, Nizozemsko) ze dne 2. února 2011 (ECLI:NL:RVS:2011:BP2750)

### **Stručný popis skutkového stavu a původního řízení**

- 1 Maximální úrovně emisí cigaret stanovené v čl. 3 odst. 1 směrnice byly stanoveny na základě metody, o níž ve vědeckých kruzích převládá názor, že nejlépe odpovídá užívání cigarety za zamýšleným účelem. Zšetření, které provedl Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Národní institut pro veřejné zdraví a životní prostředí, Nizozemsko, dále jen „RIVM“) v roce 2018 ovšem vyplývá, že tyto maximální úrovně emisí jsou značně překračovány, pokud jsou emise cigaret měřeny metodou označovanou jako „Canadian Intense“.
- 2 Stichting požádala NVWA, aby cigarety s filtry, které při měření metodou „Canadian Intense“ nedodržují maximální úrovně emisí, nechal stáhnout z trhu.

NVWA návrh, který podala Stichting, zamítl dne 20. září 2018. Stichting proti tomu podala stížnost, která byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 31. ledna 2019. Stichting následně podala proti tomuto rozhodnutí žalobu k Rechtbank Rotterdam (Okresní soud v Rotterdamu, Nizozemsko, dále jen „okresní soud“). Okresní soud předložil dne 20. března 2022 Soudnímu dvoru předběžné otázky týkající se platnosti a výkladu čl. 4 odst. 1 směrnice.

- 3 V rozsudku Stichting Rookpreventie Soudní dvůr uvedl, že ISO normy, na které se odkazuje v čl. 4 odst. 1 směrnice, není možné uplatňovat vůči jednotlivcům, protože tyto normy nebyly vyhlášeny v *Úředním věstníku Evropské unie* (dále jen „Úřední věstník“). Podle názoru Soudního dvora přísluší vnitrostátnímu soudu, aby určil, zda metody skutečně používané k měření maximálních úrovní emisí jsou v souladu se směrnicí, přičemž nebude přihlížet k jejímu čl. 4 odst. 1.
- 4 V souladu s tím okresní soud ve svém rozhodnutí ze dne 4. listopadu 2022 rozhodl, že ISO normy není možné vůči Stichting uplatňovat a že metoda měření maximálních úrovní emisí použitá ve směrnici není s touto směrnicí slučitelná, protože tato metoda neměří úroveň emisí, které se uvolňují při užívání cigarety za zamýšleným účelem. Nelze proto určit, zda cigarety s filtrem, které se prodávají v Nizozemsku, dodržují maximální úroveň emisí. Okresní soud žalobě vyhověl.
- 5 Navrhovatelé v odvolacím řízení podali proti tomuto rozhodnutí odvolání k předkládajícímu soudu. Stichting podala vzájemné odvolání. Na začátku roku 2023 provedl RIVM z pověření NVWA měření úrovně emisí metodou WHO označovanou jako TobLabNet SOP 01 (Standard operating procedure for intense smoking of cigarettes). Rovněž z výsledků tohoto měření vyplynulo, že jsou úrovně emisí překračovány.

### **Hlavní argumenty účastníků původního řízení**

- 6 Stichting má za to, že ISO normy stanovené v čl. 4 odst. 1 směrnice dostatečně nezohledňují užití k zamýšlenému účelu. Důvodem je to, že u metody použité ve směrnici se nepřihlíží ke způsobu, jakým se cigareta v praxi kouří, totiž tak, že rty a prsty překrývají malé otvory ve filtru.
- 7 Stichting, NVWA a Staatssecretaris (Státní tajemník, Nizozemsko) mají za to, že formulace „užití [...] za zamýšleným účelem“ v čl. 2 bodě 21 směrnice odkazuje na konzumaci cigarety inhalováním cigaretového kouře, což se co nejvíce blíží způsobu, jakým člověk kouří cigaretu. Kuřák svými prsty a rty zakrývá malé větrací otvory v cigaretovém filtru a v důsledku toho inhaluje intenzivněji (hlouběji) a častěji. Tu musí metoda měření zohlednit.
- 8 Naproti tomu podle společností Philip Morris Benelux BV, Philip Morris Investments BV, JT International Company Netherlands BV, Van Nelle Tabak Nederland BV a British American Tobacco International (Holdings) BV (dále společně jen „tabákové společnosti“) tato formulace odkazuje pouze na spalování cigarety a na tím vznikající kouř a zakrývání malých větracích otvorů tak není



nezbytné zohlednit. V tomto ohledu poukazují na definici výrazu „cigareta“ v čl. 2 bodě 10 směrnice.

- 9 Tabákové společnosti dále zastávají názor, že sloveso „uplatňovat“ souvisí s povinností a nikoliv s uplatňováním práva na prosazování úrovně emisí, a to nezávisle na předepsaných emisních normách. O uplatňování se jedná pouze tehdy, když se osoby týká nějaká povinnost. Povinnosti vyplývající z článků 3 a 4 se týkají výlučně výrobců, dovozců a distributorů v tabákovém průmyslu a nikoliv Stichting. Z toho vyplývá, že Stichting z těchto článků nemůže dovozovat žádná práva.

### **Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 10 V původním řízení má zásadní význam otázka, zda jsou překračovány maximální úrovně emisí stanovené ve směrnici. Předkládající soud upozorňuje na skutečnost, že články 3 a 4 nejsou ve všech ohledech jednoznačné a že při výkladu výroku rozsudku Stichting Rookpreventie naráží na problémy. Předkládajícímu soudu kromě toho není jasné, zda lze proti tabákovým společnostem postupovat s pomocí donucovacích opatření.
- 11 Zaprvé si předkládající soud pokládá otázku, jak je zapotřebí chápat formulaci „vůči jednotlivcům obecně“. To je relevantní pro určení toho, vůči komu mohou být uplatňovány ISO normy stanovené ve směrnici. V rozsudku Stichting Rookpreventie Soudní dvůr uvedl, že tyto normy sice lze uplatňovat vůči podnikům (bod 52), z důvodu neexistence vyhlášení v Úředním věstníku je ovšem nelze obecně uplatňovat vůči jednotlivcům (body 48, 51 a 73). Vzhledem k nejednotnému použití této formulace v rozsudku a jeho různým jazykovým zněním není předkládajícímu soudu jasné, zda je tím myšleno, že ISO normy nelze uplatňovat „vůči jednotlivcům obecně“ ve smyslu „veřejnosti“, nebo zda se jedná o normy, které nelze obecně, tedy zásadně uplatňovat vůči jednotlivcům.
- 12 Kromě toho se předkládající soud táže, zda je přesto možné uplatňovat ISO normy vůči jednotlivcům, pokud se s těmito normami skutečně mohli seznámit, jako je tomu v případě Stichting. V této souvislosti je třeba poukázat na bod 48 rozsudku Skoma-Lux. Stichting navíc zastupuje zájmy jednotlivců, kteří s těmito ISO normami nebyli seznámeni, a Stichting obdržela tyto normy právě v rámci tohoto řízení. Uplatňování ISO norem za těchto okolností by znamenalo, že Stichting nemůže dosáhnout cíle sledovaného tímto řízením, a předkládající soud to proto nepovažuje za obhajitelné.
- 13 Na základě výše uvedených úvah se předkládající soud **zadruhé** táže, jak je nezbytné chápat sloveso „uplatňovat“. Rechtbank Rotterdam (Okresní soud v Rotterdamu) ve svém rozhodnutí ze dne 4. listopadu 2022 uvedl, že toto sloveso souvisí s povinností, nabízí ale rovněž možnost upřít právo. V tomto případě se předkládajícímu soudu zdá být nasnadě, že nemožnost uplatňovat vůči Stichting čl. 4 odst. 1 směrnice a v něm stanovený odkaz na ISO normy, musí být chápána tak, že jí nesmí být upřeno právo na prosazování maximálních úrovní emisí

stanovených v čl. 3 odst. 1 směrnice, a sice nezávisle na ISO normách předepsaných v čl. 4 odst. 1 této směrnice.

- 14 **Zatřetí** se předkládající soud táže, jaká metoda je vhodná pro měření maximálních úrovní emisí dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého v cigaretách, které se uvolňují při užívání za zamýšleným účelem, zejména jak je nezbytné chápat výraz „užití [...] za zamýšleným účelem“ ve smyslu čl. 2 bodu 21 směrnice 2014/40. Z bodu 74 rozsudku Stichting Rookpreventie zaprvé vyplývá, že přísluší předkládajícímu soudu, aby posoudil, zda metody skutečně používané k měření maximálních úrovní emisí jsou v souladu se směrnicí. Předkládající soud z toho dovozuje, že to nejsou nutně ISO normy. Zadruhé musí být formulace „užití [...] za zamýšleným účelem“ podle názoru předkládajícího soudu s přihlédnutím k jiným jazykovým zněním chápána jako „předpokládané použití“. Nicméně není jasné, zda se přitom jedná o co největší přiblížení se způsobu, jakým člověk kouří cigaretu, o kouř vznikající spalovacím procesem nebo o kombinaci obojího. V prvním případě by při měření maximálních úrovní emisí byl rozhodující objem a četnost kouře a malé větrací otvory by musely být každopádně částečně překryty, což se při měření maximálních úrovní emisí podle ISO norem neděje. V tomto případě by ISO normy nebyly vhodné k měření maximálních úrovní emisí, které se uvolňují při užívání cigarety za zamýšleným účelem.
- 15 Nejsou-li ISO normy vhodné, pak předkládající soud pokládá **čtvrtou** otázku, zda lze případně použít jinou metodu měření a zda tuto metodu lze uplatňovat vůči tabákovým společnostem. Tyto společnosti totiž mají povinnost používat ISO normy. Předkládající soud se táže, jaký je vztah mezi případnými novými povinnostmi a zásadami určitosti a právní jistoty. V návaznosti na to vyvstává otázka, zda případné negativní důsledky pro tabákové společnosti lze odůvodnit cílem vysoké úrovně ochrany veřejného zdraví. Navíc se předkládající soud táže, zda samotné členské státy, a nikoliv Evropská komise, jak stanoví čl. 4 odst. 3 směrnice, mohou tyto metody měření stanovit a uplatňovat je vůči tabákovým společnostem. V této souvislosti se předkládající soud rovněž táže, zda by to bylo v souladu s cílem (maximální) harmonizace a usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu s tabákovými výrobky, který sleduje směrnice, a s článkem 24 této směrnice, který se týká volného pohybu.
- 16 **Zapáté** předkládající soud pokládá otázku, zda se i nadále použijí maximální úrovně emisí podle čl. 3 odst. 1, pokud musí být použita jiná metoda měření. Je tedy relevantní otázka, zda existuje vnitřní souvislost mezi ISO normami podle čl. 4 odst. 1 na straně jedné a maximálními úrovněmi emisí podle článku 3 na straně druhé a zda je členským státům umožněno, aby si samy, případně pouze přechodně, stanovily alternativní maximální úrovně emisí a tyto uplatňovaly vůči tabákovým společnostem, a jak je to v souladu s cílem (maximální) harmonizace a usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu sledovaného směrnicí.
- 17 Předkládající soud poukazuje na skutečnost, že směrnice stanoví možnost snížit maximální úrovně emisí a přizpůsobit metody měření (viz čl. 3 odst. 2 a čl. 4 odst. 3). Neexistují důvody domnívat se, že tak nelze učinit nezávisle na sobě.

V této souvislosti předkládající soud odkazuje na bod 51 odůvodnění směrnice. V případě, že žádná vnitřní souvislost neexistuje, je možné maximální úrovně emisí stanovené v čl. 3 odst. 1 používat nadále bez omezení i při použití alternativní metody měření.

- 18 **Zašesté** se předkládající soud táže pro případ, že ISO normy nejsou vhodné pro měření maximálních úrovní emisí, a vůči tabákovým společnostem je možné uplatňovat alternativní metodu měření, aniž by již bylo zřejmé, o jakou metodu se jedná a k jakým výsledkům povede, jaké důsledky s tím musí být v mezidobí spojeny, zejména, zda cigarety, které se v současnosti prodávají v Nizozemsku, musí být předběžně staženy z trhu.
- 19 **Konečně** se předkládající soud táže, zda se tabákové společnosti mohou domáhat přechodného období, aby se případně přizpůsobily alternativní metodě měření nebo alternativním maximálním úrovním emisí.