



Сборник съдебна практика

Дело C-160/20

Stichting Rookpreventie Jeugd и др.
срещу
Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

(Преюдициално запитване, отправено от Rechtbank Rotterdam)

Решение на Съда (голям състав) от 22 февруари 2022 година

„Преюдициално запитване — Директива 2014/40/ЕС — Производство, представяне и продажба на тютюневи изделия — Изделия, които не отговарят на максималните равнища на емисиите — Забрана за пускане на пазара — Метод за измерване — Цигари с филтър, имащи малки дупчици за вентилация — Измерване на емисиите въз основа на стандартите ISO — Непубликувани в *Официален вестник на Европейския съюз* стандарти — Съответствие с изисквания за публикуване, предвидени в член 297, параграф 1 ДФЕС, тълкуван в светлината на принципа на правната сигурност — Съответствие с принципа на прозрачност“

1. *Сближаване на законодателствата — Производство, представяне и продажба на тютюневи изделия — Директива 2014/40 — Съставки и емисии — Максимални равнища на емисиите на катран, никотин, въглероден оксид и други вещества — Методи за измерване — Цигари, които не отговарят на максималните равнища на емисиите — Измерване на емисиите, основано на стандартите ISO (член 3, параграф 1 и член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 29—33 и т.1 от диспозитива)

2. *Сближаване на законодателствата — Производство, представяне и продажба на тютюневи изделия — Директива 2014/40 — Съставки и емисии — Максимални равнища на емисиите на катран, никотин, въглероден оксид и други вещества — Методи за измерване — Цигари, които не отговарят на максималните равнища на емисиите — Измерване на емисиите, основано на стандартите ISO — Непубликуване на тези стандарти в *Официален вестник на Европейския съюз* — Непротивопоставимост по отношение на частноправните субекти — Нарушение на принципа на прозрачност — Липса — Валидност от гледна точка на Регламент № 216/2013 и на член 297, параграф 1 ДФЕС, тълкуван в светлината на принципа на правната сигурност (член 297, параграф 1 ДФЕС; Регламент № 216/2013 на Съвета; член 3, параграф 1 и член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 на Европейския парламент и на Съвета)*

(вж. т. 35—38, 43—49, 51—53 и т. 2 от диспозитива)

3. Сближаване на законодателствата — Производство, представяне и продажба на тютюневи изделия — Директива 2014/40 — Съставки и емисии — Максимални равнища на емисиите на катран, никотин, въглероден оксид и други вещества — Методи за измерване — Цигари, които не отговарят на максималните равнища на емисиите — Измерване на емисиите, основано на стандартите ISO — Участие на тютюневата промишленост в създаването на тези стандарти — Валидност от гледна точка на Рамковата конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация (РККТ)
(член 3, параграф 1 и член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 на Европейския парламент и на Съвета)

(вж. т. 59—63 и т. 3 от диспозитива)

4. Сближаване на законодателствата — Производство, представяне и продажба на тютюневи изделия — Директива 2014/40 — Съставки и емисии — Максимални равнища на емисиите на катран, никотин, въглероден оксид и други вещества — Методи за измерване — Цигари, които не отговарят на максималните равнища на емисиите — Измерване на емисиите, основано на стандартите ISO — Преценка на валидността на Директивата от гледна точка на проучвания с по-късна дата от датата на приемането ѝ — Недопустимост — Валидност от гледна точка на член 114, параграф 3 ДФЕС, Рамковата конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация и членове 24 и 35 от Хартата
(член 114, параграф 3 ДФЕС; членове 24 и 35 от Хартата на основните права на Европейския съюз; член 3, параграф 1 и член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 на Европейския парламент и на Съвета)

(вж. т. 67—69 и т. 4 от диспозитива)

5. Сближаване на законодателствата — Производство, представяне и продажба на тютюневи изделия — Директива 2014/40 — Съставки и емисии — Максимални равнища на емисиите на катран, никотин, въглероден оксид и други вещества — Методи за измерване — Цигари, които не отговарят на максималните равнища на емисиите — Измерване, на емисиите, съобразено с научното и техническото развитие или международно приетите стандарти — Отчитано като съображение високо равнище на защита на човешкото здраве — Проверка на точността на измерванията — Отговорност на одобрените и наблюдаваните на национално равнище лаборатории
(член 3, параграф 1 и член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 на Европейския парламент и на Съвета)

(вж. т. 74—79 и т. 5 от диспозитива)

Резюме

Цигари с филтър: създаденият от ISO метод за определяне на максималните равнища на емисиите на катран, никотин и въглероден оксид, към който препраща правото на Съюза, е валиден и противопоставим на производителите на цигари

След като обаче не е публикуван в Официален вестник на Европейския съюз, този метод не е противопоставим на частноправните субекти като цяло, например на сдруженията за защита на здравето на потребителите

През юли и август 2018 г. Stichting Rookpreventie Jeugd (Фондация за предотвратяване на тютюнопушенето сред младите хора, Нидерландия) и четиринадесет други субекти (наричани по-нататък „жалбоподателите“) сезират Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (нидерландски орган за безопасност на храните и потребителските стоки) с искане за прилагане на принудителна административна мярка. Жалбоподателите искат от този орган, от една страна, да гарантира, че предлаганите на потребителите в Нидерландия цигари с филтър отговарят, при употреба по предназначение, на определените в Директива 2014/40¹ максимални равнища на емисиите на катран, никотин и въглероден оксид, и от друга страна, да задължи производителите, вносителите и дистрибуторите на тютюневи изделия да изтеглят от пазара цигарите с филтър, които не са в съответствие с тези равнища на емисиите.

Жалбоподателите подават против решението, с което това искане е отхвърлено, жалба по административен ред пред държавния секретар. След отхвърлянето на тази жалба жалбоподателите сезират Rechtbank Rotterdam (Районен съд Ротердам, Нидерландия). Те твърдят, че член 4, параграф 1 от Директива 2014/40² не изисква използването на определен метод за измерване на равнищата на емисиите и че например от различни проучвания е видно, че за да се определят точните равнища на катран, никотин и въглероден оксид в емисиите от използвана по предназначение цигара с филтър, трябва да се приложи друг метод на измерване (наречен „Canadian intense“).

Районен съд Ротердам сезира Съда с преюдициално запитване по-специално относно валидността на член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 от гледна точка на принципа на прозрачност³, няколко разпоредби от правото на Съюза⁴ и Рамковата конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация⁵.

¹ Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законите, 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 (ОВ L 127, 2014 г., стр. 1). Член 3, параграф 1 от тази директива предвижда максималните равнища на емисиите на катран, никотин и въглероден оксид от цигари, пуснати на пазара или произведени в държавите членки (наричани по-нататък „определените в Директива 2014/40 максимални равнища на емисиите“).

² Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 „[с]ъдържанието на катран, никотин и въглероден оксид в емисиите от цигари се измерва въз основа на стандарт ISO 4387 за катрана, стандарт ISO 10315 за никотина и стандарт ISO 8454 за въглеродния оксид. Точността на измерванията на катран, никотин и въглероден оксид се определя в съответствие със стандарт ISO 8243“.

³ Предвиден в член 1, втора алинея ДЕС, член 10, параграф 3 ДЕС, член 15, параграф 1 ДФЕС, член 298, параграф 1 ДФЕС и член 42 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

⁴ Член 114, параграф 3 ДФЕС, член 297, параграф 1 ДФЕС, Регламент (ЕС) № 216/2013 на Съвета от 7 март 2013 година относно електронното публикуване на Официален вестник на Европейския съюз (ОВ L 69, 2013 г., стр. 1) и членове 24 и 35 от Хартата.

⁵ Рамкова конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация (наричана по-нататък „РККТ“), сключена в Женева на 21 май 2003 г., по която Съюзът и неговите държави членки са страни.

С решението си, постановено от големия състав, Съдът потвърждава валидността на тази разпоредба, като приема, че тя е в съответствие по-специално с посочените в преюдициалното запитване принципи и разпоредби на правото на Съюза и на международното право⁶.

Съображения на Съда

На първо място, Съдът приема, че съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 определените в тази директива максимални равнища на катран, никотин и въглероден оксид в емисиите от цигари, предназначени да бъдат пуснати на пазара или произведени в държавите членки, трябва да се измерват чрез прилагане на методите за измерване, произтичащи от стандартите ISO, към които препраща тази разпоредба. Всъщност тя препраща императивно към тези стандарти ISO и не споменава никакъв друг метод за измерване.

На второ място, Съдът анализира най-напред валидността на член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 от гледна точка на принципа на прозрачност. В това отношение той отбелязва, че макар да препраща към стандарти ISO, които не са били публикувани в Официален вестник, тази разпоредба не предвижда никакво ограничение във връзка с достъпа до тях, включително чрез обвързването на същия с подаването на заявление на основание на разпоредбите относно публичния достъп до документите на европейските институции⁷. Що се отнася, по-нататък, до валидността на член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 от гледна точка на Регламент № 216/2013⁸, Съдът посочва, че материалната законосъобразност на тази директива не бива съгласно съдебната практика да се преценява от гледна точка на този регламент. Накрая, що се отнася до валидността на член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 от гледна точка на член 297, параграф 1 ДФЕС⁹, тълкуван в светлината на принципа на правната сигурност, Съдът отбелязва, че предвид широкото право на преценка, с което разполага при упражняване на предоставените му правомощия, когато действията му предполагат избор от политическо, икономическо и социално естество и комплексни преценки и оценки, законодателят на Съюза може да препраща в актовете, които приема, към технически стандарти, създадени от орган по стандартизация, какъвто е Международната организация по стандартизация (ISO).

Съдът обаче уточнява, че принципът на правната сигурност изисква препращането към такива норми да е ясно, точно и предвидимо като последици, за да могат заинтересованите лица да се ориентират в правни положения и отношения, свързани с правния ред на Съюза. В случая Съдът счита, че доколкото препращането в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 към стандартите ISO е в съответствие с това изискване и тази директива е била публикувана в Официален вестник, само по себе си обстоятелството, че посочената разпоредба препраща към стандарти ISO, които на този етап не са били публикувани в Официален вестник, не може да постави под въпрос валидността ѝ.

⁶ По-специално член 5, параграф 3 от РККТ.

⁷ Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76).

⁸ Регламент (ЕС) № 216/2013 предвижда по-специално правилата относно публикуването в Официален вестник на правните актове на Съюза.

⁹ Съгласно тази разпоредба „[з]аконодателните актове се публикуват в *Официален вестник на Европейския съюз*. Те влизат в сила на датата, посочена в тях, или при липса на такава дата, на двадесетия ден след тяхното публикуване“.

Що се отнася обаче до това дали стандартите ISO са противопоставими на частноправните субекти, Съдът припомня, че съгласно принципа на правната сигурност тези стандарти, станали задължителни със законодателен акт на Съюза, са противопоставими на частноправните субекти, взети като цяло, само ако на свой ред са били публикувани в Официален вестник. Тъй като стандартите, към които препраща член 4, параграф 1 от Директива 2014/40, не са публикувани в Официален вестник, частноправните субекти съответно не са в състояние да се запознаят с методите за измерване на равнищата на емисиите, определени с тази директива по отношение на цигарите. За сметка на това, що се отнася до противопоставимостта на стандартите ISO по отношения на предприятията, Съдът подчертава, че доколкото последните са имали достъп до официалния и автентичен вариант на стандартите, посочени в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40, посредством националните органи по стандартизация въпросните стандарти са им противопоставими.

На трето място, що се отнася до валидността на член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 от гледна точка на член 5, параграф 3 от РККТ¹⁰, Съдът отбелязва, че последната разпоредба не забранява всякакво участие на тютюневата промишленост при изработването и прилагането на правната уредба относно контрола върху тютюна, а единствено цели приеманите от страните по тази конвенция политики по отношение на контрола върху тютюна да не бъдат повлияни от някакви интереси на тази промишленост. Следователно обстоятелството, че тютюневата промишленост е участвала в създаването на въпросните стандарти от ISO, не е достатъчно да постави под съмнение валидността на член 4, параграф 1 от Директива 2014/40.

На четвърто място, що се отнася до валидността на член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 от гледна точка на изискването за високо равнище на защита на човешкото здраве¹¹ и от гледна точка на членове 24 и 35 от Хартата¹², Съдът подчертава, че в съответствие с постоянната съдебна практика валидността на тази разпоредба от Директива 2014/40 не може да се преценява въз основа на проучванията, споменати от запитващата юрисдикция в преюдициалното запитване. Всъщност тези проучвания са с по-късна дата от 3 април 2014 г., датата на приемане на Директива 2014/40.

На пето и последно място, Съдът уточнява характеристиките, които трябва да има методът за измерване на емисиите от цигарите, използван, за да се провери дали са спазени определените в Директива 2014/40 максимални равнища на емисиите, ако направеното в член 4, параграф 1 от нея препращане към стандартите ISO не е противопоставимо на частноправните субекти. Той съответно счита, че този метод трябва, с оглед на научното и техническото развитие или международно приетите стандарти, да е подходящ за измерване на равнищата на емисиите от употребявани по предназначение цигари и да има за основа осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора. Точността на направените чрез този метод измервания трябва да се проверява от одобрените и наблюдаваните от компетентните органи на държавите членки лаборатории, визирани в член 4, параграф 2 от Директива 2014/40. Задача на националния съд е да прецени дали действително използваните методи за измерване на равнищата на емисиите са в съответствие с Директива 2014/40, без да взема предвид член 4, параграф 1 от нея.

¹⁰ Тази разпоредба предвижда, че при изработването и прилагането на техните политики за обществено здраве по отношение на контрола върху тютюна страните по тази конвенция трябва да предприемат действия, които да предпазват тези политики от интересите на тютюневата промишленост при спазване на националното законодателство.

¹¹ Предвидено по-специално в член 114, параграф 3 ДФЕС.

¹² Член 24 от Хартата се отнася до правата на детето. От своя страна член 35 от Хартата се отнася до закрилата на здравето.