



Zbornik sudske prakse

Predmet C-160/20

**Stichting Rookpreventie Jeugd i dr.
protiv
Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Rechtbank Rotterdam)

Presuda Suda (veliko vijeće) od 22. veljače 2022.

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2014/40/EU – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih proizvoda – Proizvodi koji ne poštuju maksimalne razine emisije – Zabrana stavljanja na tržište – Mjerna metoda – Cigarete s filtrom koji ima mikrootvore za ventilaciju – Mjerenje emisija na temelju ISO normi – Norme koje nisu objavljene u *Službenom listu Europske unije* – Usklađenost sa zahtjevima objavljivanja propisanim u članku 297. stavku 1. UFEU-a u vezi s načelom pravne sigurnosti – Usklađenost s načelom transparentnosti”

1. *Usklađivanje zakonodavstava – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih proizvoda – Direktiva 2014/40 – Sastojci i emisije – Maksimalne razine emisije katrana, nikotina, ugljikova monoksida i drugih tvari – Mjerne metode – Cigarete koje ne poštuju maksimalne razine emisije – Mjerenje emisija na temelju ISO normi (Direktiva 2014/40 Europskog parlamenta i Vijeća, čl. 3. st. 1. i čl. 4. st. 1.)*

(t. 29.-33. i t. 1. izreke)

2. *Usklađivanje zakonodavstava – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih proizvoda – Direktiva 2014/40 – Sastojci i emisije – Maksimalne razine emisije katrana, nikotina, ugljikova monoksida i drugih tvari – Mjerne metode – Cigarete koje ne poštuju maksimalne razine emisije – Mjerenje emisija na temelju ISO normi – Neobjavlivanje tih normi u *Službenom listu Europske unije* – Nepostojanje učinka prema pojedincima – Povreda načela transparentnosti – Nepostojanje – Valjanost s obzirom na Uredbu br. 216/2013 i članak 297. stavak 1. UFEU-a, u vezi s načelom pravne sigurnosti (čl. 297. st. 1. UFEU-a; Uredba Vijeća br. 216/2013; Direktiva 2014/40 Europskog parlamenta i Vijeća, čl. 3. st. 1. i čl. 4. st. 1.)*

(t. 35.-38., 43.- 49., 51.-53. i t. 2. izreke)

3. *Usklađivanje zakonodavstava – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih proizvoda – Direktiva 2014/40 – Sastojci i emisije – Maksimalne razine emisije katrana, nikotina, ugljikova monoksida i drugih tvari – Mjerne metode – Cigarete koje ne poštuju maksimalne razine emisije – Mjerenje emisija na temelju ISO normi –*

Sudjelovanje duhanske industrije u utvrđivanju tih normi – Valjanost s obzirom na Okvirnu konvenciju Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom (FCTC) (Direktiva 2014/40 Europskog parlamenta i Vijeća, čl. 3. st. 1. i čl. 4. st. 1.)

(t. 59.-63. i t. 3. izreke)

4. *Usklađivanje zakonodavstava – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih proizvoda – Direktiva 2014/40 – Sastojci i emisije – Maksimalne razine emisije katrana, nikotina, ugljikova monoksida i drugih tvari – Mjerne metode – Cigarete koje ne poštuju maksimalne razine emisije – Mjerenje emisija na temelju ISO normi – Ocjena valjanosti direktive s obzirom na naknadna istraživanja u odnosu na datum njezina donošenja – Nedopuštenost – Valjanost s obzirom na članak 114. stavak 3. UFEU-a, Okvirnu konvenciju Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom i članke 24. i 35. Povelje (čl. 114. st. 3. UFEU-a; Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 24. i 35.; Direktiva 2014/40 Europskog parlamenta i Vijeća, čl. 3. st. 1. i čl. 4. st. 1.)*

(t. 67.-69., t. 4. izreke)

5. *Usklađivanje zakonodavstava – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih proizvoda – Direktiva 2014/40 – Sastojci i emisije – Maksimalne razine emisije katrana, nikotina, ugljikova monoksida i drugih tvari – Mjerne metode – Cigarete koje ne poštuju maksimalne razine emisije – Mjerenje emisija koje je prilagođeno znanstvenim i tehničkim napretcima odnosno međunarodno dogovorenim standardima – Uzimanje u obzir visoke razine zaštite ljudskog zdravlja – Provjera točnosti mjerenja – Odgovornost laboratorija koji su odobreni i nadzirani na nacionalnoj razini (Direktiva 2014/40 Europskog parlamenta i Vijeća, čl. 3. st. 1. i čl. 4. st. 1. i 2.)*

(t. 74.-79. i t. 5. izreke)

Kratak prikaz

Metoda koju je ISO odredio za utvrđivanje maksimalnih razina emisije katrana, nikotina i ugljikova monoksida iz cigareta s filtrom, a na koju upućuje pravo Unije, valjana je i proizvodi učinak prema proizvođačima cigareta

Međutim, budući da ta metoda nije objavljena u Službenom listu Europske unije, ona nema učinak prema pojedincima općenito, poput udruga za zaštitu zdravlja potrošača

Stichting Rookpreventie Jeugd (Zaklada za prevenciju pušenja kod mladih, Nizozemska) i četrnaest drugih subjekata (u daljnjem tekstu: tužitelji) podnijeli su u srpnju i kolovožu 2018. zahtjev za izdavanje naloga Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Nizozemsko tijelo za sigurnost hrane i proizvoda). Tužitelji su od tog tijela zatražili, s jedne strane, da osigura da cigarete s filtrom koje se nude potrošačima u Nizozemskoj poštuju, prilikom korištenja u skladu s njihovom namjenskom uporabom, maksimalne razine emisije katrana, nikotina i ugljikova

monoksida utvrđene Direktivom 2014/40¹ i, s druge strane, da se proizvođačima, uvoznicima i distributerima duhanskih proizvoda obvezujućom upravnom mjerom naloži povlačenje s tržišta cigareta s filtrom koje ne poštuju te razine emisije.

Tužitelji su podnijeli upravnu žalbu protiv odluke o odbijanju tog zahtjeva državnom tajniku. Nakon odbijanja te žalbe tužitelji su podnijeli tužbu pred Rechtbankom Rotterdam (Sud u Rotterdamu, Nizozemska). Oni su tvrdili da se člankom 4. stavkom 1. Direktive 2014/40² ne nalaže primjena određene mjerne metode razina emisije i da iz različitih istraživanja proizlazi, među ostalim, da radi utvrđivanja točnih razina emisije za cigarete s filtrom koje se koriste u skladu sa svojom namjenskom uporabom treba primijeniti drugu mjernu metodu (tzv. „Canadian Intense”).

Sud u Rotterdamu uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosio, među ostalim, na valjanost članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 s obzirom na načelo transparentnosti³, više odredaba prava Unije⁴ kao i Okvirnu konvenciju Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom⁵.

Svojom presudom, donesenom u velikom vijeću, Sud potvrđuje valjanost te odredbe smatrajući da je ona u skladu, među ostalim, s načelima i odredbama prava Unije i međunarodnog prava navedenima u zahtjevu za prethodnu odluku⁶.

Ocjena Suda

Kao prvo, Sud smatra da se na temelju članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 maksimalne razine emisije određene tom direktivom za cigarete namijenjene stavljanju na tržište ili proizvedene u državama članicama moraju mjeriti primjenom mjernih metoda koje proizlaze iz ISO normi na koje se upućuje tom odredbom. Naime, u toj se odredbi na obvezujući način upućuje na ISO norme te se ne spominje nijedna druga mjerna metoda.

Kao drugo, Sud najprije razmatra valjanost članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 s obzirom na načelo transparentnosti. Sud u tom pogledu ističe da se tom odredbom, iako ona upućuje na ISO norme koje nisu bile objavljene u *Službenom listu Europske unije*, ne propisuje nikakvo ograničenje u pogledu pristupa tim normama, uključujući to da se taj pristup ne uvjetuje podnošenjem zahtjeva sastavljenog na temelju odredaba o javnom pristupu dokumentima

¹ Direktiva 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ (SL 2014., L 127, str. 1. i ispravci SL 2015., L 150, str. 24.; SL 2017., L 123, str. 135.). Člankom 3. stavkom 1. te direktive propisuju se maksimalne razine emisije katrana, nikotina i ugljikova monoksida za cigarete stavljene na tržište ili proizvedene u državama članicama (u daljnjem tekstu: maksimalne razine emisije utvrđene Direktivom 2014/40).

² U skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2014/40 „[e]misije katrana, nikotina ili ugljikova monoksida iz cigareta mjere se na temelju ISO norme 4387 za katran, ISO norme 10315 za nikotin i ISO norme 8454 za ugljikov monoksid. Točnost mjerenja za katran, nikotin i ugljikov monoksid određuje se u skladu s ISO normom 8243.”

³ Propisano člankom 1. drugim stavkom i člankom 10. stavkom 3. UFEU-a, člankom 15. stavkom 1. i člankom 298. stavkom 1. UFEU-a te člankom 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

⁴ Članak 114. stavak 3. i članak 297. stavak 1. UFEU-a, Uredba Vijeća (EU) br. 216/2013 od 7. ožujka 2013. o elektroničkom izdanju *Službenog lista Europske unije* (SL 2013., L 69, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 16., svezak 4., str. 7.) i članci 24. i 35. Povelje

⁵ Okvirna konvencija Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom (u daljnjem tekstu: FCTC), sklopljena u Ženevi 21. svibnja 2003., čije su stranke Europska unija i njezine države članice

⁶ Osobito, članak 5. stavak 3. FCTC-a

europskih institucija⁷. Nadalje, Sud u pogledu valjanosti članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 s obzirom na Uredbu br. 216/2013⁸ navodi da se na temelju sudske prakse unutarnja zakonitost te direktive ne može razmatrati s obzirom na tu uredbu. Naposljetku, Sud u pogledu valjanosti članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 s obzirom na članak 297. stavak 1. UFEU-a⁹, a u vezi s načelom pravne sigurnosti, ističe da zakonodavac Unije može, uzimajući u obzir široku diskrecijsku ovlast kojom raspolaže u okviru izvršavanja ovlasti koje su mu dodijeljene kada njegovo djelovanje podrazumijeva odabire političke, ekonomske i socijalne naravi i kada treba izvršiti složene ocjene i procjene, u aktima koje donosi uputiti na tehničke norme koje je utvrdilo tijelo za normizaciju, poput Međunarodne organizacije za normizaciju (ISO).

Međutim, Sud pojašnjava da načelo pravne sigurnosti zahtijeva da je upućivanje na takve norme jasno, precizno i predvidljivo u svojim učincima kako bi se zainteresirane osobe mogle orijentirati u situacijama i pravnim odnosima obuhvaćenima Unijinim pravnim poretkom. U ovom slučaju Sud smatra da, s obzirom na to da je upućivanje iz članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 na ISO norme u skladu s tim zahtjevom i da je ta direktiva objavljena u *Službenom listu*, sama okolnost da se tom odredbom upućuje na ISO norme koje u toj fazi nisu bile tako objavljene ne može dovesti u pitanje valjanost navedene odredbe.

S obzirom na navedeno, Sud u pogledu učinka ISO normi prema pojedincima podsjeća na to da na temelju načela pravne sigurnosti te norme koje su postale obvezujuće posredstvom zakonodavnog akta Unije imaju učinak prema pojedincima općenito samo ako su objavljene u *Službenom listu*. Dakle, budući da u *Službenom listu* nisu objavljene norme na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40, pojedinci ne mogu saznati metode mjerenja razina emisije koje su određene tom direktivom za cigarete. Suprotno tomu, Sud u pogledu učinka ISO normi prema poduzetnicima naglašava da one imaju učinak prema njima jer oni posredstvom nacionalnih tijela za normizaciju imaju pristup službenoj i autentičnoj verziji normi na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40.

Kao treće, Sud u pogledu valjanosti članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 s obzirom na članak 5. stavak 3. FCTC-a¹⁰ ističe da se potonjom odredbom ne zabranjuje svako sudjelovanje duhanske industrije u uspostavi i provedbi propisa o nadzoru duhana, nego se samo sprečava da na politike stranaka te konvencije u pogledu nadzora duhana utječu interesi te industrije. Stoga se valjanost članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 ne može dovoditi u pitanje samo na osnovu razloga da je duhanska industrija sudjelovala u određivanju predmetnih normi pri ISO-u.

Kao četvrto, Sud u pogledu valjanosti članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 s obzirom na zahtjev visoke razine zaštite ljudskog zdravlja¹¹ i članke 24. i 35. Povelje¹² ističe da se na temelju ustaljene sudske prakse valjanost te odredbe Direktive 2014/40 ne može ocjenjivati s obzirom na istraživanja koja je sud koji je uputio zahtjev naveo u zahtjevu za prethodnu odluku. Naime, ta su istraživanja provedena nakon 3. travnja 2014., odnosno datuma donošenja te direktive.

⁷ Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.)

⁸ Uredbom (EU) br. 216/2013 propisuju se, među ostalim, pravila o objavi akata prava Unije u *Službenom listu*.

⁹ Na temelju te odredbe „[z]akonodavni se akti objavljuju u *Službenom listu Europske unije*. Stupaju na snagu na dan koji je u njima određen ili, ako taj dan nije određen, dvadesetog dana od njihove objave”.

¹⁰ Tom se odredbom propisuje da pri uspostavi i provedbi svojih zdravstvenih politika, koje se odnose na nadzor nad duhanom, stranke te konvencije djeluju kako bi ih zaštitile od interesa duhanske industrije, u skladu s nacionalnim pravom.

¹¹ Propisano, među ostalim, člankom 114. stavkom 3. UFEU-a

¹² Članak 24. Povelje odnosi se na prava djeteta. Članak 35. Povelje odnosi se pak na zdravstvenu zaštitu.

Kao peto i posljednje, Sud pojašnjava koja svojstva mora imati metoda mjerenja emisija za cigarete kako bi se, u slučaju kada upućivanje na ISO norme iz članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 nema učinak prema pojedincima, provjerilo poštuju li se maksimalne razine emisije određene tom direktivom. Tako on smatra da ta metoda mora biti prikladna, s obzirom na znanstvene i tehničke napretke ili međunarodno dogovorene standarde, za mjerenje razina emisije koje se otpuštaju prilikom namjenske uporabe cigarete, i imati kao osnovu visoku razinu zaštite ljudskog zdravlja, pogotovo za mlade ljude. Točnost mjerenja ostvarenih tom metodom moraju provjeriti laboratoriji koje su odobrila i koje prate nadležna tijela država članica iz članka 4. stavka 2. Direktive 2014/40. Na nacionalnom je sudu da ocijeni jesu li metode koje se stvarno koriste za mjerenje razina emisije u skladu s Direktivom 2014/40, ne uzimajući u obzir njezin članak 4. stavak 1.