



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

N. EMILIOU

van 4 september 2025¹

Zaak C-155/24

**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
tegen
Stichting Rookpreventie Jeugd**

[verzoek van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Harmonisatie van de wetgevingen – Productie en verkoop van tabaksproducten – Richtlijn 2014/40/EU – Maximumemissieniveaus – Meetmethode – Meten van emissies volgens ISO-normen – Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 – Niet in het Publicatieblad van de Europese Unie bekendgemaakte normen – Tegenwerpbaarheid van de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 genoemde ISO-normen – Uit het arrest van 22 februari 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. (C-160/20, EU:C:2022:101), te trekken conclusies”

I. Inleiding

1. Met het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing wordt het Hof verzocht om in wezen te verduidelijken wat de toepasselijke methode is om te bepalen of in een lidstaat in de handel gebrachte sigaretten voldoen aan de maximumemissieniveaus voor teer, nicotine en koolmonoxide zoals vastgelegd in richtlijn 2014/40/EU² (hierna: „maximumemissieniveaus”). Dit is het tweede verzoek dat in het kader van dezelfde nationale procedure is ingediend.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Richtlijn 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).

2. Om de redenen voor het stellen van de prejudiciële vragen te begrijpen, zij opgemerkt dat richtlijn 2014/40 ook voorziet in de methoden waarmee moet worden bepaald of aan de hierboven bedoelde niveaus is voldaan. Hierbij wordt verwezen naar verschillende normen van de Internationale Organisatie voor Normalisatie (ISO) die tot op heden niet zijn bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie (hierna: „Publicatieblad”). Dit is, zoals ik nader zal uiteenzetten, het geval omdat deze normen beschermd worden door intellectuele-eigendomsrechten waarop de ISO aanspraak maakt.

3. In het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. heeft het Hof bevestigd dat het gebruik van deze normen bij richtlijn 2014/40 verplicht is gesteld.³ Het heeft echter ook geoordeeld dat die normen, indien zij niet zijn bekendgemaakt in het Publicatieblad, niet kunnen worden tegengeworpen aan „particulieren in het algemeen”, maar wel aan „ondernemingen” (die de sigaretten vervaardigen of in de handel brengen) wanneer deze ondernemingen toegang hebben tot die normen.⁴ Aan de hand van deze conclusie heeft het Hof in wezen geoordeeld dat, ingeval wordt vastgesteld dat de ISO-normen in voorkomend geval niet kunnen worden tegengeworpen, zonder rekening te houden met deze normen kan worden nagegaan of de maximumemissieniveaus in acht zijn genomen.⁵

4. De bovenstaande verduidelijking was onderdeel van een antwoord aan de rechtbank Rotterdam (Nederland), waarbij onder meer de Stichting Rookpreventie Jeugd (Nederland) (hierna: „Stichting”) een vordering had ingesteld. Deze partij betoogde dat in Nederland in de handel gebrachte sigaretten niet aan de maximumemissieniveaus voldeden wanneer zij werden getest door een *andere* (en, voor zover ik begrijp, strengere) methode toe te passen dan de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 voorgeschreven ISO-normen. Op basis van het antwoord van het Hof heeft deze nationale rechter gelast dat de betreffende sigaretten van de markt worden gehaald.

5. Tegen die uitspraak is door met name diverse sigarettenfabrikanten opgekomen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland), dat onzeker is over de implicaties van het arrest van het Hof.

6. Dat rechtscollege wenst onder meer te vernemen of de conclusie inzake de niet-tegenwerpbaarheid van de betrokken ISO-normen ten aanzien van „particulieren in het algemeen” ook geldt wanneer een partij, zoals de Stichting, toegang tot die normen heeft. Verder wenst het te vernemen of een dergelijke partij een uit richtlijn 2014/40 voortvloeiend recht heeft op handhaving van de maximumemissieniveaus (door toepassing van een alternatieve meetmethode). Tevens wenst het te achterhalen wat de gevolgen voor sigarettenfabrikanten zijn van de mogelijke vaststelling dat sigaretten (hoewel deze in overeenstemming met richtlijn 2014/40 in de handel zijn gebracht) niet voldoen aan de maximumemissieniveaus, gemeten volgens een dergelijke alternatieve methode.

7. Los van de kwestie van de methode die moet worden gehanteerd om na te gaan of in de handel gebrachte sigaretten aan de maximumniveaus voor emissies van teer, nicotine en koolmonoxide voldoen, volgt hieruit dat de onderhavige verwijzing de vraag doet rijzen naar de rechtsgevolgen, binnen de rechtsorde van de Unie, van technische normen die buiten de institutionele structuur van de Unie zijn opgesteld maar waarvan het gebruik verplicht is gesteld en de inhoud niet in het Publicatieblad wordt gepubliceerd. Minstens even belangrijk is dat deze verwijzing de bredere

³ Arrest van 22 februari 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. (C-160/20, EU:C:2022:101, punt 33; hierna: „arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a.” en „betrokken arrest”).

⁴ Ibidem, punten 48 en 52.

⁵ Ibidem, punten 74 en 79 en punt 5 van het dictum.

kwestie betreft van de rechtszekerheid die ten goede zou moeten komen aan diegenen die zich in het algemeen gesteld aan de bindende rechtsregels houden, en dat zij het fundamentele beginsel van vrije toegang tot het recht op de proef stelt.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

8. Volgens overweging 8 van richtlijn 2014/40 moet „[o]vereenkomstig artikel 114, lid 3, [VWEU] [...] voor wetgevingshandelingen worden uitgegaan van een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid en moet met name rekening worden gehouden met nieuwe op wetenschappelijke feiten gebaseerde gegevens. Tabaksproducten zijn geen gewone producten, en gezien de buitengewoon schadelijke effecten van tabak voor de menselijke gezondheid moet groot belang worden gehecht aan de bescherming van de volksgezondheid, met name om het roken bij jongeren te verminderen.”

9. Volgens artikel 1 van richtlijn 2014/40 beoogt deze richtlijn „de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende:

- a) de ingrediënten en de emissies van tabaksproducten en de daarmee verband houdende rapportageverplichtingen, inclusief de maximumemissieniveaus voor teer, nicotine en koolmonoxide van sigaretten;

[...]

teneinde de interne markt voor tabak en aanverwante producten beter te doen functioneren, waarbij wordt uitgegaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor jongeren, en teneinde te voldoen aan de verplichtingen van de Unie die voortvloeien uit het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (WHO Framework Convention for Tobacco Control – FCTC)”.

10. Artikel 2, punt 10, van richtlijn 2014/40 definieert „sigaret” als „een tabaksrolletje dat geconsumeerd kan worden via een proces van verbranding en dat nader is omschreven in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2011/64/EU van de Raad”⁶.

11. In artikel 2, punt 21, van richtlijn 2014/40 worden „emissies” gedefinieerd als „stoffen die vrijkomen wanneer een tabaksproduct of aanverwant product wordt gebruikt zoals beoogd, zoals stoffen die voorkomen in rook, of stoffen die vrijkomen bij het gebruik van rookloze tabaksproducten”.

12. Artikel 3 van die richtlijn betreft „Maximumemissieniveaus voor teer, nicotine, koolmonoxide en andere stoffen”. Het bepaalt het volgende:

„1. De emissieniveaus van in de lidstaten in de handel gebrachte of geproduceerde sigaretten (maximumemissieniveaus) mogen niet hoger zijn dan:

- a) 10 mg teer per sigaret;

⁶ Richtlijn van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten (PB 2011, L 176, blz. 24).

- b) 1 mg nicotine per sigaret;
- c) 10 mg koolmonoxide per sigaret.

2. De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 27 bij gedelegeerde handeling de in lid 1 vastgestelde maximumemissieniveaus te verlagen, indien dit noodzakelijk is op grond van internationaal overeengekomen normen.

[...]

13. Artikel 4 van richtlijn 2014/40 heeft betrekking op „Meetmethoden”. Het luidt als volgt:

„1. De emissies van teer, nicotine en koolmonoxide van sigaretten worden gemeten volgens ISO-norm 4387 (teer), ISO-norm 10315 (nicotine) en ISO-norm 8454 (koolmonoxide).

De juistheid van de metingen inzake teer, nicotine en koolmonoxide wordt vastgesteld aan de hand van ISO-norm 8243.

[...]

3. De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 27 gedelegeerde handelingen vast te stellen om de methoden voor het meten van de teer-, nicotine- en koolmonoxide-emissies aan te passen, indien dit noodzakelijk is, op grond van de wetenschappelijke en technische ontwikkelingen of internationaal overeengekomen normen.

[...]

14. Artikel 24 van richtlijn 2014/40, met het opschrift „Vrij verkeer”, bepaalt in lid 1 dat „[d]e lidstaten [...], om redenen die verband houden met aspecten die bij [richtlijn 2014/40] worden geregeld en behoudens de leden 2 en 3 van dit artikel, het in de handel brengen van tabaks- of aanverwante producten die aan deze richtlijn voldoen, niet [mogen] verbieden of beperken”.

B. Nationaal recht

15. In artikel 2.1 van het besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (Tabaks- en rookwarenbesluit) (hierna: „besluit”) is bepaald dat „[d]e maximumemissieniveaus van een in de handel gebrachte of geproduceerde sigaret voldoen aan artikel 3, eerste lid, van [richtlijn 2014/40]”.

16. Artikel 2.1 van de 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 (Tabaks- en rookwarenregeling) bepaalt:

„1 Als methoden van onderzoek die bij uitsluiting beslissend zijn voor de vaststelling of een sigaret voldoet aan eisen van artikel 2.1, eerste lid, van het besluit, worden aangewezen de metingen volgens de volgende normen:

- a. NEN-ISO 4387:2000/A1:2008 Sigaretten – Bepaling van het totale nicotinevrije droge rookcondensaat bij gebruik van een rookmachine voor routinematig analyseonderzoek van sigaretten, voor het emissieniveau van teer;
- b. NEN-ISO 10315:2013 Sigaretten – Bepaling van het gehalte nicotine in rookcondensaten – Gaschromatografische methode, voor het emissieniveau van nicotine;
- c. NEN-ISO 8454:2007/A1:2009 Sigaretten – Bepaling van koolmonoxide in de gasfase van sigarettenrook – NDIR-methode, voor het emissieniveau van koolmonoxide.

2 De resultaten van de metingen worden geverifieerd aan de hand van NEN-ISO 8243:2013 Sigaretten – Monsterneming.

[...]”

III. Feiten, nationale procedure en prejudiciële vragen

17. Het hoofdgeding begon met een brief van de Stichting van 31 juli 2018 waarbij zij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: „NVWA”) verzocht te waarborgen dat filtersigaretten op de Nederlandse markt bij beoogd gebruik voldoen aan de in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2014/40 vastgestelde maximumemissieniveaus, vastgesteld volgens een methode waarvan in wetenschappelijke kring breed wordt aangenomen dat deze het beoogd gebruik van de sigaretten het best benadert.

18. Volgens de Stichting weerspiegelen de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 genoemde ISO-normen niet het beoogde gebruik van de sigaretten, omdat zij geen rekening houden met de wijze waarop een sigaret wordt gerookt, namelijk zo dat de ventilatiegaatjes in het filter worden afgedekt door de lippen en vingers van de roker.

19. De Stichting heeft zich beroepen op een onderzoek uit 2018 van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Nederland; hierna: „RIVM”) (hierna: „RIVM-onderzoek”), waaruit blijkt dat, wanneer de emissies worden gemeten met de zogenoemde Canadian Intense-methode, de maximumemissieniveaus ruimschoots worden overschreden. Derhalve heeft zij de NVWA verzocht om filtersigaretten die niet aan die niveaus voldoen uit de handel te halen.

20. De NVWA heeft dat verzoek afgewezen, in essentie op grond dat het gebruik van een andere methode dan de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 genoemde methode niet is toegestaan.

21. De Stichting heeft vervolgens (samen met verschillende andere entiteiten) beroep ingesteld bij de rechtbank Rotterdam. De Vereniging Nederlandse Sigaretten- & Kerftabakfabrikanten (hierna: „VSK”) is toegelaten om als derde partij deel te nemen aan het geding. Bij beslissing van 20 maart 2020 heeft deze rechtbank het Hof verscheidene prejudiciële vragen gesteld over de geldigheid en de uitlegging van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40.

22. Het Hof heeft die vragen beantwoord in het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a., dat in de punten 3 en 4 hierboven is samengevat en waarop ik later nader zal terugkomen.

23. Naar aanleiding van dat arrest heeft de rechtbank Rotterdam bij uitspraak van 4 november 2022 geoordeeld dat de nationale bepalingen waarbij de betrokken ISO-normen zijn omgezet, niet kunnen worden tegengeworpen aan de Stichting als particulier in het algemeen, en dat de daarin beschreven methode niet in overeenstemming is met richtlijn 2014/40, aangezien deze niet de emissieniveaus meet die bij het beoogde gebruik van een sigaret vrijkomen.

24. Volgens de rechtbank kan, bij gebrek aan een meetmethode die voldoet aan richtlijn 2014/40, niet worden vastgesteld of de filtersigaretten die in Nederland worden verkocht, voldoen aan de maximumemissieniveaus voor sigaretten. Gelet op het RIVM-onderzoek en de Canadian Intense-methode kwam de rechtbank Rotterdam tot de slotsom dat er sterke aanwijzingen zijn dat de in de handel gebrachte sigaretten niet aan die niveaus voldoen. Bijgevolg heeft de rechtbank het beroep van de Stichting gegrond verklaard.

25. Tegen die uitspraak is hoger beroep ingesteld door de NVWA, de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Nederland; hierna: „staatssecretaris”), de VSK en de volgende partijen (hierna gezamenlijk: „tabaksfabrikanten in het hoofdgeding”): Philip Morris Benelux BV en Philip Morris Investments BV (hierna gezamenlijk: „Philip Morris”), JT International Company Netherlands BV (hierna: „JTI”), Van Nelle Tabak Nederland BV, handelend onder de naam Imperial Tobacco Nederland (hierna: „Imperial”), en British American Tobacco International (Holdings) BV (hierna: „BAT”).

26. Bij brief van 10 mei 2023 hebben de NVWA en de staatssecretaris de resultaten gepresenteerd van een nieuw, in opdracht van de NVWA uitgevoerd RIVM-onderzoek naar de emissieniveaus van in Nederland verkrijgbare filtersigaretten, gemeten met de methode TobLabNet SOP 01 (Standard operating procedure for intense smoking of cigarettes) van de Wereldgezondheidsorganisatie (hierna: „WHO”). Deze resultaten duiden op een overschrijding van de maximumemissieniveaus.

27. Tegen deze achtergrond heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vragen voorgelegd:

- „1) Moet artikel 4, eerste lid, van [richtlijn 2014/40] aldus worden uitgelegd dat de niet in het [Publicatieblad] gepubliceerde ISO-normen zonder uitzondering niet kunnen worden tegengeworpen aan particulieren, waaronder de Stichting, dus ook niet als die particulier deze normen heeft kunnen inzien en deze normen (tegen betaling) heeft kunnen verkrijgen?
- 2) Moet het niet aan een particulier kunnen tegenwerpen van artikel 4, eerste lid, van [richtlijn 2014/40], voor zover deze bepaling verwijst naar niet in het [Publicatieblad] gepubliceerde ISO-normen, worden begrepen als het niet mogen onthouden van het recht op handhaving van de in artikel 3, eerste lid, van [richtlijn 2014/40] vastgestelde maximumemissieniveaus voor teer, nicotine en koolmonoxide?

- 3) Moet de aanduiding ‚gebruikt zoals beoogd’ in de definitiebepaling van ‚emissies’ in [artikel 2, punt 21,] van [richtlijn 2014/40] aldus worden uitgelegd dat het menselijk rookgedrag zoveel mogelijk wordt benaderd, in welk geval bij het meten rekening zou moeten worden gehouden met het in ieder geval gedeeltelijk afdekken van de ventilatiegaatjes in het filter van de sigaret en/of het rookvolume en de rookfrequentie, of wordt hiermee alleen bedoeld op de wijze van consumptie van sigaretten via een proces van verbranding?
- 4) Indien de in artikel 4, eerste lid, van [richtlijn 2014/40] genoemde ISO-normen gelet op het antwoord op vraag 3 niet geschikt zijn voor het meten van de emissieniveaus:

- a) brengt het met [richtlijn 2014/40] mede beoogde doel van een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid, met name voor jongeren, dan mee dat het rechtszekerheids- en het lex-certabeginsel er niet aan in de weg staan dat een alternatieve meetmethode aan de tabaksfabrikanten wordt tegengeworpen?

Indien mede gelet op het rechtszekerheids- en het lex-certabeginsel vraag 4a) bevestigend wordt beantwoord:

- b) is het de lidstaten toegestaan om zelf, al dan niet tijdelijk, een alternatieve meetmethode vast te stellen of te hanteren en deze alternatieve meetmethode (ook) aan de tabaksfabrikanten tegen te werpen, en
- c) hoe verhoudt het toepassen van een alternatieve meetmethode zich tot het met [richtlijn 2014/40] mede beoogde doel van (maximum)harmonisatie en het beter laten functioneren van de interne markt?

- 5 a) Blijven, in het geval een alternatieve meetmethode moet worden toegepast, de maximumemissieniveaus van artikel 3, eerste lid, van [richtlijn 2014/40] onverkort van toepassing?

Indien vraag 5a) ontkennend wordt beantwoord:

- b) is het de lidstaten toegestaan om zelf, al dan niet tijdelijk, alternatieve maximumemissieniveaus vast te stellen of te hanteren en deze (ook) aan de tabaksfabrikanten tegen te werpen, en
- c) hoe verhoudt het toepassen van alternatieve maximumemissieniveaus zich tot het met [richtlijn 2014/40] beoogde doel van (maximum)harmonisatie en het beter laten functioneren van de interne markt?

- 6 a) Als het de lidstaten is toegestaan om een alternatieve meetmethode vast te stellen of te hanteren en deze kan worden tegengeworpen aan de tabaksfabrikanten, brengt het door [richtlijn 2014/40] mede beoogde doel van een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid, met name voor jongeren, in combinatie met artikel 23, tweede lid, van de richtlijn in dat geval met zich dat de sigaretten die in Nederland in de handel zijn van de markt moeten worden gehaald, zolang er nog geen nieuwe meetmethode is vastgesteld en zodoende niet kan worden vastgesteld of de sigaretten bij beoogd gebruik voldoen aan de maximumemissieniveaus?

Indien vraag 6a) bevestigend wordt beantwoord:

b) hebben de tabaksfabrikanten in dat geval aanspraak op een overgangperiode?

- 7) Indien een alternatieve meetmethode is vastgesteld of wordt gehanteerd, al dan niet in combinatie met alternatieve maximumemissieniveaus, hebben de tabaksfabrikanten in dat geval aanspraak op een overgangperiode gedurende welke zij zich kunnen richten op die alternatieve meetmethode en eventueel alternatieve maximumemissieniveaus?”

28. De Stichting, Philip Morris, JTI, Imperial en BAT, de Nederlandse, Bulgaarse, de Hongaarse, de Portugese en de Tsjechische regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Met uitzondering van de Hongaarse, de Portugese en de Tsjechische regering, hebben deze belanghebbenden mondelinge opmerkingen gemaakt tijdens een op 10 maart 2025 gehouden terechtzitting.

IV. Beoordeling

29. Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter in essentie de precieze gevolgen te vernemen van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. van het Hof.

30. In het bijzonder wenst hij met zijn eerste vraag te vernemen of de conclusie waartoe het Hof in dat arrest komt, te weten dat de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 genoemde ISO-normen niet kunnen worden tegengeworpen aan „particulieren in het algemeen”, ook geldt wanneer de desbetreffende partij (zoals de Stichting) toegang tot die normen heeft, en met zijn tweede vraag of een dergelijke partij, mocht worden bevestigd dat die ISO-normen geen bindende werking hebben ten aanzien van een dergelijke partij, aan richtlijn 2014/40 een recht ontleent om in wezen bij de nationale rechterlijke instanties af te dwingen dat de maximumemissieniveaus in acht worden genomen.

31. Met de derde en de vierde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de in de hierboven bedoelde ISO-normen omschreven methode die emissieniveaus naar behoren meet en, mocht dat niet het geval zijn, of de autoriteiten van de lidstaten alternatieve meetmethoden mogen, of zelfs moeten, gebruiken, zoals de methode waarop de Stichting zich bij de Nederlandse rechter beroept, en of het aan de tabaksfabrikanten tegenwerpen van dergelijke alternatieve normen verenigbaar is met het rechtszekerheidsbeginsel.

32. Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de conclusie dat de nationale autoriteiten een alternatieve meetmethode mogen, of moeten, toepassen, gevolgen heeft voor de toepasselijkheid van de bij artikel 3, lid 1, van richtlijn 2014/40 vastgestelde maximumemissieniveaus.

33. Ten slotte betreffen de zesde en de zevende vraag de kwestie of de desbetreffende sigaretten in wezen van de markt moeten worden gehaald totdat er een alternatieve methode is vastgesteld, en of er in een overgangperiode moet worden voorzien om de nadelige gevolgen te verzachten die een dergelijke maatregel voor de getroffen ondernemingen met zich meebrengt.

34. Op verzoek van het Hof zullen in de onderhavige conclusie alleen de *eerste tot en met de vierde* prejudiciële vraag worden behandeld.

35. Om deze analyse te kunnen uitvoeren (B), zal ik om te beginnen het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. van het Hof en de daarin behandelde juridische problematiek bespreken (A). Ik zal afsluiten met een naschrift, waarin ik inga op een aantal aspecten van de aanhoudende niet-bekendmaking van de betrokken ISO-normen (C).

A. Arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a.

36. Teneinde de juiste draagwijdte van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. toe te lichten, zal ik ten eerste de hoofdaspecten van de relevante juridische achtergrond en de belangrijkste onderdelen van het antwoord van het Hof belichten (1). Ten tweede zal ik dat antwoord plaatsen in de context van de eerdere rechtspraak van het Hof inzake de rechtsgevolgen van niet-gepubliceerde Uniehandelingen (2). Ten derde zal ik de twijfels bespreken die in verband met de ratio decidendi van voornoemd arrest kunnen ontstaan (3) en verduidelijken hoe deze ratio decidendi dient te worden begrepen (welke verduidelijking noodzakelijk is om de prejudiciële vragen te kunnen beantwoorden) (4).

1. Juridische context en belangrijkste onderdelen van het betrokken arrest

37. Ik herinner eraan dat de in de lidstaten in de handel gebrachte of geproduceerde sigaretten moeten voldoen aan de in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2014/40 vastgestelde maximumemissieniveaus voor bepaalde schadelijke stoffen (teer, nicotine en koolmonoxide). De emissies van die stoffen worden overeenkomstig artikel 4, lid 1, van deze richtlijn gemeten volgens ISO-norm 4387 (teer), ISO-norm 10315 (nicotine) en ISO-norm 8454 (koolmonoxide). De juistheid van de metingen wordt bepaald aan de hand van ISO-norm 8243.

38. Gelet op de centrale positie die de ISO-normen in de onderhavige zaak innemen, zal ik kort ingaan op hun eigenschappen (a) alvorens over te gaan op de in het betrokken arrest geboden verduidelijking ten aanzien van hun rechtsgevolgen in het kader van het Unierecht (b).

a) Door ISO ontwikkelde normen

39. Ten eerste worden de ISO-normen uitgewerkt in een ogenschijnlijk nogal complexe procedure, waaraan binnen diverse ISO-entiteiten verschillende ISO-leden (uit momenteel 174 landen) en diverse publieke of particuliere belanghebbenden deelnemen.⁷ Deze normen zijn omschreven als codificatie van technische kennis *door* en *voor* professionals.⁸ De ISO presenteert haar normen als „marktgestuurd”.⁹ Zelf is de ISO een (naar Zwitsers recht opgerichte) niet-gouvernementele organisatie¹⁰ met als missie „de ontwikkeling van normalisatie en

⁷ De nationale normalisatie-instellingen lijken een van de drie categorieën ISO-lidmaatschap te vormen, zoals omschreven in artikel 3.1 van de ISO-statuten, 21e druk, 2025, Engelse versie, ISBN 978-92-67-02042-6 (hierna: „ISO-statuten”), beschikbaar op <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/statutes.pdf>.

⁸ Conclusie van advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe in de zaak Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. (C-160/20, EU:C:2021:618, punt 31 en de voetnoot daarbij).

⁹ ISO/IEC Directives, Part 1, Procedures for the technical work – Consolidated ISO Supplement – Procedures specific to ISO, druk 01/2024, Engelse versie, (hierna: „ISO/IEC-richtsnoeren, deel 1”), bijlage SO, „Principles for developing ISO and IEC Standards related to or supporting public policy initiatives” (hierna: „bijlage SO bij de ISO/IEC-richtsnoeren”) punt SO.2, „Principles”, onder a), blz. 146.

¹⁰ Artikel 22.1 van de ISO-statuten.

aanverwante activiteiten wereldwijd te bevorderen, teneinde de internationale uitwisseling van waren en diensten te vergemakkelijken”¹¹ (welke missie terugkomt in haar naam, ISO, die is afgeleid van het Griekse woord voor „gelijk”).

40. Ten tweede besluit de ISO niet zelf tot de uitwerking van normen, maar wordt hiertoe overgegaan naar aanleiding van verzoeken van met name de nationale lidorganisaties, die gewoonlijk zijn gebaseerd op verzoeken vanuit de sector.¹²

41. Ten derde zijn de ISO-normen op zichzelf vrijblijvend¹³ en lijkt het erop dat de gebruikelijke manier waarop regelgevers zich daarop beroepen (mochten zij daartoe besluiten) via een referentienummer verloopt. Een dergelijk referentienummer kan „open” zijn en enkel de basisidentificatie bevatten, hetgeen leidt tot een referentienummer zoals „ISO 10315”, of het kan de specifieke versie van de norm vermelden, hetgeen leidt tot een referentienummer zoals „ISO 10315:2021” (waarbij de jaaraanduiding verwijst naar de laatst beschikbare actualisering of bevestiging van de norm). Het referentienummer in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 is „open”, terwijl de Nederlandse nationale „omzetting” specifiek is.¹⁴

42. Ten vierde worden de ISO-normen beschermd door intellectuele-eigendomsrechten waarop de ISO aanspraak maakt¹⁵ en zijn zij in beginsel tegen betaling toegankelijk. Ter illustratie hiervan zij opgemerkt dat de betrokken ISO-normen, ten tijde van het opstellen van de onderhavige conclusie, bij de ISO konden worden aangeschaft voor 132 Zwitserse frank (CHF) voor ISO-norm 4387:2019 en 65 CHF voor de respectieve normen ISO 10315:2021, ISO 8454:2024 of ISO 8243:2013.¹⁶

43. Ten vijfde wordt de verkoop van de ISO-normen gepresenteerd als een belangrijke bron van inkomsten voor de ISO¹⁷, zij het tezamen met andere bronnen, zoals bijdragen van de leden, dienstverlening, bijdragen van donateurs voor specifieke ISO-activiteiten of eventueel uit andere bronnen ontvangen middelen¹⁸.

44. Ten slotte zijn de ISO-normen in beginsel beschikbaar in het Engels, het Frans en het Russisch, de officiële talen van de ISO.¹⁹ Het is de leden toegestaan om vertalingen in andere talen te vervaardigen (die onder bepaalde voorwaarden door de ISO als officiële vertalingen

¹¹ In artikel 2.1 van de ISO-statuten; bijlage SO bij de ISO/IEC-richtsnoeren, punt SO.2, „Principles”, onder b), wordt bepaald dat „de ISO en de IEC zich toeleggen op het ontwikkelen van voor de markt relevante Internationale Normen, die tegemoetkomen aan de behoeften en zorgen van alle betrokken belanghebbenden, waaronder in voorkomend geval overheidsinstanties, zonder het doel te hebben om openbaar beleid, regelgeving, of een maatschappelijke en politieke agenda vast te stellen, aan te sturen, of te stimuleren” (waarbij ik wens te verduidelijken dat IEC staat voor de International Electrotechnical Commission).

¹² Artikel 14.2 van de ISO-statuten en <https://www.iso.org/developing-standards.html>.

¹³ Using and referencing ISO and IEC standards to support public policy, ISO, 2015, blz. 3 en 23. Zie ook bijlage SO bij de ISO/IEC-richtsnoeren, punt SO.1, „Background Context”, blz. 146.

¹⁴ Zie punt 16 hierboven. In de voor het publiek beschikbare informatie wordt gesuggereerd dat deze versies zijn vervangen. Zie voor NEN-ISO 4387:2000/A1:2008: <https://www.nen.nl/en/nen-iso-4387-2000-a1-2008-en-127640>; voor NEN-ISO 10315:2013: <https://www.nen.nl/en/nen-iso-10315-2013-en-182020>; voor NEN-ISO 8454:2007/A1:2009: <https://www.nen.nl/en/nen-iso-8454-2007-a1-2009-en-140295> en voor NEN-ISO 8243:2006: <https://www.nen.nl/en/nen-iso-8243-2006-en-113052>.

¹⁵ ISO/IEC-richtsnoeren, deel 1, blz. 49. De webpagina’s van de Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut (hierna: „NEN”) waar de nationale omgezette normen kunnen worden gekocht, vermelding: „Deze publicatie [(die de desbetreffende norm bevat)] is auteursrechtelijk beschermd en alleen voor eigen gebruik.” Zie de in de vorige voetnoot vermelde bronnen.

¹⁶ Wat de, op het moment van schrijven, laatst beschikbare versie van deze normen betreft.

¹⁷ Using and referencing ISO and IEC standards to support public policy, ISO, 2015, blz. 34-36.

¹⁸ Artikel 21.1 van de ISO-statuten.

¹⁹ De ISO-statuten zijn in deze drie talen beschikbaar op de ISO-website.

kunnen worden beschouwd).²⁰ De hier in het geding zijnde ISO-normen lijken (door de ISO) in het Engels en het Frans te koop te worden aangeboden.²¹ De nationale versies van deze normen lijken (alleen) in het Engels beschikbaar te zijn.²²

45. Na deze verduidelijkingen, zal ik nu ingaan op de rechtsgevolgen van de betrokken ISO-normen binnen de rechtsorde van de Unie.

b) Betrokken ISO-normen binnen de rechtsorde van de Unie

46. Om te beginnen zij opgemerkt dat het betrokken arrest het eerste arrest is waarin het Hof de rechtsgevolgen, binnen het Unierecht, van een extern opgestelde technische norm heeft behandeld. Het is juist dat een gerelateerde kwestie de essentie vormde van het baanbrekende arrest James Elliott, waarin het Hof heeft geoordeeld dat een door de Europese Commissie voor Normalisatie (hierna: „CEN”) goedgekeurde norm deel uitmaakt van het Unierecht. Het Hof kwam tot die slotsom ondanks dat de norm in kwestie niet was bekendgemaakt in het Publicatieblad (maar enkel het referentienummer ervan).²³

47. In dat laatstgenoemde arrest is echter niet ingegaan op de rechtsgevolgen van het gebrek aan bekendmaking. Voor het Hof was de belangrijkste kwestie in die zaak of het bevoegd was om de betrokken norm uit te leggen. Die vraag werd bevestigend beantwoord, en het feit dat de norm niet was gepubliceerd werd niet vermeld, laat staan behandeld. Toen het Hof in het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. werd verzocht zich uit te spreken over de geldigheid van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 (aangezien het naar niet-gepubliceerde ISO-normen verwijst), kon het dan ook niet steunen op het arrest James Elliott (en heeft het dat ook niet gedaan).

48. *Ten eerste* heeft het Hof bevestigd dat de maximumemissieniveaus moeten worden gemeten aan de hand van de meetmethoden die voortvloeien uit de in artikel 4, lid 1, genoemde ISO-normen (en, zoals de Bulgaarse regering in herinnering brengt, met uitsluiting van elke andere methode).²⁴

49. *Ten tweede* heeft het Hof geoordeeld dat het feit dat de Uniewetgever in de meetmethoden heeft voorzien onder verwijzing naar (extern opgestelde) ISO-normen die *niet* waren bekendgemaakt in het Publicatieblad, niet afdeed aan de geldigheid van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40.

50. Deze kwestie is onderzocht vanuit diverse invalshoeken en met name vanuit het perspectief van het rechtszekerheidsbeginsel. Dat beginsel werd geacht te zijn geëerbiedigd, omdat de verwijzing naar de ISO-normen in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 volgens het Hof duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar was, en omdat de betrokken richtlijn zelf in het Publicatieblad was bekendgemaakt.²⁵

²⁰ Artikelen 23.1, 23.2 en 23.3 van de ISO-statuten.

²¹ Zie voor de beschikbare taalversies: <https://www.iso.org/standard/76549.html>, <https://www.iso.org/standard/79002.html>, <https://www.iso.org/standard/85345.html> en <https://www.iso.org/standard/60154.html>.

²² Zie voor de relevante informatiebron voetnoot 14 hierboven.

²³ Arrest van 27 oktober 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, punt 40; hierna: „arrest James Elliott”). Aangaande de eigenschappen van het CEN-systeem, zie laatstelijk conclusie van advocaat-generaal Medina in de zaak Public.Resource.Org en Right to Know/Commissie (C-588/21 P, EU:C:2023:509, punten 23-31).

²⁴ Arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a., punten 33 en 31.

²⁵ Ibidem, punten 39-47.

51. Het Hof heeft er ook aan herinnerd dat het rechtszekerheidsbeginsel eraan in de weg staat dat rechtshandelingen van de Unie aan natuurlijke en rechtspersonen worden tegengeworpen voordat deze personen ervan kennis hebben kunnen nemen door bekendmaking in het Publicatieblad.²⁶ Met betrekking tot de ISO-normen (waaraan bij de hierboven genoemde richtlijn een bindend karakter is verleend) heeft het geoordeeld dat deze „slechts aan *particulieren in het algemeen* kunnen worden tegengeworpen indien zij zelf zijn bekendgemaakt in het [Publicatieblad]”.²⁷ Daaraan heeft het echter ook toegevoegd dat, wanneer „ondernemingen” (die de sigaretten produceren of in de handel brengen) toegang hebben tot de officiële, authentieke versie van deze normen, zij aan hen kunnen worden tegengeworpen.²⁸

52. *Ten derde*, en gelet op de conclusie dat artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 niet kan worden tegengeworpen aan „particulieren in het algemeen”, voor zover daarbij het gebruik van niet-gepubliceerde ISO-normen wordt opgelegd, heeft het Hof in punt 74 van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. geoordeeld dat het in dat geval aan de verwijzende rechter staat „om te beoordelen of de daadwerkelijk gehanteerde methoden voor het meten van de emissieniveaus [van de betreffende schadelijke stoffen] in overeenstemming zijn met richtlijn 2014/40, zonder rekening te houden met artikel 4, lid 1, ervan”.

53. Aldus heeft het Hof bevestigd dat de nationale rechter bevoegd is om een alternatieve meetmethode te hanteren (waarvan het de algemene kenmerken heeft gespecificeerd)²⁹ „ingeval”, zoals het heeft toegevoegd, „artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 niet aan particulieren zou kunnen worden tegengeworpen”³⁰.

54. Hieruit volgt dat de ratio decidendi van het hierboven genoemde arrest bestaat uit twee hoofdelementen: de bevestiging van de geldigheid van de hierboven genoemde bepaling en de gelijktijdige opmerking over de (voorwaardelijke) tegenwerpbaarheid ervan.

55. Zoals ik nu zal uiteenzetten, is die oplossing gebaseerd op de eerdere rechtspraak van het Hof inzake de rechtsgevolgen van niet-gepubliceerde Uniehandelingen, en vormt deze een nadere ontwikkeling van die rechtspraak.

2. Geldigheid van Uniehandelingen versus de niet-tegenwerpbaarheid ervan

56. Het hierboven genoemde onderscheid volgt uit de rechtspraak van het Hof volgens welke de niet-bekendmaking van een rechtshandeling van de Unie in het Publicatieblad (terwijl dit wel had moeten gebeuren) ertoe leidt dat die rechtshandeling niet aan particulieren (natuurlijke of rechtspersonen) kan worden tegengeworpen, maar niet afdoet aan de geldigheid ervan.

57. Met name heeft het Hof in het arrest Skoma-Lux³¹ bepaald dat douaneautoriteiten de douanewetgeving van de Unie niet aan een importeur kunnen tegenwerpen wanneer de desbetreffende taalversie van de toepasselijke Unieregeling, op het relevante tijdstip, niet is bekendgemaakt in het Publicatieblad. In dit verband heeft het Hof ook duidelijk gemaakt dat de niet-bekendmaking van de desbetreffende taalversie betekent dat de wetgeving in kwestie niet

²⁶ Ibidem, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

²⁷ Ibidem, punt 48. Cursivering van mij.

²⁸ Ibidem, punt 52.

²⁹ In punt 79 van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. Die kenmerken zal ik later nader behandelen.

³⁰ Punt 79 van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. en punt 5 van het dictum van dat arrest.

³¹ Arrest van 11 december 2007, Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773; hierna: „arrest Skoma-Lux”).

kan worden tegengeworpen aan particulieren, maar dit niet afdoet aan het bindende karakter van de betrokken bepalingen ten aanzien van de betreffende lidstaat³² (hetgeen betekent dat de betrokken particulier deze aan de overheidsinstanties kan tegenwerpen)³³. Het niet of vertraagd bekendmaken van een dergelijke handeling leidt dus in feite tot *uitstel van de tegenwerpbaarheid* van aan particulieren opgelegde verplichtingen totdat de taalversie in kwestie is bekendgemaakt in het Publicatieblad.³⁴

58. Tot die oplossing is het Hof ook gekomen in het arrest Heinrich³⁵, een zaak over een vliegtuigpassagier die van een vlucht werd uitgesloten omdat hij tennisrackets aan boord had meegenomen. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat een (niet-bekendgemaakte) bijlage bij een (bekendgemaakte) verordening waarin voorwerpen worden opgesomd die vliegtuigpassagiers niet aan boord van een vliegtuig mogen brengen, niet aan die particulier kon worden tegengeworpen.

59. In de hierboven bedoelde zaken (waarnaar het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. verwijst) heeft het Hof eraan herinnerd dat „het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een [Unieregeling] de belanghebbenden in staat stelt de omvang van de verplichtingen die zij hun oplegt, nauwkeurig te kennen; dit kan enkel worden gewaarborgd door de regelmatige bekendmaking van deze regeling [...]”.³⁶ Tevens heeft het Hof uiteengezet dat een andere benadering „ertoe [zou] leiden dat particulieren [...] de negatieve gevolgen moeten dragen van de niet-nakoming van de op de gemeenschapsinstanties rustende verplichting om [...] het volledige acquis communautaire [...] ter beschikking van die particulieren te stellen”.³⁷

60. Hoewel het Hof in het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. is uitgegaan van deze premissen, heeft het ook een afwijking vastgesteld van de daaruit voortvloeiende hoofdregel.³⁸

61. In het arrest Skoma-Lux was het Hof er namelijk zeer duidelijk in dat de conclusie dat niet-gepubliceerde Uniehandelingen niet kunnen worden tegengeworpen aan natuurlijke en rechtspersonen, geldt ongeacht of een dergelijke partij daar via andere wegen toegang toe zou kunnen krijgen.³⁹ In het betrokken arrest is het Hof echter ervan uitgegaan dat de nationale normalisatie-instellingen op verzoek toegang kunnen verlenen tot de officiële, authentieke versie van de ISO-normen⁴⁰, waarna het heeft geoordeeld dat die normen, wanneer daartoe toegang kan worden verkregen, aan ondernemingen kunnen worden tegengeworpen. Enkel voor het geval waarin een dergelijke toegang niet kan worden verkregen, heeft het Hof vastgesteld dat die normen niet bindend zijn voor „particulieren in het algemeen”. Voorts is het ingegaan op de gevolgen van dit gebrek aan tegenwerpbaarheid, door te wijzen op de mogelijkheid voor de nationale rechter om na te gaan of aan de maximale emissieniveaus van de sigaretten is voldaan op basis van een alternatieve meetmethode (punt 74).

³² Ibidem, in het bijzonder punten 51 en 59.

³³ Op welk aspect eerder was gewezen in het arrest van 20 september 1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, punt 24; hierna: „arrest Sevince”).

³⁴ Arrest Skoma-Lux, punt 60.

³⁵ Arrest van 10 maart 2009, Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, punt 63; hierna: „arrest Heinrich”).

³⁶ Arrest Skoma-Lux, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

³⁷ Ibidem, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

³⁸ Hoewel de twee hierboven bedoelde arresten beide een niet-gepubliceerde verordening (of een niet-gepubliceerd deel van een verordening) betroffen, is, zoals het Hof in punt 42 van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. heeft overwogen, de daarin vastgestelde oplossing ook van toepassing op in een richtlijn neergelegde verplichtingen.

³⁹ Arrest Skoma-Lux, punten 47-51.

⁴⁰ Ibidem, punt 52.

62. Zoals de Nederlandse regering in essentie heeft opgemerkt ter terechtzitting, vragen de rechtsgevolgen van met name punt 74 van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. (in samenhang met het bevestigde bindende karakter van de betrokken ISO-normen) om verduidelijking. Dit vereist vervolgens een onderzoek van het onderscheid dat het Hof heeft gemaakt tussen enerzijds de categorie „particulieren in het algemeen” en anderzijds de categorie „ondernemingen”, teneinde te kunnen vaststellen of en wanneer de betrokken ISO-normen als bindend kunnen worden beschouwd.

3. Moet de uitlegging van het betrokken arrest „restrictief” of „ruim” zijn

63. Uit het voorgaande onderdeel van deze conclusie volgt dat het Hof in het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. heeft overwogen dat de betrokken ISO-normen aan ondernemingen kunnen worden tegengeworpen wanneer zij toegang tot die normen hebben. Tevens heeft het Hof de mogelijkheid erkend om een alternatieve meetmethode toe te passen wanneer de ISO-normen niet kunnen worden geacht bindend te zijn voor „particulieren in het algemeen”. In dat licht is de crux van de onderhavige zaak om vast te stellen of nationale autoriteiten alleen een dergelijke alternatieve methode mogen toepassen wanneer de betrokken onderneming geen toegang heeft tot de betrokken normen, of dat zij dat mogen doen wanneer een partij zoals de Stichting (als lid van de categorie „particulieren in het algemeen”) een vordering heeft ingesteld met het doel om sigaretten van de markt te halen (ongeacht of de betrokken ondernemingen toegang tot de betrokken ISO-normen hebben en of zij aan die normen hebben voldaan).

64. Met betrekking tot die aspecten lijkt de overweging in punt 74 van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. – gelet op de expliciete opmerking in punt 52 daarvan dat niet-bekendgemaakte ISO-normen kunnen worden opgelegd aan *ondernemingen* wanneer die ondernemingen daartoe toegang hebben – te betekenen dat de nationale rechter artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 buiten beschouwing kan laten en een alternatieve meetmethode kan hanteren, *mits* wordt vastgesteld dat de ondernemingen in kwestie *geen* toegang tot de betrokken ISO-normen hadden.

65. Deze gevolgtrekking vindt steun in het feit dat punt 79 van het arrest en punt 5 van het dictum ervan (dat betrekking heeft op de redenering waarvan de punten 74 en 79 deel uitmaken) zijn geformuleerd als een *hypothese*.⁴¹ In deze delen van het arrest worden de kenmerken van een alternatieve meetmethode beschreven *voor het geval dat* artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 niet aan de betrokken „particulieren” kan worden tegengeworpen. Tegelijkertijd is het enige deel van de redenering van het Hof waarin een voorwaarde wordt gesteld aan het kunnen tegenwerpen van de betrokken ISO-normen, vervat in punt 52 van het arrest, waarin het Hof bevestigt dat ISO-normen kunnen worden tegengeworpen aan „ondernemingen” (wanneer zij daartoe toegang hebben).

66. Uit het voorgaande lijkt te volgen dat de nationale rechter de mogelijkheid wordt geboden om een alternatieve meetmethode te hanteren (zoals bevestigd in punt 74 van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a.) wanneer de betrokken *ondernemingen* (als specifieke categorie „particulieren” zoals bedoeld in punt 79 van dat arrest en punt 5 van het dictum ervan) geen toegang hebben tot de relevante ISO-normen.

⁴¹ Punt 5 van het dictum van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. luidt als volgt: „Ingeval artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 niet aan particulieren zou kunnen worden tegengeworpen, moet de methode die voor de toepassing van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn wordt gehanteerd, volgens de wetenschappelijke en technische ontwikkelingen of volgens internationaal overeengekomen normen geschikt zijn om de emissieniveaus te meten die bij beoogd gebruik van een sigaret vrijkomen, waarbij een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid, met name voor jongeren, als basis moet worden genomen [...]” Cursivering van mij.

67. Deze uitlegging komt overeen met wat ik de „restrictieve” draagwijdte of uitlegging van het betrokken arrest noem.

68. De onderhavige verwijzing is echter gebaseerd op de premisse dat de ratio decidendi van dat arrest juist niet beperkt is tot die restrictieve draagwijdte, maar uit dit arrest ook volgt dat de niet-bekendmaking van de betrokken ISO-normen betekent dat deze niet kunnen worden tegengeworpen aan *andere personen* zoals de Stichting, hetgeen specifieke rechtsgevolgen met zich meebrengt.

69. In de context van het hoofdgeding betekent een dergelijke uitlegging (of zou deze uitlegging kunnen betekenen, aangezien de vraag of dit de juiste uitlegging is, onderdeel uitmaakt van de prejudiciële vragen) dat, hoewel de door de betrokken ondernemingen in de handel gebrachte sigaretten voldoen aan de maximumemissieniveaus van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2014/40, gemeten volgens de in artikel 4, lid 1, van deze richtlijn genoemde ISO-normen, een partij zoals de Stichting zich er met succes op kan beroepen dat op basis van een alternatieve meetmethode niet wordt voldaan aan de maximumemissieniveaus. Hieruit zou volgen dat de betrokken onderneming, om sigaretten in de handel te kunnen brengen (of houden), ook zou moeten voldoen aan de maximumemissieniveaus wanneer de emissies worden gemeten via een dergelijke alternatieve methode.

70. Een dergelijke uitlegging van de mogelijke implicaties van het betrokken arrest, die ik hier „ruim” zal noemen, blijkt uit de inhoud van de prejudiciële vragen. Er zij aan herinnerd dat de verwijzende rechter met name wenst te vernemen of de conclusie inzake het niet aan „particulieren, waaronder de Stichting”, kunnen tegenwerpen van de betrokken ISO-normen ook geldt wanneer de Stichting toegang tot die normen zou hebben, of dat het opleggen van een alternatieve meetmethode aan de tabaksfabrikanten in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel (welke vragen worden gesteld in het kader van een nationale procedure waarin er geen twijfel lijkt te bestaan dat de tabaksfabrikanten feitelijk toegang kunnen krijgen tot de betrokken ISO-normen en voldoen aan de vereisten van richtlijn 2014/40).

71. Hoewel dat ruime begrip van de inhoud van het betrokken arrest mogelijk is ingegeven door de (weliswaar verwarrende) manier waarop dat arrest het begrip „ondernemingen” en de uitdrukking „particulieren in het algemeen” hanteert, zal ik nu uiteenzetten waarom de ratio decidendi van dat arrest in restrictieve zin moet worden uitgelegd, zoals omschreven in de punten 64 tot en met 67 hierboven.

4. Verduidelijking van de ratio decidendi

72. Ten eerste herinner ik eraan dat artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40, zoals het Hof in het hierboven genoemde arrest heeft verduidelijkt, ondernemingen die sigaretten produceren of in de handel brengen, verplicht om de daarin genoemde ISO-normen te hanteren.

73. In dat licht zou een ruime uitlegging van het betrokken arrest leiden tot een volledig gebrek aan voorzienbaarheid en rechtszekerheid over de vraag of de betreffende sigaretten in de handel kunnen worden gebracht of niet, zoals de Nederlandse regering in essentie ter terechtzitting heeft opgemerkt. Hoewel de mogelijkheid om sigaretten in de handel te brengen voortvloeit uit de naleving van enkel de toepasselijke in richtlijn 2014/40 gestelde vereisten, zorgt een dergelijke ruime uitlegging ervoor dat die mogelijkheid, iedere keer dat een particulier (niet zijnde een onderneming die sigaretten produceert of in de handel brengt) besluit om een vordering in te stellen met het doel om de sigaretten van de markt te halen, in twijfel kan worden getrokken.

Voorts zou de toepasselijkheid van een alternatieve methode alleen kunnen worden geactiveerd door een rechtsvordering van een partij zoals de Stichting, omdat er bij gebreke daarvan geen grond zou zijn voor toepassing daarvan, gelet op het feit dat het Hof duidelijk heeft bevestigd dat de betrokken ISO-normen kunnen worden tegengeworpen aan ondernemingen (tenzij zij daar geen toegang toe hebben). Met andere woorden: de voorwaarden waaronder de producten in kwestie in de handel kunnen worden gebracht en waaraan de desbetreffende ondernemingen moeten voldoen, zouden afhangen van de vraag of er een procedure wordt ingeleid, en of deze dan wordt ingeleid door een lid van de categorie „particulieren in het algemeen” dan wel door een overheidsinstantie of een concurrent.

74. Ten tweede bepaalt artikel 24 van richtlijn 2014/40, met als opschrift „Vrij verkeer”, in lid 1 dat „[d]e lidstaten [...], om redenen die verband houden met aspecten die bij [richtlijn 2014/40] worden geregeld [...], het in de handel brengen van tabaks- of aanverwante producten die aan deze richtlijn voldoen, niet [mogen] verbieden of beperken”. Hoewel artikel 24 twee uitzonderingen bevat, is geen van beide relevant voor de onderhavige zaak.⁴² Derhalve, mocht een ruime uitlegging van het betrokken arrest worden omarmd, zodat het een partij zoals de Stichting is toegestaan om in feite te beletten dat sigaretten die voldoen aan de vereisten van richtlijn 2014/40 in de handel worden gebracht, dan zou artikel 24, lid 1, van richtlijn 2014/40 zijn nuttig effect verliezen, zouden de nationale autoriteiten worden gedwongen om in strijd met deze bepaling te handelen en zou worden afgedaan aan de mate van de verwezenlijkte harmonisatie.⁴³

75. Ten derde zou een dergelijk ruim begrip ook een uitholling vormen van de in artikel 4, lid 3, van richtlijn 2014/40 aan de Commissie verleende bevoegdheid om de toepasselijke meetmethoden te wijzigen „indien dit noodzakelijk is, op grond van de wetenschappelijke en technische ontwikkelingen of internationaal overeengekomen normen”.

76. Hoewel met het buiten beschouwing laten van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 (wanneer de betreffende onderneming geen toegang heeft tot de toepasselijke ISO-normen), uiteraard afbreuk doet aan de bevoegdheid van de Commissie, is dit een onvermijdelijk gevolg van het gebrek aan tegenwerpbaarheid vanwege het feit dat de normen niet zijn bekendgemaakt in het Publicatieblad. Dit gevolg is echter geen reden om een andere partij de bevoegdheid te verlenen om te sleutelen aan de inhoud van de tot een andere categorie personen gerichte verplichting van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40.⁴⁴

77. Ten vierde zou het omarmen van een ruime uitlegging van het betrokken arrest in strijd zijn met de conclusie van het Hof in het arrest Skoma-Lux dat het kunnen tegenwerpen van verplichtingen die in niet-bekendgemaakte Uniehandelingen zijn opgelegd, ertoe zou leiden dat

⁴² Een van de uitzonderingen, neergelegd in artikel 24, lid 2, betreft aanvullende voorschriften die met betrekking tot de verpakking van tabaksproducten kunnen worden vastgesteld, terwijl met de andere uitzondering (in artikel 24, lid 3) de mogelijkheid wordt ingevoerd om een bepaalde categorie tabaks- of aanverwante producten te verbieden op gronden die verband houden met de specifieke situatie in de lidstaat in kwestie, waarbij een dergelijke nationale maatregel aan de Commissie ter kennis wordt gebracht. Op deze tweede uitzondering is een beroep gedaan in een van de vragen die tot het betrokken arrest hebben geleid, en het Hof heeft deze uitzondering, in de punten 80-85 van dat arrest, niet-ontvankelijk verklaard omdat de feiten van de zaak geen betrekking hadden op de omzetting van die uitzondering.

⁴³ Waarmee getracht wordt te voorkomen dat er in de lidstaten uiteenlopende meetmethoden worden toegepast, zoals het Hof in punt 32 van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. heeft overwogen.

⁴⁴ Dat zou, nogmaals, gebeuren ingeval een partij zoals de Stichting zich met succes op het standpunt zou kunnen stellen dat de sigaretten van de markt dienen te worden gehaald omdat deze, gemeten volgens een niet door de wetgever vastgestelde methode, niet voldoen aan de maximumemissieniveaus, terwijl zij wel aan die niveaus voldoen als zij worden gemeten volgens de methode van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40.

de betreffende particulieren de negatieve gevolgen moeten dragen van het feit dat de administratie van de Unie heeft verzuimd hun de desbetreffende Unieregelingen ter beschikking te stellen.⁴⁵

78. In dat opzicht, en hoewel in dat arrest een afwijking wordt vastgesteld van de hierboven vermelde premisse (in die zin dat het arrest het voorwaardelijk kunnen tegenwerpen van de betrokken niet-gepubliceerde ISO-normen mogelijk maakt), zou een ruim begrip van de inhoud van dat arrest voor de betrokkenen (de tabaksfabrikanten) tot buitengewoon ernstige nadelige gevolgen leiden. Ongeacht het feit dat zij aan de betreffende niet-bekendgemaakte norm in kwestie hebben voldaan, kan een dergelijke norm in hun nadeel worden vervangen door een andere norm, die, anders dan de betrokken ISO-normen, (zelfs) niet van tevoren kenbaar wordt gemaakt.

79. Ten vijfde zou de situatie die hierdoor zou ontstaan ook in strijd zijn met de vaststelling van het Hof in het arrest Sevince, waarvan de implicaties ter terechtzitting zijn besproken en volgens welk de niet-bekendmaking van een Uniehandeling de betrokken particulier niet belet om een dergelijke handeling aan de overheidsinstanties tegen te werpen teneinde zijn daarin omschreven rechten te doen gelden.⁴⁶

80. Een ruim begrip van de inhoud van het betrokken arrest zou het de tabaksfabrikanten echter onmogelijk maken om zich te beroepen op hun, mijns inziens uit richtlijn 2014/40 voortvloeiende recht om sigaretten in de handel te brengen die voldoen aan de daarin omschreven vereisten (welk recht het noodzakelijke uitvloeisel is van het hierboven bedoelde tot de lidstaten gerichte verbod in artikel 24 van deze richtlijn).

81. Voor alle duidelijkheid: deze opmerkingen zijn er niet op gericht om de gezondheidsgerelateerde zorgen te bagatelliseren op grond waarvan het hoofdgeding aanhangig lijkt te zijn gemaakt, noch om de legitimiteit in twijfel te trekken van de maatschappelijke betrokkenheid van een partij zoals de Stichting om met name jongeren beter te beschermen tegen de schadelijke effecten van roken (die algemeen worden erkend, waaronder door de Uniewetgever zelf). Op dit aspect zal ik later terugkomen. Mijn hierboven gemaakte opmerkingen hebben louter tot doel om te benadrukken dat de rechtsgevolgen waarmee een ruime uitlegging van het betrokken arrest gepaard gaat, veel van de doeltreffendheid zouden ontnemen aan de betrokken aspecten van de door de wetgever verwezenlijkte harmonisatie (ongeacht wat men meent over de wenselijkheid van de betrokken producten), zouden indruisen tegen een aantal van de basiseigenschappen van de werking van het Unierecht als zodanig en flagrant onverenigbaar zouden zijn met het rechtszekerheidsbeginsel, waarnaar ik reeds heb verwezen en dat inhoudt dat marktdeelnemers hun gedrag kunnen bepalen in het licht van de normen aan de hand waarvan hun handelsactiviteiten worden gereguleerd (met inbegrip, in de onderhavige zaak, van de in de betrokken ISO-normen vastgestelde meetmethoden).

82. Uit een nadere beschouwing van het betrokken arrest blijkt dat de ratio decidendi ervan ruimte biedt voor de hierboven genoemde zorgen. In feite blijkt uit verschillende delen van dat arrest, ondanks de hierboven genoemde onduidelijkheden in de formulering ervan, dat het de bedoeling van het Hof was dat het in „restrictieve” zin zou worden uitgelegd.

⁴⁵ Arrest Skoma-Lux, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

⁴⁶ Zie het arrest Sevince (punt 24), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de omstandigheid dat besluiten van de bij de associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije in het leven geroepen associatieraad niet worden gepubliceerd „een beletsel [kan] zijn om particulieren verplichtingen op te leggen, maar [...] hun niet de mogelijkheid [kan] ontnemen, de rechten die die besluiten hun verlenen, tegenover een overheidsinstantie te doen gelden”.

83. Uit de redenering van het Hof in de punten 48 tot en met 52 van dat arrest inzake het voorwaardelijk kunnen tegenwerpen van de betrokken ISO-normen blijkt dat het begrip „ondernemingen” als subcategorie kan worden gezien van de categorie „particulieren in het algemeen”⁴⁷ en in feite wordt gehanteerd als synoniem voor de uitdrukkingen „natuurlijke en rechtspersonen” en „particulieren” aan wie de betreffende verplichtingen zijn opgelegd. Er zij aan herinnerd dat deze uitdrukkingen voorkomen in de delen van dat arrest die betrekking hebben op het niet kunnen tegenwerpen van niet-bekendgemaakte handelingen (punten 40 en 41, waarin wordt verwezen naar de arresten Skoma-Lux en Heinrich) en ook worden gehanteerd in het bovengenoemde punt 5 van het dictum van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. (waar wordt verwezen naar „particulieren”).

84. Ter verduidelijking, in punt 48 van het betrokken arrest (waarin de uitdrukking „particulieren in het algemeen” voor de eerste keer van twee relevante keren voorkomt) stelt het Hof dat „het rechtszekerheidsbeginsel [...] bepaalt dat [de betrokken ISO-normen] slechts aan particulieren in het algemeen kunnen worden tegengeworpen indien zij zelf zijn bekendgemaakt in het [Publicatieblad]”. In dit verband zie ik geenszins in hoe de implicaties van het rechtszekerheidsbeginsel van belang zouden kunnen zijn voor een partij die geen verplichting is opgelegd om de norm in kwestie te hanteren.

85. In punt 51 van dat arrest (waarin de betrokken uitdrukking voor de tweede relevante keer voorkomt) verklaart het Hof dat, „[o]mdat de [betrokken] normen niet zijn bekendgemaakt in het [Publicatieblad], [...] particulieren in het algemeen geen kennis [kunnen] nemen van de methoden voor het meten van de [maximumemissieniveaus]”. Aldus zet het Hof uiteen dat het feit dat de bedoelde methoden niet kunnen worden ingezien, in strijd is met de vereisten die met name voortvloeien uit de arresten Skoma-Lux en Heinrich, die, zoals reeds is opgemerkt, de juridische situatie betreffen van degenen die onderhevig zijn aan verplichtingen, zoals omschreven in (niet-bekendgemaakte) Uniehandelingen.⁴⁸ Hieruit blijkt mijns inziens ook dat het de bedoeling van het Hof was om de gevolgen van niet-bekendmaking te bespreken, daar deze degenen raken voor wie de juridische verplichting in kwestie gelden.

86. Bij wijze van alternatief, en gelet op het feit dat alle belanghebbenden die in de onderhavige procedure opmerkingen hebben ingediend de hierboven genoemde categorie en subcategorie als met elkaar strijdig lijken te zien, is het ook mogelijk dat het inderdaad de bedoeling was van het Hof om daar aldus een onderscheid tussen te maken. Dat zou dan echter betekenen dat waar het naar de ISO-normen verwijst als *tegenwerpbaar* (of niet), de betekenis van het begrip „tegenwerpbaar” verschilt naargelang van de vraag of het gaat om ondernemingen dan wel „particulieren in het algemeen”. In het eerste geval zou dat begrip de (klassieke, door de staat gesteunde) afdwingbaarheid van juridische verplichtingen omschrijven. In het tweede geval zou het verwijzen naar de rol van de Stichting als „naleavingswaakhond” (waarnaar mogelijk impliciet wordt verwezen in punt 51 van het betrokken arrest). Deze uitlegging heeft de Commissie in wezen voorgesteld ter terechtzitting.

⁴⁷ De Nederlandse versie van het arrest verwijst naar „particulieren in het algemeen”, waar de Franse versie van het arrest naar „particuliers en général” verwijst.

⁴⁸ De uitdrukking „particulieren in het algemeen” komt ook voor in de punten 49 en 73 van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a., maar daarin wordt enkel voortgebouwd op of herhaald wat reeds is opgemerkt.

87. Zelfs indien wordt aanvaard dat dit de specifieke strekking is van het hierboven bedoelde onderscheid tussen ondernemingen en „particulieren in het algemeen”, vindt de restrictieve uitlegging van de *rechtsgevolgen* van het betrokken arrest in ieder geval nog steeds steun in het relevante deel van het dictum ervan, dat betrekking heeft op de mogelijkheid voor de nationale rechter om een alternatieve meetmethode te hanteren.

88. Ik herinner eraan dat die mogelijkheid wordt overwogen in punt 74 van de in dat arrest opgenomen redenering en nader wordt uitgewerkt in punt 79 ervan. Het enige relevante deel van het dictum dat naar die elementen verwijst, is echter punt 5, dat de mogelijkheid om een alternatieve meetmethode te hanteren afhankelijk stelt van de vaststelling dat artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 niet kan worden tegengeworpen aan „particulieren” („ingeval artikel 4, lid 1 [van deze richtlijn] niet aan particulieren zou kunnen worden tegengeworpen”).

89. Met andere woorden is dat punt, zoals ik reeds heb uiteengezet, geformuleerd als een te verifiëren *hypothese*. In dat opzicht is het enige deel van de gehele redenering van het Hof dat de tegenwerpbaarheid van de betrokken ISO-normen afhankelijk stelt van enige voorwaarde, het deel dat verwijst naar het aan *ondernemingen* kunnen tegenwerpen van deze normen (punt 52). Wat van belang is, en wat dient te worden nagegaan, is bijgevolg of de zich in het hoofdgeding verwerende fabrikanten toegang hadden tot de betrokken ISO-normen, en niet het feit dat de Stichting, als eiser, dat niet had.

90. Het betrokken arrest impliceert dus dat de niet-bekendmaking van de betrokken ISO-normen in het Publicatieblad er niet aan in de weg staat dat deze normen worden tegengeworpen aan ondernemingen die sigaretten produceren of in de handel brengen, mits deze ondernemingen toegang tot die normen hebben. Is dit het geval, dan moeten de nationale autoriteiten, waaronder de nationale rechterlijke instanties, om vast te stellen of de door die ondernemingen in de handel gebrachte sigaretten voldoen aan de maximumemissieniveaus van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn, gebruikmaken van de meetmethoden waarnaar wordt verwezen in de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 voorgeschreven ISO-normen, ongeacht wie (zij het de staat, een concurrent of een samenwerkingsverband zoals de Stichting) stelt dat die emissieniveaus niet zijn geëerbiedigd. Wanneer die ondernemingen daarentegen geen toegang tot die normen hebben, kan de nationale rechter aan de hand van een andere methode (die moet voldoen aan de in het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. gespecificeerde algemene criteria) vaststellen of de in de handel gebrachte sigaretten voldoen aan de maximumemissieniveaus van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2014/40.

91. Met deze verduidelijkingen in het achterhoofd zal ik de aan het Hof voorgelegde vragen bespreken.

B. Antwoord op de eerste tot en met de vierde vraag

92. Ik brengt in herinnering dat in de onderhavige conclusie, op verzoek van het Hof, enkel de eerste tot en met de vierde prejudiciële vraag worden behandeld.

93. De eerste, de tweede en de vierde vraag zijn volledig gebaseerd op een ruime uitlegging van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. Om die reden zal ik deze vragen gezamenlijk behandelen (1). Vervolgens zal ik de derde prejudiciële vraag onderzoeken, die betrekking heeft op de betekenis van het concept van het „beoogde gebruik” van (filter)sigaretten en waarmee in werkelijkheid, zoals ik zal uiteenzetten, de geldigheid van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 in twijfel wordt getrokken (2).

1. Eerste, tweede en vierde prejudiciële vraag

94. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de conclusie in het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. dat de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 bedoelde ISO-normen niet kunnen worden tegengeworpen aan „particulieren in het algemeen”, ook geldt wanneer de belanghebbende partij (zoals de Stichting) deze normen zou kunnen verkrijgen.

95. Zoals reeds is geconstateerd, begrijpt de verwijzende rechter het betrokken arrest aldus dat daarin een onderscheid wordt vastgesteld tussen „ondernemingen” (zoals de tabaksfabrikanten) enerzijds en andere personen, zoals de Stichting, anderzijds. In dit verband wenst hij verduidelijking van het begrip „particulieren in het algemeen”⁴⁹, waarbij hij zich afvraagt of er een uitzondering kan worden gemaakt op de niet-tegenwerpbaarheid aan „particulieren in het algemeen”, aangezien de „NEN-ISO”-normen (die, voor zover ik begrijp, overeenkomen met de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 voorgeschreven ISO-normen⁵⁰) (kosteloos) kunnen worden ingezien in de bibliotheek van het NEN in Delft (Nederland) en daarnaast kunnen worden aangeschaft. De verwijzende rechter merkt op dat, volgens de nationale rechtspraak, de kenbaarheid van de NEN-ISO-normen onder die omstandigheden voldoende is verzekerd. Ik voeg hieraan toe dat er geen twijfel over lijkt te bestaan dat de Stichting zich daadwerkelijk toegang tot die normen heeft verschaft.

96. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een partij zoals de Stichting aan richtlijn 2014/40 een recht ontleent om de maximumemissieniveaus te laten handhaven aan de hand van toepassing van een alternatieve meetmethode. Deze vraag wordt gesteld voor het geval het Hof bevestigt dat de betrokken ISO-normen, ondanks dat de Stichting daar toegang toe had, niet aan haar kunnen worden tegengeworpen. Hoewel de verwijzende rechter erkent dat richtlijn 2014/40 geen verplichting bevat waaraan de Stichting onderhevig zou kunnen zijn, verklaart hij dat het bestaan van het hierboven bedoelde recht niet uitgesloten is. Een ontkennend antwoord zou naar zijn mening betekenen dat de punten 74 tot en met 79 van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. geen enkel praktische gevolg hebben.

97. Ten slotte wordt met de vierde vraag (die verschillende subvragen bevat) beoogd vast te stellen of de toepassing van een alternatieve meetmethode ten aanzien van de ondernemingen in overeenstemming is met het rechtszekerheidsbeginsel. De verwijzende rechter wijst erop dat richtlijn 2014/40 het de tabaksfabrikanten niet toestaat om een andere meetmethode te hanteren dan de in artikel 4, lid 1, ervan voorgeschreven methode. Daarbij merkt hij echter op dat de nadelige gevolgen die de toepassing van een alternatieve meetmethode voor die fabrikanten zou hebben, zouden kunnen worden gerechtvaardigd door de doelstelling van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor jongeren, zoals uitgedrukt in overweging 8 en artikel 1 van richtlijn 2014/40, gelezen in samenhang met de artikelen 24 (de rechten van het kind) en 35 (gezondheidszorg) van het Handvest van de grondrechten van de Europese unie (hierna: „Handvest”).⁵¹ Voorts doet hij de vraag rijzen of de mogelijkheid voor de lidstaten om

⁴⁹ Hij verwijst hierbij naar verschillende taalversies van het betrokken arrest, om toe te lichten waarom hij twijfelt over de vraag of de uitdrukking „particulieren in het algemeen” doelt op het „algemene publiek” (in tegenstelling tot, zoals ik het argument begrijp, „ondernemingen”), of dat het verwijst naar het idee dat de betrokken ISO-normen niet kunnen worden tegengeworpen aan particulieren „in het algemeen”, dat wil zeggen „in beginsel” (en tenzij, wederom voor zover ik begrijp, de desbetreffende partij daar toegang toe kan krijgen).

⁵⁰ Zie ook de uiteenzetting in punt 41 hierboven.

⁵¹ Mijns inziens acht de verwijzende rechter artikel 24, lid 2, van het Handvest van bijzonder belang, aangezien in die bepaling wordt bepaald dat „[b]ij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, de belangen van het kind een essentiële overweging [vormen]”. Met betrekking tot artikel 35 van het Handvest merk ik op dat in de tweede zin ervan wordt bepaald dat „[b]ij de bepaling en de uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid [wordt] verzekerd”.

een andere meetmethode vast te stellen, op gespannen voet zou kunnen staan met, ten eerste, de bevoegdheid die daartoe bij artikel 4, lid 3, van richtlijn 2014/40 aan de Commissie is verleend en, ten tweede, de nagestreefde doelstelling van harmonisatie, waarbij hij met name verwijst naar artikel 24, lid 1, van deze richtlijn.

98. Dankzij de in het voorgaande deel van deze conclusie geboden toelichting, kunnen deze vragen tamelijk bondig worden behandeld.⁵²

99. Uit die toelichting volgt immers dat met het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. niet is bedoeld om enige omstandigheden vast te stellen waaronder de niet-bekendmaking van de betrokken ISO-normen zou kunnen leiden tot de mogelijkheid voor een partij zoals de Stichting om in feite te beletten dat sigaretten die aan de voorschriften van richtlijn 2014/40 voldoen in de handel worden gebracht. Deze conclusie geldt ongeacht of en onder welke voorwaarden de Stichting toegang had tot deze normen. De overwegingen in het betrokken arrest aangaande het (voorwaardelijk) bindende karakter van deze normen (in de zin van het door overheidsinstanties kunnen tegenwerpen ervan aan degenen die onderhevig zijn aan de juridische verplichtingen in kwestie) betreffen bovendien ondernemingen die sigaretten produceren of in de handel brengen. Zij zien niet op partijen zoals de Stichting, aangezien richtlijn 2014/40 geen verplichtingen kan opleggen aan een dergelijke partij.

100. Met deze verduidelijking wordt tegemoetgekomen aan de bezorgdheid van de verwijzende rechter dat de punten 74 tot en met 79 van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. geen enkele praktische betekenis zouden hebben ingeval het een partij zoals de Stichting niet wordt toegestaan om „haar recht” op handhaving van de maximumemissieniveaus uit te oefenen.

101. Zoals ik heb toegelicht, trok het Hof in die punten conclusies uit zijn eerdere overweging aangaande het voorwaardelijk aan ondernemingen kunnen tegenwerpen van de betrokken ISO-normen, en gaat het in op het probleem van het ontstaan van een juridisch vacuüm ingeval wordt vastgesteld dat de betrokken ISO-normen niet konden worden geacht bindend te zijn voor die ondernemingen.

102. Ik ben dan ook – in navolging van de tabaksfabrikanten in het hoofdgeding, alle regeringen die opmerkingen hebben ingediend en de Commissie – van mening dat een partij zoals de Stichting, ongeacht de aanhoudende niet-bekendmaking van de betrokken ISO-normen en ongeacht of die partij daartoe toegang kan krijgen, aan richtlijn 2014/40 geen recht ontleent dat haar in staat stelt om met succes te beletten dat sigaretten in de handel worden gebracht die, op basis van de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 voorgeschreven meetmethoden, voldoen aan met name maximumemissieniveaus. Tevens ben ik het met de hierboven genoemde partijen en andere belanghebbenden eens dat een andersluidende conclusie in strijd zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel, dat dient ter bescherming van diegenen die zich houden aan geldige en tegenwerpbare rechtsregels.

103. Aan dit standpunt wordt geen afbreuk gedaan door de door richtlijn 2014/40 nagestreefde en door de verwijzende rechter benadrukte doelstelling van „een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor jongeren”.

⁵² Zij opgemerkt dat de Bulgaarse regering aanvoert dat de eerste vraag niet-ontvankelijk is omdat onvoldoende duidelijk is op welke ISO-normen deze betrekking heeft. Ik ben van opvatting dat de bewoordingen van die vraag en de toelichting in de verwijzingsbeslissing duidelijk maken dat het gaat om de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 bedoelde ISO-normen.

104. Die doelstelling is in feite, zoals duidelijk blijkt uit artikel 1 van richtlijn 2014/40 en zoals het Hof herhaaldelijk in herinnering heeft gebracht, tweeledig.⁵³ Deze richtlijn heeft tot doel om de interne markt voor tabak en aanverwante producten beter te doen functioneren en tegelijk een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te garanderen, met name voor jongeren. De bepalingen ervan moeten bijgevolg worden uitgelegd in het licht van beide doelen, waartussen de Uniewetgever noodzakelijkerwijs een bepaald evenwicht heeft getracht vast te stellen, zoals de Commissie ter terechtzitting ook heeft opgemerkt.

105. Dienaangaande merk ik op dat artikel 3, lid 1, van richtlijn 2014/40, waarin de maximumemissieniveaus zijn neergelegd, niet alleen tot doel heeft om het goede functioneren van de interne markt te bevorderen, maar uiteraard ook om de schadelijkheid van sigaretten voor de menselijke gezondheid te beperken. Bij de vaststelling van de maximumniveaus aan schadelijke stoffen in sigaretten en bij de keuze voor een nauwkeurige methode voor het bepalen van de emissieniveaus heeft de Uniewetgever echter besloten tot een specifiek geharmoniseerd beschermingsniveau. Die keuze van de wetgever, die duidelijk tot uitdrukking is gebracht in de wetstekst, kan derhalve niet terzijde worden geschoven met een beroep op de algemene volksgezondheidsdoelstelling van richtlijn 2014/40, omdat een dergelijke teleologische uitlegging contra legem zou zijn.

106. Richtlijn 2014/40 heeft weliswaar niet tot doel om regels vast te stellen voor een veilig gebruik van tabaksproducten (gelet op de inherente schadelijkheid van dergelijke producten⁵⁴ en het feit dat daar geen veilig gebruik voor bestaat), maar kan zeker worden beschouwd als een richtlijn die (mede) tot doel heeft om de schadelijke effecten van roken te verminderen. Dat een dergelijke doelstelling wordt nagestreefd, wordt niet alleen weerspiegeld in de verplichting om consumenten op uiteenlopende manieren te waarschuwen voor de mogelijk fatale gevolgen van roken⁵⁵, maar ook in de hier in het geding zijnde bepalingen, die maximumemissieniveaus vaststellen en de verplichting opleggen om deze emissies te meten. Zoals de Stichting opmerkt, volgt dit uit overweging 12 van de richtlijn, waarin de teer-, nicotine- en koolmonoxide-emissies worden gekoppeld aan de toxiciteit of verslavende werking van tabaksproducten.⁵⁶

107. Bovendien wordt die gezondheidsgerelateerde doelstelling met de bevestiging van het belang ervan in relatie tot de bepaling van de richtlijn inzake maximumemissieniveaus niet omgevormd tot een hulpmiddel waarmee de duidelijke inhoud van wettelijke voorschriften terzijde kan worden geschoven. Er zij aan herinnerd dat die inhoud in de onderhavige context betekent dat, zoals volgt uit artikel 24 van richtlijn 2014/40 (behoudens daarin beschreven uitzonderingen die hier niet van toepassing zijn), het niet kan worden verboden om sigaretten in de handel te brengen die voldoen aan de maximumemissieniveaus van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn, gemeten volgens de in artikel 4, lid 1, ervan voorgeschreven methode.

108. Mijns inziens zou de enige manier waarop de doelstelling van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid gevolgen kan hebben voor de relevante normatieve inhoud, dat wil zeggen de keuze van de wetgever voor de betrokken ISO-normen, bestaan in het in twijfel

⁵³ Zie bijvoorbeeld arrest van 26 juni 2025, PJ Carroll en Nicoventures Trading (C-759/23, EU:C:2025:477, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁵⁴ Zie met name overweging 8 van richtlijn 2014/40, waarin wordt vermeld dat „[t]abaksproducten geen gewone producten [zijn]”, gezien „de buitengewoon schadelijke effecten van tabak voor de menselijke gezondheid”.

⁵⁵ Zie met name artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 1, van, en de bijlagen I en II bij richtlijn 2014/40.

⁵⁶ „Wat de vaststelling van maximumemissieniveaus betreft, zou het later noodzakelijk en passend kunnen blijken om *de emissieniveaus voor teer, nicotine en koolmonoxide te verminderen of om maximumemissies voor andere emissies van tabaksproducten vast te stellen, gelet op hun toxiciteit of verslavende werking.*” Cursivering van mij.

trekken van de geldigheid van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40, dat het gebruik van die normen verplicht stelt. Ik zal me nu over deze kwestie buigen in de context van het onderzoek van de derde prejudiciële vraag.

2. Derde prejudiciële vraag: wanneer wordt een sigaret „gebruikt zoals beoogd”?

109. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen welke kenmerken de alternatieve meetmethode moet hebben. Die vraag vormt een reactie op punt 79 (en punt 5 van het dictum) van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a., waarin is bepaald dat een dergelijke methode „volgens de wetenschappelijke en technische ontwikkelingen of volgens internationaal overeengekomen normen geschikt moet zijn *om de emissieniveaus te meten die bij beoogd gebruik van een sigaret vrijkomen*, waarbij een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid, met name voor jongeren, als basis moet worden genomen [...]”⁵⁷.

110. De verwijzende rechter vraagt naar de exacte betekenis van de uitdrukking „bij beoogd gebruik”, die niet alleen voorkomt in het hierboven weergegeven citaat, maar met name in de definitie van „emissies” in artikel 2, punt 21, van richtlijn 2014/40. Daarin worden „emissies” omschreven als „stoffen die vrijkomen wanneer een tabaksproduct of aanverwant product wordt *gebruikt zoals beoogd*, zoals stoffen die voorkomen in rook, of stoffen die vrijkomen bij het gebruik van rookloze tabaksproducten”.⁵⁸

111. Met de hierboven bedoelde vraag wenst de verwijzende rechter meer in het bijzonder te vernemen of de gehanteerde alternatieve methode in het bijzonder rekening moet houden met het feit dat de lippen en vingers van rokers de ventilatiegaatjes in het filter van een sigaret afdekken, en met de intensiteit en de duur van het roken.

112. Deze vraag is, net als de drie hierboven onderzochte vragen, gebaseerd op een ruime uitlegging van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. Die vraag wordt gesteld voor het geval het Hof bevestigt dat de Stichting een recht heeft om de maximumemissieniveaus te laten handhaven via het gebruik van een alternatieve meetmethode. Omdat, zoals ik in het voorgaande heb uiteengezet, van dit recht geen sprake is en omdat niet wordt gesteld dat de fabrikanten in het hoofdgeding geen toegang hadden tot de betrokken ISO-normen, lijkt die vraag niet van belang voor de beslechting van het bij de verwijzende rechter aanhangige geding.

113. De reden waarom die vraag mijns inziens toch een afzonderlijke behandeling verdient, is dat deze bij nader inzien in werkelijkheid de geldigheid van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 betreft, zoals Philip Morris in wezen in haar schriftelijke opmerkingen heeft geconstateerd.⁵⁹

114. Ingeval het Hof die vraag aldus beantwoordt dat bij enige (alternatieve) meetmethode rekening moet worden gehouden met dergelijke aspecten (omdat dit zou volgen uit de uitdrukking „gebruikt zoals beoogd” zoals gehanteerd in samenhang met de term „emissies”), dan zou de door de Uniewetgever in artikel 4, lid 1, van die richtlijn beoogde methode dat logischerwijs

⁵⁷ Cursivering van mij.

⁵⁸ Cursivering van mij.

⁵⁹ Ik herinner eraan dat het Hof de mogelijkheid heeft om een vraag aangaande uitlegging opnieuw te formuleren als een vraag aangaande de geldigheid, wanneer dit, kort gezegd, volgt uit de taak van het Hof om „uit alle door de nationale rechter verstrekte gegevens de elementen van het Unierecht te halen die, gelet op het voorwerp van het geding, moeten worden uitgelegd of op hun geldigheid moeten worden beoordeeld”. Arrest van 25 januari 2022, VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

ook moeten doen. Het staat echter buiten kijf dat die normen *geen* rekening houden met deze aspecten, met als onvermijdbaar gevolg dat de betrokken ISO-normen niet geschikt zouden worden geacht om dergelijke uit sigaretten vrijkomende „emissies” te meten.

115. Wat betreft de specifieke parameter in het licht waarvan de geldigheid van de hierboven genoemde bepaling moet worden beoordeeld, volgt uit de verwijzingsbeslissing dat de twijfels van de verwijzende rechter met name te maken hebben met het belang van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid.

116. In dat licht moet de derde prejudiciële vraag mijns inziens aldus worden begrepen dat daarmee wordt gevraagd of het begrip „emissies”, en met name de uitdrukking „gebruikt zoals beoogd”, gelet op de volksgezondheidsdoelstelling van richtlijn 2014/40, artikel 35 van het Handvest⁶⁰ en artikel 114, lid 3, VWEU⁶¹, aldus moet worden uitgelegd dat bij elke toe te passen methode voor het meten van dergelijke emissies rekening moet worden gehouden met het feit dat de lippen en vingers van rokers de ventilatiegaatjes in het filter van een sigaret afdekken, en/of met de intensiteit en de duur van het roken, met als gevolg dat artikel 4, lid 1, van die richtlijn, dat verwijst naar een methode waarbij geen rekening wordt gehouden met die parameters, ongeldig is.⁶²

117. Om die vraag te kunnen onderzoeken, herinner ik eraan dat de onderhavige zaak een gebied betreft waarop het optreden van de Uniewetgever gepaard gaat met politieke, economische en maatschappelijke keuzen, waarbij hij gehouden is om complexe beoordelingen te verrichten en bijgevolg over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt.⁶³ Derhalve mag bij het rechterlijke toezicht op de op een dergelijk gebied vastgestelde handelingen uitsluitend worden nagegaan of er sprake is van *kennelijke* fouten, zoals, in de onderhavige context, de kennelijke ongeschiktheid van de handeling in kwestie in het licht van de hierboven genoemde doelstelling. Daarentegen is ten behoeve van dit toezicht niet van doorslaggevend belang of de betreffende handeling de enig denkbare of meest geschikte handeling is.⁶⁴

118. Op basis van de discussie in de onderhavige procedure kom ik tot de overweging dat de Uniewetgever, door te kiezen voor de betrokken ISO-normen, geen kennelijke fout heeft gemaakt.

⁶⁰ Zie, voor het relevante deel hiervan, voetnoot 51 hierboven.

⁶¹ Uit artikel 114, lid 3, VWEU (dat als zodanig een van de rechtsgronden van richtlijn 2014/40 vormt) volgt dat voor de betreffende wetgevingshandelingen [moet] worden uitgegaan van een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid, zoals is erkend in overweging 8 van richtlijn 2014/40. Zoals het Hof in de context van deze richtlijn in herinnering heeft gebracht, is een vergelijkbare verplichting ook neergelegd in artikel 9 VWEU en in artikel 168, lid 1, VWEU. Zie arrest van 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2016:325, punt 157; hierna: „arrest Philip Morris”).

⁶² Het Hof is reeds in het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. verzocht om de geldigheid van de hierboven vermelde bepaling te beoordelen, „omdat wetenschappelijke studies zouden aantonen dat de door rokers werkelijk geïnhaleerde niveaus van teer, nicotine en koolmonoxide van sigaretten niet worden weergegeven door de meetmethoden waarnaar [zij] verwijst” [punt 64, dat betrekking heeft op vraag 3, onder b)]. In dat arrest heeft het Hof echter verklaard dat die vraag gebaseerd was op studies die dateerden van na de datum waarop de richtlijn in kwestie was vastgesteld, zodat deze studies irrelevant waren voor het hierboven bedoelde onderzoek, omdat, zoals het Hof in herinnering heeft gebracht, „de geldigheid van een Uniehandeling moet worden beoordeeld op basis van de gegevens waarover de Uniewetgever ten tijde van de vaststelling van de betrokken regeling beschikte”. Arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a., punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak. De invalshoek van waaruit de geldigheid van de hierboven bedoelde bepaling is onderzocht, loopt derhalve niet vooruit op het onderzoek waar in de onderhavige procedure om wordt verzocht.

⁶³ Arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a., punt 44.

⁶⁴ Conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Philip Morris Brands e.a. (C-547/14, EU:C:2015:853, punten 149 en 150), en arrest Philip Morris, punt 166 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

119. Ten eerste is niet in geschil dat de hierboven bedoelde in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 genoemde meetmethode erin bestaat dat de sigaretten worden verbrand en wordt geverifieerd of onder dergelijke omstandigheden de maximumniveaus van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn in acht worden genomen.

120. Voorts is ook nader uiteengezet dat de bestaande maximumemissieniveaus van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2014/40 in feite zijn vastgesteld in het licht van de hierboven genoemde methode. Met andere woorden: de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 voorgeschreven ISO-normen enerzijds en de maximumemissieniveaus van artikel 3, lid 1, ervan anderzijds zijn onderling met elkaar verbonden.

121. De wetgever heeft bij de vaststelling van de voorwaarden op het gebied van teer-, nicotine- en koolmonoxidegehalte waaronder sigaretten in de handel kunnen worden gebracht, dus besloten om dat gehalte vast te stellen en te meten onder verwijzing naar emissies die vrijkomen bij de (eenvoudige) verbranding van een sigaret.

122. Ten tweede lijkt evenmin in geschil dat de werkelijke blootstelling van de roker aan de hierboven genoemde schadelijke stoffen significant hoger kan zijn dan de toxiciteit die is toegestaan op grond van de toets die volgt uit een gecombineerde lezing van artikel 3, lid 1, en artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40. Die blootstelling kan in werkelijkheid zelfs vele malen hoger zijn, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt.⁶⁵

123. Evenzo heeft de Commissie bevestigd dat er een stringentere methode bestond (zoals de zogenoemde Canadian Intense-methode) toen richtlijn 2014/40 werd vastgesteld. Naar ik begrijp wordt bij die methode met name rekening gehouden met het afdekken van de ventilatiegaten in de filters, wat betekent dat wanneer de uit sigaretten vrijkomende emissies met die methode worden gemeten, de maximumemissieniveaus van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2014/40 worden overschreden. De Commissie heeft ter terechtzitting echter ook uiteengezet dat, als zou zijn gekozen voor de hierboven genoemde methode (of een andere vergelijkbare methode), het waarschijnlijk noodzakelijk zou zijn geweest om de maximumemissieniveaus hoger vast te stellen, omdat, zoals ik het argument begrijp, de omstandigheden waaronder de sigaretten dan worden getoetst, zouden resulteren in het vrijkomen van een hoger gehalte aan de hierboven genoemde schadelijke stoffen.

124. Ten derde heeft de Commissie ter terechtzitting uiteengezet dat de wetgever, toen richtlijn 2014/40 werd vastgesteld, de voordelen en de nadelen van de (destijds) bestaande methoden tegen elkaar heeft afgewogen en voor de betrokken ISO-normen heeft gekozen vanwege, kort gezegd, het gebruiksgemak ervan. Voorts heeft zij, in navolging van de standpunten van de fabrikanten in het hoofdgeding en van de Bulgaarse en de Portugese regering, uiteengezet dat, gezien de vele patronen die het menselijk rookgedrag kan vertonen, er geen methode bestond (of bestaat) waarmee dat gedrag kon worden benaderd. Deze vaststelling vloeide volgens de Commissie ook voort uit besprekingen die hadden plaatsgevonden in de context van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging.⁶⁶

⁶⁵ Zie ook Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's over de toepassing van richtlijn [2014/40] betreffende de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten, COM(2021) 249 final, deel 3.1, voetnoot 21.

⁶⁶ Ibidem, deel 3.1.

125. Op dit punt zou men kunnen zeggen dat de verscheidenheid aan rookpatronen niet per se een reden is om niet te kiezen voor een methode die het werkelijke rookgedrag op de *een of andere* manier tracht te benaderen, in plaats van voor een methode die dat doel in het geheel niet verwezenlijkt. Verder kan gesuggereerd worden dat, indien een stringenter methode zou leiden tot de vaststelling van hogere maximumemissieniveaus in de wetgeving, hoewel dat uiteindelijk de blootstelling aan de hierboven bedoelde schadelijke stoffen waarschijnlijk niet verandert, het resultaat wel een transparantere manier zou hebben geboden waarop gegevens over de toxiciteit van sigaretten aan de consument worden gecommuniceerd (door de emissieniveaus vast te stellen op waarden die dichterbij de werkelijk ervaren niveaus liggen).

126. Ik heb echter reeds uiteengezet dat de ruime beoordelingsbevoegdheid van de Uniewetgever op het gebied dat richtlijn 2014/40 beslaat, de wetgever niet verplicht om te kiezen voor een – vanuit een bepaald gezichtspunt – betere methode, zolang de daadwerkelijk gekozen methode niet kennelijk ongeschikt is voor het verwezenlijken van de gestelde doelen.

127. Met betrekking tot de specifieke doelstelling van waarborging van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid verplichten de hierboven genoemde bepalingen van primair recht de wetgever niet om, in de onderhavige context, een specifiek beschermingsniveau vast te stellen. Dit zou beslist anders zijn geweest ingeval was vastgesteld dat bepaalde teer-, nicotine- en koolmonoxideniveaus het gebruik van sigaretten veilig of significant veiliger maken. Het staat echter buiten kijf dat dit onmogelijk lijkt, omdat er, zoals blijkt uit de discussie in de onderhavige procedure, momenteel geen wetenschappelijk bewijs bestaat dat aantoonde dat de maximumemissieniveaus van die schadelijke stoffen op een bepaalde waarde zouden moeten worden vastgesteld. Onder dergelijke omstandigheden vormen de specifieke toxiciteitsparameters waaronder sigaretten op de Uniemarkt in de handel kunnen worden gebracht een aangelegenheid die een complexe beoordeling vergt, die mijns inziens niet uitsluit dat wordt gekozen voor dergelijke maximumniveaus die worden bereikt (en in acht moeten worden genomen) wanneer deze worden gemeten onder de omstandigheden van de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 genoemde methode.

128. De laatste door mij te bespreken vraag betreft het belang, voor de onderhavige analyse, van de uitdrukking „gebruikt zoals beoogd”, zoals opgenomen in de wettelijke definitie van „emissies” in artikel 2, punt 21, van richtlijn 2014/40 en waarnaar wordt verwezen in punt 110 hierboven.

129. Dienaangaande dient ten eerste te worden opgemerkt dat de geldigheid van een bepaling van secundair recht (zoals artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40) niet in twijfel kan worden getrokken op basis van een andere bepaling van secundair recht (zoals artikel 2, punt 21, van deze richtlijn).

130. Ten tweede moet worden beoordeeld of er misschien sprake is van enige fundamentele interne incoherentie tussen de hierboven bedoelde definitie en de toets die volgt uit een gecombineerde lezing van artikel 3, lid 1, en artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40, die ertoe leidt dat de gestelde doelen, en met name de doelstelling van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, niet worden verwezenlijkt.

131. Zoals ik het argument begrijp, vraagt de verwijzende rechter namelijk of het feit dat de hierboven bedoelde definitie verwijst naar stoffen die vrijkomen wanneer een tabaksproduct *wordt gebruikt zoals beoogd*, moet leiden tot de gevolgtrekking dat de ISO-normen (maar in feite, naar mijn mening, de volledige toets die voortvloeit uit een gecombineerde lezing van artikel 3, lid 1, en artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40) daar niet mee in overeenstemming zijn.

132. De definitie van „emissies” kan inderdaad – in ieder geval prima facie – de indruk wekken dat, voor sigaretten, die emissies worden gemeten onder omstandigheden die dichterbij de door de verwijzende rechter beschreven omstandigheden liggen (gedeeltelijke afdekking van de ventilatiegaten in het filter enzovoort), in plaats van middels een eenvoudig proces van verbranding. Een dergelijk proces van verbranding komt bovendien niet overeen met het algemeen begrepen beoogde gebruik van een sigaret, aangezien sigaretten, zoals de Stichting heeft opgemerkt, geen wierookstokjes zijn.

133. De hierboven bedoelde definitie van „emissies” is, zoals de Commissie heeft uiteengezet, echter een algemene bepaling die van toepassing is op diverse tabaksproducten die het voorwerp vormen van richtlijn 2014/40, en die onder de onderhavige omstandigheden in samenhang dient te worden gelezen met de definitie van „sigaret” in artikel 2, punt 10, van richtlijn 2014/40, waarin een „sigaret” wordt omschreven als met name „een tabaksrolletje dat geconsumeerd kan worden via een proces van verbranding”.

134. Uit die definitie van „sigaret” blijkt mijns inziens, in samenhang met de toxiciteitstoets (op grond waarvan de sigaret in de handel kan worden gebracht, zoals volgt uit een gecombineerde lezing van artikel 3, lid 1, en artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40), dat de wetgever heeft besloten om het begrip „beoogd gebruik”, dat voorkomt in de algemene definitie van „emissies” in artikel 2, punt 21, in het geval van sigaretten te beperken tot de eenvoudige verbranding ervan. Deze verbranding omvat weliswaar uiteraard niet het volledige proces van hoe een sigaret wordt geconsumeerd, in de gebruikelijke betekenis van die woorden, maar maakt duidelijk onderdeel uit van het consumptieproces. Dienaangaande heb ik reeds uiteengezet dat de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de wetgever op het onderhavige rechtsgebied beschikt, hem in staat stelt om de toxiciteitslimieten vast te stellen onder verwijzing naar alleen dat onderdeel van het beoogde consumptieproces.

135. Bijgevolg doet de hierboven bedoelde definitie van „emissies” geen afbreuk aan mijn eerdere conclusie dat de keuze van de wetgever om de toelaatbare toxiciteit van sigaretten te meten op basis van de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 neergelegde normen geen blijk geeft van een kennelijke fout, met het oog op het verwezenlijken van de doelstelling van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid.

136. Met die constatering wordt het onderzoek van de eerste tot en met de vierde prejudiciële vraag in de onderhavige zaak afgesloten, met welke vragen, zoals reeds uiteengezet, wordt beoogd te bepalen welke conclusies uit het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. kunnen worden getrokken wat betreft het aan specifieke categorieën particulieren kunnen tegenwerpen van de betrokken ISO-normen. In de discussie ter terechtzitting is ook teruggekomen op het oorspronkelijke juridische probleem waarmee het Hof te maken had, namelijk de niet-bekendmaking van de betrokken ISO-normen in het Publicatieblad, waarvan nog altijd sprake is. Om die reden, en om het Hof zoveel mogelijk van dienst te zijn, zal ik de volgende afsluitende opmerkingen bieden.

C. Naschrift: aanhoudende niet-bekendmaking van de betrokken ISO-normen

137. De Commissie heeft ter terechtzitting uiteengezet dat het feit dat de betrokken ISO-normen nog altijd niet zijn bekendgemaakt, te maken heeft met het feit dat de ISO gewoonlijk aanspraak maakt op aan die normen verbonden intellectuele-eigendomsrechten. Verder heeft de

Commissie meegedeeld dat zij, naar aanleiding van het arrest *Public.Resource.Org*⁶⁷, toegang heeft verleend tot bepaalde op verordening (EG) nr. 1049/2001⁶⁸ gebaseerde ISO-normen (die verschillen van de hier in het geding zijnde normen) en dat de ISO dit besluit nu aanvecht bij het Gerecht, juist (doch niet uitsluitend) wegens inbreuk op intellectuele-eigendomsrechten⁶⁹.

138. Dat vormt mijns inziens een aanwijzing dat bekendmaking van de betrokken ISO-normen in het Publicatieblad volgens de Commissie en in ieder geval momenteel, onmogelijk is vanwege juridische obstakels waarop de Uniewetgever geen invloed heeft.

139. Voor zover ik begrijp, rees ter terechtzitting in wezen de vraag of het Hof op die aanhoudende niet-bekendmaking moet reageren door op eigen initiatief de ongeldigheid van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 aan de orde te stellen.

140. Dit zou mijns inziens in de context van de onderhavige procedure vereisen dat de mondelinge behandeling wordt heropend op basis van artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

141. Dat is vanwege drie hoofdredenen.

142. *Ten eerste* heeft de verwijzende rechter die vraag niet als zodanig gesteld (1). *Ten tweede* is er mijns inziens sprake van enige onzekerheid over de vraag of het Hof in het arrest *Stichting Rookpreventie Jeugd e.a.* heeft verlangd dat de betrokken ISO-normen uiteindelijk in het Publicatieblad worden bekendgemaakt, hetgeen vergt dat partijen en andere belanghebbenden de gelegenheid wordt geboden om hun standpunt kenbaar te maken (2). *Ten derde* zou ieder op dit punt te nemen besluit belangrijke rechtsgevolgen hebben, wat op zichzelf al vraagt om een uitputtende discussie waarbij met name de wetgever moet worden betrokken (3).

1. Draagwijdte van de onderhavige procedure

143. Met betrekking tot het *eerste* punt hierboven is het juist dat de kwestie van de niet-bekendmaking een van de vragen was die is behandeld in de procedure die heeft geleid tot het arrest *Stichting Rookpreventie Jeugd e.a.* De respectieve belanghebbenden hadden de gelegenheid om daarover een standpunt in te nemen, zodat van de onderhavige procedure kan worden gezegd dat deze die discussie enkel voortzet waar het aankomt op de specifieke rechtsgevolgen van het betrokken arrest.

144. Ik herinner er echter aan dat de verwijzende rechter naar die gevolgen vraagt teneinde zich te vergewissen van de omstandigheden waaronder de betrokken normen aan de fabrikanten kunnen worden tegengeworpen, terwijl de niet-bekendmaking ervan, die juist de oorzaak is van de specifieke regeling rond de tegenwerpbaarheid ervan, nu als uitgangspunt wordt genomen. Over dat uitgangspunt als zodanig heeft de verwijzende rechter daarentegen geen vragen gesteld om zich er met name van te vergewissen of het kan worden gehandhaafd en of de aanhoudende niet-bekendmaking afdoet aan de geldigheid van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40.

⁶⁷ Arrest van 5 maart 2024, *Public.Resource.Org en Right to Know/Commissie e.a.* (C-588/21 P, EU:C:2024:201; hierna: „arrest *Public.Resource.Org*”). In dat arrest heeft het Hof in essentie van de Commissie verlangd dat zij toegang verleende tot door de CEN vastgestelde normen, ondanks de aanwezigheid van auteursrecht waarop met betrekking daartoe aanspraak is gemaakt.

⁶⁸ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43).

⁶⁹ Zie de lopende procedure betreffende het op 6 december 2024 ingestelde beroep, *International Electrotechnical Commission en ISO/Commissie* (T-631/24). Naar ik begrijp strekt dit beroep tot nietigverklaring van het desbetreffende besluit van de Commissie.

145. De belanghebbenden in de onderhavige procedure moeten derhalve de kans krijgen een standpunt in te nemen over deze kwestie. Dit is des te belangrijker daar er, mijns inziens, twijfel bestaat over de vraag of het Hof in het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. heeft bepaald dat de betrokken normen noodzakelijkerwijs moeten worden bekendgemaakt. Dit brengt mij op de tweede in punt 142 bedoelde reden.

2. In het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. ingenomen standpunt

146. Mij is duidelijk dat het niet kunnen tegenwerpen van niet-bekendgemaakte Uniehandelingen, zoals het Hof in de arresten Skoma-Lux en Heinrich heeft verklaard, een kortetermijnoplossing vormt voor een onregelmatigheid die de natuurlijke of rechtspersonen die onderhevig zijn aan juridische verplichtingen belet om passende toegang te hebben tot de rechtsbron waarin die verplichtingen worden omljnd. In een democratische rechtsstaat belet dit de overheidsinstanties ervan om dergelijke verplichtingen af te dwingen. Tegelijkertijd is het vanzelfsprekend niet wenselijk dat een dergelijke situatie gedurende langere tijd voortduurt. Wanneer de noodzaak voor een dergelijke dichotomie tussen geldigheid en afdwinging wordt signaleerd, moeten de oorzaken ervan dan ook worden verholpen. Dit is waarop het Hof doelde met zijn verwijzing, in het arrest Skoma-Lux, naar het *pas kunnen tegenwerpen* van de door de niet-bekendmaking aangetaste regel wanneer deze regelmatig in het Publicatieblad is bekendgemaakt.

147. In dat licht rijst de vraag of het voorwaardelijk kunnen tegenwerpen van de betrokken ISO-normen, overeenkomstig de logica van de hierboven bedoelde rechtspraak door het Hof was bedoeld als een onmiddellijk beschikbare maar noodzakelijkerwijs voor de korte termijn bedoelde oplossing in afwachting van de verwachte uiteindelijke oplossing (bekendmaking in het Publicatieblad), of dat het Hof in feite de mogelijkheid aanvaardde van door het ISO-systeem gewaarborgde toegang als een aanvaardbare oplossing die binnen de rechtsorde van de Unie als zodanig kon worden toegestaan.

148. De verwachting dat een uiteindelijke bekendmaking zou volgen, blijkt uit de volgende onderdelen van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a.

149. *Ten eerste* heeft het Hof, zoals ik reeds heb uiteengezet, verwezen naar de arresten Skoma-Lux en Heinrich, zonder een onderscheid te willen maken tussen enerzijds de (tamelijk verschillende) situaties die tot die arresten hebben geleid en anderzijds de situatie die tot het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. heeft geleid. Waar de oplossing in de arresten Skoma-Lux en Heinrich volledig in handen van de Uniewetgever lag (en niet werd tegengehouden door externe factoren), maakt de aanspraak van de ISO op intellectuele-eigendomsrechten de situatie zeker complexer. Dit heeft echter niet geleid tot enige specifieke bevinding van het Hof.

150. *Ten tweede* bevestigt het Hof in punt 46 van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. dat niet wordt afgedaan aan de geldigheid van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 door „de enkele omstandigheid dat [die bepaling] verwijst naar ISO-normen die *vooralsnog* niet zijn bekendgemaakt”.⁷⁰ Het gecursiveerde deel van dit citaat zou misschien niet noodzakelijk zijn indien het in feite de niet-bekendmaking als zodanig is die niet afdoet aan de geldigheid van die bepaling (en niet alleen de niet-bekendmaking op het betreffende tijdstip).

⁷⁰ Cursivering van mij. Zie ook punt 37 van dat arrest voor vergelijkbare bewoordingen.

151. *Ten derde* overweegt het Hof in punt 48 van dat arrest dat „technische normen die door een normalisatie-instelling als de ISO zijn vastgesteld en waaraan bij een wetgevingshandeling van de Unie een bindend karakter is verleend, slechts aan particulieren in het algemeen kunnen worden tegengeworpen indien zij zelf zijn bekendgemaakt in het [Publicatieblad]”.

152. Ongeacht de exacte betekenis van het begrip „particulieren in het algemeen” (dat ik in het voorgaande heb besproken) wordt in dat punt 48 het aan dergelijke particulieren kunnen tegenwerpen van de normen in kwestie duidelijk gekoppeld aan hun bekendmaking in het Publicatieblad.

153. Terugkomend op mijn drie redeneringen hierboven, moet ik echter tevens toegeven dat, *ten eerste*, het Hof, anders dan in het arrest Skoma-Lux, niet verwijst naar de *vertraagde* (volledige) tegenwerpbaarheid van de betrokken ISO-normen, maar het (voorwaardelijk) (aan ondernemingen) kunnen tegenwerpen ervan koppelt aan de specifieke eigenschappen van het ISO-systeem (in punt 52 van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a.). Dit kan duiden op een erkenning van het verschil dat beide soorten hierboven beschreven situaties van elkaar onderscheidt (en dat het bijgevolg mogelijk maakt dat die situaties tot verschillende uitkomsten leiden).

154. *Ten tweede* wordt met de overweging in punt 46 van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. (waarnaar in punt 150 hierboven wordt verwezen) aangaande het feit dat de normen „voorsnog” niet zijn bekendgemaakt, mogelijk erkend dat bekendmaking beslist wenselijk is, maar niet noodzakelijk (omdat er sprake is van een specifiek systeem dat toegang mogelijk maakt).

155. *Ten derde*, ingeval de uitdrukking „particulieren in het algemeen” in punt 48 van het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. (waarnaar in punt 151 hierboven wordt verwezen) wordt opgevat als een verwijzing naar partijen die de rol van „nalevingswaakhond” zijn toevertrouwd, vormt dat punt mogelijk een erkenning van de moeilijkheid die niet-bekendmaking oplevert voor het uitvoeren van die rol, zonder echter ook in te houden dat deze moeilijkheid gevolgen heeft voor het kunnen tegenwerpen van de normen in kwestie aan ondernemingen die sigaretten produceren of in de handel brengen.

3. Implicatie van het ongeldig verklaren van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 op grond van de aanhoudende niet-bekendmaking van de ISO-normen

156. Met betrekking tot de laatste reden voor heropening van de mondelinge behandeling indien het Hof overweegt om, vanwege het aanhoudende gebrek aan bekendmaking in het Publicatieblad, de geldigheid van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 te onderzoeken, merk ik op dat de implicaties van het op deze grond ongeldig verklaren van die bepaling (maar ook van een expliciete beslissing om deze niet ongeldig te verklaren) veel verder zouden reiken dan de onderhavige zaak en dan alleen de sigarettenmarkt.

157. Dienaangaande heeft de Commissie ter terechtzitting aangegeven dat er 1 200 Uniehandelingen zijn die naar ISO-normen verwijzen, wat betekent dat nietigverklaring van de betrokken bepaling waarschijnlijk gevolgen zou hebben voor al die handelingen en bijgevolg mogelijksterwijs voor vele rechtsgebieden.

158. In dat licht zouden de aanzienlijke gevolgen die ongeldigverklaring van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 (op grond van de aanhoudende niet-bekendmaking) waarschijnlijk zou hebben, een bredere discussie op gang dienen te brengen over wat de aanvaardbare gevolgen zouden zijn van de ene of de andere hierboven aangeduide oplossing.

159. Indien het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. aldus wordt begrepen dat wordt verlangd dat de ISO-normen uiteindelijk in het Publicatieblad worden bekendgemaakt, dient er een discussie plaats te vinden over de vraag of er op Unieniveau mogelijkheden bestaan om, met het oog op de intellectuele-eigendomsrechten waarop de ISO aanspraak maakt, over te gaan tot een dergelijke bekendmaking.

160. Als wordt bevestigd dat er momenteel geen aannemelijke manier is om de betrokken ISO-normen bekend te maken zonder de Unie bloot te stellen aan nadelige rechtsgevolgen, dient te worden besproken wat de eventuele ongeldigverklaring van de huidige wettelijke techniek betekent voor de doelmatige werking van de betrokken rechtsgebieden, en of er daadwerkelijk (redelijkerwijs) haalbare alternatieven bestaan.

161. Indien het arrest Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. daarentegen aldus wordt begrepen dat het geen bekendmaking in het Publicatieblad verlangt, moet er een discussie worden gevoerd over de spanning die daar, gelet op bepaalde fundamentele eigenschappen die ten grondslag liggen aan de werking van de rechtsorde van de Unie, uit zou voortvloeien.

162. Om te beginnen staat de aanvaarding van niet-bekendmaking als definitieve en acceptabele uitkomst mijns inziens gelijk aan het aanvaarden dat er binnen de rechtsorde van de Unie een categorie bindende normen bestaat die enkel toegankelijk is tegen betaling of voor de kosten van het reizen naar een specifieke plaats, zoals de bibliotheek van de betreffende nationale normalisatie-instelling. Omdat aldus zou worden afgeweken van de randvoorwaarde dat in een democratische samenleving het recht kosteloos toegankelijk is, zou een dergelijke keuze nader moeten worden toegelicht.

163. Volgens dezelfde redenering is dan de volgende te bespreken vraag of binnen de rechtsorde van de Unie kan worden toegestaan dat de specifieke voorwaarden voor toegang volledig worden overgelaten aan het externe ISO-systeem en de respectieve nationale normalisatie-instellingen, of dat daar enkele Unierechtelijke voorwaarden aan zouden moeten worden verbonden, zoals een Unierechtelijke verplichting voor de lidstaten om te waarborgen dat die toegang niet afhankelijk wordt gesteld van buitensporig beperkende voorwaarden.

164. Vervolgens moet in herinnering worden gebracht dat de ISO-normen in beginsel beschikbaar zijn in het Engels, het Frans en het Russisch. Hoewel er voor de talengelijkheid die binnen de Unie doorgaans de regel vormt, eventueel uitzonderingen kunnen worden gemaakt⁷¹, verdient dat aspect van de zaak nadere aandacht.

165. Ten slotte acht ik het nuttig om terug te komen op de kwestie van toegang tot documenten zoals geregeld bij verordening nr. 1049/2001. Ik heb reeds verwezen naar het arrest Public.Resource.Org, waarover de belanghebbenden met name ter terechtzitting gedachten hebben uitgewisseld. Er zij aan herinnerd dat het Hof in dat arrest in essentie van de Commissie heeft verlangd dat zij toegang verleende tot een door de CEN uitgewerkte norm, ondanks dat ook in dat geval aanspraak werd gemaakt op intellectuele-eigendomsrechten. Dit heeft in de

⁷¹ Zie, voor handelingen die gepubliceerd moeten worden, de bespreking in de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:525, punt 37).

onderhavige procedure tot enige discussie geleid over de vraag of deze oplossing ook kan worden toegepast op ISO-normen (in het algemeen) en wat de implicaties zijn van een eventueel bevestigend antwoord voor de hier aan de orde gestelde kwesties.

166. Ik ben het beslist eens met in het bijzonder de Nederlandse regering en de Commissie dat de juridische conclusies die, voor degenen die onderhevig zijn aan juridische verplichtingen, moeten worden getrokken uit de niet-bekendmaking in het Publicatieblad van de handeling waarbij die verplichtingen worden omschreven, niet kunnen worden bepaald op grond van de vraag of toegang tot een document moet worden verleend aan een partij die optreedt in het algemeen belang (hetgeen, voor zover ik begrijp, geldt voor de eiser in de procedure die tot het hierboven genoemde arrest heeft geleid).

167. Het gaat hierbij immers simpelweg om twee verschillende kwesties. Tegelijkertijd kunnen deze kwesties in een zaak zoals de onderhavige ook nauw verbonden zijn.

168. Dat wil zeggen dat, indien het standpunt wordt ingenomen dat bekendmaking van de betrokken ISO-normen in het Publicatieblad als zodanig niet noodzakelijk is, deze oplossing waarschijnlijk ook zal kunnen worden toegepast met betrekking tot eventuele andere door de Uniewetgever overgenomen ISO-normen. Evenzo zullen de gevolgen van de mogelijke gevolgtrekking, in andere procedures inzake andere ISO-normen, dat op grond van verordening nr. 1049/2001 geen toegang tot die normen hoeft te worden verleend, waarschijnlijk ook verder reiken dan de specifieke, in die andere procedures betrokken ISO-normen. Ingeval in de beide hierboven omschreven situaties tot een ontkennend antwoord wordt gekomen, zal het systeem van toegang tot deze normen op Unieniveau dus in feite worden „geblokkeerd” (en louter beschikbaar blijven op ISO-niveau, hetgeen de door nationale normalisatie-instellingen verleende toegang omvat).

169. Ingeval het standpunt wordt ingenomen dat uiteindelijk (voor de hier in het geding zijnde ISO-normen en, impliciet, voor alle andere ISO-normen waarnaar de Uniewetgever evenzo zal verwijzen) bekendmaking in het Publicatieblad wordt verlangd, betekent dit dat nader moet worden aangegeven of een document dat niet in het Publicatieblad is bekendgemaakt terwijl dit wel het geval zou moeten zijn, binnen de (algemeen geformuleerde) werkingssfeer van verordening nr. 1049/2001 valt. Advocaat-generaal Sharpston heeft in een andere context (waarin geen sprake was van vergelijkbare externe factoren als in het onderhavige geval) anderszins betoogd.⁷² Indien dat standpunt hier ook zou worden aanvaard (mocht het Hof, wederom, overwegen dat de ISO-normen uiteindelijk moeten worden bekendgemaakt in het Publicatieblad), dient er een discussie plaats te vinden of er, in afwachting van de daadwerkelijke bekendmaking van de normen in het Publicatieblad, een tussenoplossing moet worden geboden voor toegang op Unieniveau, zodat de bedoelde „blokkerende” werking in de tussentijd kan worden voorkomen.

170. Met andere woorden, hoewel de juridische kwesties die ontstaan in het kader van enerzijds „toegang tot documenten” en anderzijds „bekendmaking in het Publicatieblad” van elkaar verschillen, maken zij onderdeel uit van dezelfde bredere kwestie van toegang, binnen de rechtsorde van de Unie, tot extern ontwikkelde normen waaraan binnen de rechtsorde van de Unie een bindend karakter is verleend. Het resultaat van de analyse van de ene kwestie lijkt gevolgen in te houden voor de analyse van de andere kwestie, zodat zij niet afzonderlijk van elkaar dienen te worden behandeld.

⁷² Zie conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Heinrich (C-345/06, EU:C:2008:212, punten 122-133).

V. Conclusie

171. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de eerste tot en met de vierde vraag van het College van Beroep voor het bedrijfsleven te beantwoorden als volgt:

„Artikel 4, lid 1, 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

moet aldus worden uitgelegd dat

de ISO-normen waarnaar deze bepaling verwijst, die niet zijn bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie, kunnen worden tegengeworpen aan ondernemingen die sigaretten produceren of in de handel brengen wanneer zij daar toegang toe hebben onder de voorwaarden die zijn beschreven in punt 52 van het arrest van 22 februari 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd e.a. (C-160/20, EU:C:2022:101). Die bepaling, en het feit dat de daarin bedoelde ISO-normen niet zijn bekendgemaakt, kunnen daarentegen niet aldus worden begrepen dat een rechtspersoon zoals de Stichting aan de richtlijn een recht ontleent om aan ondernemingen die sigaretten produceren of in de handel brengen een methode voor het meten van de maximumemissieniveaus van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2014/40 te laten tegenwerpen die afwijkt van de in artikel 4, lid 1, van deze richtlijn voorgeschreven methode.”