Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 23 januari 2025[1]

Zaak C-717/23

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
in tegenwoordigheid van:
Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen,
M M

[verzoek van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2014/40/EU – In de handel brengen van tabaksproducten waarvan de verpakking onrechtmatige elementen bevat – Begrip ‚in de handel brengen' – Levering van tabaksproducten door een groothandelaar aan een detaillist – Geldboete opgelegd aan de groothandelaar"

I. Inleiding

1. De onderhavige zaak biedt het Hof de gelegenheid om zich uit te spreken over de uitlegging die moet worden gegeven aan het begrip „in de handel brengen" in de zin van artikel 2, punt 40, en artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40/EU[2].

2. De eerdere rechtspraak van het Hof lijkt enige aanwijzingen te verschaffen met betrekking tot de reikwijdte van de definitie die aan dit begrip moet worden gegeven. Ik stel echter voor om deze rechtspraak te verfijnen op basis van een volledigere uitlegging aan de hand van de bewoordingen en de context van de bepalingen van richtlijn 2014/40 en het doel dat met deze bepalingen wordt nagestreefd.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[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).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Richtlijn 2014/40

3. Overweging 8 van richtlijn 2014/40 luidt als volgt: „Overeenkomstig artikel 114, lid 3, [VWEU] moet 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."

4. Artikel 1 van deze richtlijn heeft als opschrift „Onderwerp" en bepaalt:

„Deze richtlijn beoogt de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende:

[…]

b) bepaalde aspecten van de etikettering en verpakking van tabaksproducten, met inbegrip van de gezondheidswaarschuwingen die moeten voorkomen op de verpakkingseenheden van tabaksproducten en op de buitenverpakkingen, alsmede traceerbaarheids- en veiligheidskenmerken die voor tabaksproducten gelden om de naleving van deze richtlijn te waarborgen;

[…]

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 [Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO)] inzake tabaksontmoediging (WHO Framework Convention for Tobacco Control – FCTC)."

5. Artikel 2 van deze richtlijn heeft als opschrift „Definities" en bepaalt:

„In deze richtlijn gelden de volgende definities:

[…]

40. ‚in de handel brengen': de terbeschikkingstelling van producten aan consumenten in de Unie, al dan niet tegen betaling, inclusief via de verkoop op afstand, ongeacht de plaats van productie ervan; in het geval van grensoverschrijdende verkopen op afstand wordt het product geacht in de handel te zijn gebracht in de lidstaat waar zich de consument bevindt;

41. ‚detaillist': verkooppunt waar tabaksproducten in de handel worden gebracht, ook als dat door een natuurlijk persoon gebeurt."

6. Artikel 8 van de richtlijn, met als opschrift „Algemene bepalingen", dat deel uitmaakt van hoofdstuk II van de richtlijn, met als opschrift „Etikettering en verpakking", bepaalt in lid 3:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de gezondheidswaarschuwingen op een verpakkingseenheid en op elke buitenverpakking zodanig afgedrukt zijn dat zij niet verwijderd kunnen worden, en niet uitwisbaar en volledig zichtbaar zijn; dit houdt ook in dat zij, wanneer tabaksproducten in de handel worden gebracht, niet geheel of gedeeltelijk worden verborgen of onderbroken door accijnszegels, prijsaanduidingen, veiligheidskenmerken, omhulsels, hulzen, dozen of andere zaken. Op verpakkingseenheden van andere tabaksproducten dan sigaretten en shagtabak in buidels mogen de gezondheidswaarschuwingen met behulp van een sticker worden aangebracht, mits deze niet kan worden verwijderd. De gezondheidswaarschuwingen blijven bij het openen van de verpakkingseenheid intact behalve voor verpakkingen met een klapdeksel, waarbij de gezondheidswaarschuwingen bij het openen van de verpakking mogen worden doorgescheurd mits dit de grafische integriteit en de zichtbaarheid van de tekst, de foto's en de informatie over het stoppen met roken niet in het gedrang brengt."

7. Artikel 13 van richtlijn 2014/40 heeft als opschrift „Presentatie van het product" en luidt als volgt:

„1. De etikettering van verpakkingseenheden en van elke buitenverpakking en het tabaksproduct zelf bevat geen enkel element of kenmerk dat:

[…]

c) verwijst naar een smaak, geur- of smaakstoffen of andere additieven, of het ontbreken daarvan;

[…]"

8. Artikel 19 van de richtlijn heeft als opschrift „Kennisgeving van nieuwsoortige tabaksproducten" en bepaalt in lid 1:

„De lidstaten schrijven voor dat de producenten en importeurs van nieuwsoortige tabaksproducten de bevoegde autoriteiten van de lidstaten kennisgeven van elk dergelijk product dat zij in de betrokken lidstaat in de handel willen brengen. De kennisgeving wordt zes maanden voor de beoogde datum van het in de handel brengen in elektronische vorm ingediend. […]

[…]"

9. Artikel 20 van de richtlijn heeft als opschrift „Elektronische sigaretten" en bepaalt in de eerste alinea van lid 2:

„Producenten en importeurs van elektronische sigaretten en navulverpakkingen doen kennisgeving bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaten van dergelijke producten die zij voornemens zijn in de handel te brengen. De kennisgeving geschiedt elektronisch, en wel zes maanden vóór de datum waarop zij voornemens zijn het product in de handel te brengen. […]"

10. Artikel 23 van deze richtlijn heeft als opschrift „Samenwerking en handhaving” en bepaalt in de leden 2 en 3:

„2. De lidstaten zien erop toe dat tabaksproducten en aanverwante producten die niet voldoen aan deze richtlijn, daarin voorgeschreven uitvoerings- en gedelegeerde handelingen eronder begrepen, niet in de handel worden gebracht. De lidstaten zien erop toe dat tabaksproducten en aanverwante producten niet in de handel worden gebracht indien niet aan de informatieverstrekkingsverplichtingen van deze richtlijn wordt voldaan.

3. De lidstaten stellen regels vast voor sancties die zullen worden opgelegd bij overtredingen van de ingevolge deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze sancties worden toegepast. De vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Eventuele financiële administratieve sancties die kunnen worden opgelegd voor een opzettelijke overtreding kunnen zo worden vastgesteld dat zij het met de overtreding beoogde economische voordeel neutraliseren.”

2. Verordening 2019/1020

11. De overwegingen 1, 14 en 43 van verordening (EU) 2019/1020 [3] luiden als volgt:

„(1) Om het vrije verkeer van producten binnen de Unie te waarborgen, moet ervoor worden gezorgd dat de producten voldoen aan de harmonisatiewetgeving van de Unie en bijgevolg aan voorschriften die een hoog beschermingsniveau bieden voor openbare belangen, zoals de gezondheid en veiligheid in het algemeen, de gezondheid en veiligheid op het werk, de bescherming van consumenten, de bescherming van het milieu, de openbare veiligheid en de bescherming van andere openbare belangen die door die wetgeving worden beschermd. Een krachtige handhaving van deze voorschriften is van essentieel belang voor de goede bescherming van deze belangen, alsook voor de totstandbrenging van de voorwaarden waaronder op de goederenmarkt van de Unie eerlijke mededinging kan heersen. Er zijn bijgevolg voorschriften nodig om deze handhaving te waarborgen, ongeacht of de producten via offline- dan wel onlinekanalen in de handel worden gebracht en ongeacht of ze in de Unie worden vervaardigd.

[…]

(14) Moderne toeleveringsketens omvatten zeer uiteenlopende marktdeelnemers en de harmonisatiewetgeving van de Unie moet ten aanzien van al die marktdeelnemers worden gehandhaafd, waarbij naar behoren rekening moet worden gehouden met hun respectieve rol in de toeleveringsketen en met de mate waarin zij bijdragen tot het op de markt van de Unie aanbieden van de producten. Daarom moet deze verordening van toepassing zijn op marktdeelnemers die rechtstreeks zijn betrokken door de in bijlage I bij deze verordening vermelde harmonisatiewetgeving van de Unie, […].

[…]

[3] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van richtlijn 2004/42/EG en de verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011 (PB 2019, L 169, blz. 1.)

(43) De markttoezichtautoriteiten handelen in het belang van marktdeelnemers, van eindgebruikers en van het publiek om te waarborgen dat de openbare belangen die onder de desbetreffende harmonisatiewetgeving van de Unie inzake producten vallen, door middel van passende handhavingsmaatregelen consistent in stand gehouden en beschermd worden, en dat de naleving van die wetgeving in de hele toeleveringsketen door middel van passende controles wordt gewaarborgd, rekening houdend met het feit dat louter administratieve controles in veel gevallen geen fysieke of laboratoriumcontroles kunnen vervangen om na te gaan of producten aan de desbetreffende harmonisatiewetgeving van de Unie voldoen. De markttoezichtautoriteiten moeten bijgevolg uiterst transparant te werk gaan en alle informatie die zij relevant achten voor het beschermen van de belangen van eindgebruikers in de Unie, openbaar beschikbaar maken."

12. Artikel 1 van deze verordening heeft als opschrift „Onderwerp" en bepaalt in lid 1:

„Deze verordening beoogt de werking van de interne markt te verbeteren door het markttoezicht op de in artikel 2 bedoelde producten waarvoor de harmonisatiewetgeving van de Unie geldt, te verbeteren om te waarborgen dat op de markt van de Unie alleen conforme producten worden aangeboden die voldoen aan voorschriften die een hoog beschermingsniveau bieden voor openbare belangen, zoals de gezondheid en veiligheid in het algemeen, de gezondheid en veiligheid op het werk, de bescherming van consumenten, de bescherming van het milieu en de openbare veiligheid, en andere openbare belangen die door die wetgeving worden beschermd."

13. Artikel 2 van deze verordening heeft als opschrift „Toepassingsgebied" en bepaalt in lid 1:

„Deze verordening is van toepassing op producten waarop de in bijlage I vermelde harmonisatiewetgeving van de Unie van toepassing is (hierna ‚de harmonisatiewetgeving van de Unie' genoemd), voor zover de harmonisatiewetgeving van de Unie geen specifieke bepalingen met hetzelfde doel bevat, waarin bepaalde aspecten van markttoezicht en handhaving specifieker zijn geregeld."

14. Artikel 3 van deze verordening heeft als opschrift „Definities" en bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

1) ‚op de markt aanbieden': het in het kader van een handelsactiviteit, al dan niet tegen betaling, verstrekken van een product met het oog op distributie, consumptie of gebruik op de markt van de Unie;

2) ‚in de handel brengen': het voor het eerst in de Unie op de markt aanbieden van een product;

[…]"

15. Artikel 16 van verordening 2019/1020 heeft als opschrift „Markttoezichtmaatregelen" en bepaalt in lid 3:

„Voor de toepassing van lid 2 kunnen de door de marktdeelnemer te nemen corrigerende maatregelen onder meer het volgende omvatten:

[…]

c) het product onmiddellijk uit de handel nemen of terugroepen en het publiek waarschuwen voor het betrokken risico;

[…]”

B. Oostenrijks recht

16. Krachtens § 1 van de Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetz (wet inzake tabak en de bescherming van niet-rokers; hierna: „TNRSG”) van 1 juli 1995 [4] wordt voor de toepassing van deze wet onder „in de handel brengen” de „terbeschikkingstelling van producten aan consumenten, al dan niet tegen betaling en ongeacht de plaats van productie van deze producten” verstaan.

17. Volgens § 2, lid 1, van deze wet is het in de handel brengen van „tabaksproducten en aanverwante producten die niet voldoen aan de §§ 4 tot en met 10e of aan de uit hoofde van deze wet vastgestelde voorschriften” verboden.

18. § 5d van deze wet bepaalt:

„(1) De etikettering van een verpakkingseenheid en van elke buitenverpakking en het tabaksproduct zelf bevat geen enkel element of kenmerk dat:

[…]

3. verwijst naar een smaak, geur- of smaakstoffen of andere additieven, of het ontbreken daarvan;

[…]

(3) De krachtens de leden 1 en 2 verboden elementen en kenmerken omvatten met name teksten, symbolen, namen, merken en al dan niet figuratieve tekens.

[…]”

19. § 14, lid 1, van deze wet bepaalt:

„Eenieder die

1. in strijd met § 2 tabaksproducten of aanverwante producten in de handel brengt;

[…]

begaat een bestuursrechtelijke overtreding, tenzij de feiten krachtens andere bestuursrechtelijke bepalingen aan een strengere sanctie zijn onderworpen, en moet worden veroordeeld tot een bestuurlijke geldboete van maximaal 7 500 EUR, of 15 000 EUR in geval van recidive.

[…]”

[4] BGBl. I nr. 431/1995, in de versie van BGBl. I nr. 66/2019.

III. Hoofdgeding, prejudiciële vraag en procedure bij het Hof

20. Op 30 mei 2022 heeft de Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (districtsbestuur Grieskirchen, Oostenrijk; hierna: „bestuurlijke instantie") een bestuurlijke geldboete van 1 000 EUR opgelegd aan M M, een groothandelaar in tabak, op grond van het feit dat de onderneming die hij bestuurt aan een tabakswinkel (detaillist) sigaretten had geleverd in een verpakkingseenheid met een verboden etiket. De vermeldingen „perfect afgerond" en „met *slow curing*" op die verpakkingseenheid zouden duiden op een smaak. De bestuurlijke instantie was van oordeel dat de groothandelaar daarmee § 14, lid 1, punt 1, TNRSG had geschonden, gelezen in samenhang met § 2, lid 1, punt 1, en § 5d, lid 1, punt 3, van die wet.

21. M M heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij het Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Oberösterreich, Oostenrijk), die bij beslissing van 1 september 2022 dit beroep gegrond heeft verklaard, het besluit van de bestuurlijke instantie van 30 mei 2022 heeft vernietigd en de bestuurlijke sanctieprocedure heeft beëindigd.

22. Volgens deze bestuursrechter in eerste aanleg had de bestuurlijke instantie ten onrechte geoordeeld dat de levering van de betrokken producten aan de detaillist had geleid tot het in de handel brengen ervan. In § 1, punt 2, TNRSG is de definitie van „in de handel brengen" van artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40 overgenomen, zodat dit begrip moet worden begrepen als de terbeschikkingstelling van producten aan consumenten, al dan niet tegen betaling en ongeacht de plaats van productie van deze producten. Bijgevolg zou een product moeten worden geacht voor consumenten „in de handel te zijn gebracht" wanneer het verkrijgbaar is bij detaillisten of via verkoop op afstand, en zou de „terbeschikkingstelling" aan de consument overeenkomen met het aanhouden van een voorraad tabaksproducten met het oog op rechtstreekse levering aan de consument, dat wil zeggen de laatste fase vóór de verkoop aan de consument, die over het algemeen plaatsvindt in een tabakswinkel. De bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Oberösterreich heeft daarom geconcludeerd dat M M de betrokken producten niet „in de handel had gebracht", aangezien hij deze had geleverd aan een detaillist, die zelf ook een ondernemer is en geen consument.

23. De bestuurlijke instantie heeft tegen het besluit van 1 september 2022 beroep in *Revision* ingesteld bij de verwijzende rechter, het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk). De Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (federale minister van Sociale Zaken, Volksgezondheid, Zorg en Consumentenbescherming, Oostenrijk) is vervolgens in de plaats van de bestuurlijke instantie in de procedure getreden.

24. Om uitspraak te kunnen doen in het hoofdgeding moet volgens de verwijzende rechter worden bepaald of het in het Unierecht neergelegde verbod – dat inhoudelijk overeenstemt met het Oostenrijkse recht – om een tabaksproduct in de handel te brengen waarvan de verpakkingseenheid de presentatievoorschriften schendt, geldt vanaf de fase van de levering van dat product door een groothandelaar aan een detaillist, dan wel pas vanaf de fase van de levering ervan door de detaillist aan een consument. De uitlegging van het in artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 gehanteerde begrip „in de handel brengen" is in dit verband doorslaggevend. Deze richtlijn bevat echter geen definitie van het begrip „terbeschikkingstelling van producten", dat een centraal element vormt van het begrip „in de handel brengen", zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 40, van die richtlijn.

25. In de eerste plaats merkt de verwijzende rechter op dat de Duitse versie [5] van artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40 niet in de weg staat aan een uitlegging van het begrip „in de handel brengen" die de terbeschikkingstelling van het product aan een detaillist omvat. De Engelse [6] en de Franse [7] versie verschaffen hierover geen opheldering.

26. In de tweede plaats merkt deze rechter op dat het Hof met betrekking tot artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40 in het arrest Pro Rauchfrei II [8] heeft geoordeeld dat, volgens de gebruikelijke betekenis van het in deze bepaling gebruikte woord „terbeschikkingstelling", een tabaksproduct moet worden geacht „in de handel te zijn gebracht" wanneer de consument dit product kan kopen. Dat is alleen het geval wanneer het product voor verkoop beschikbaar is, zelfs voordat het is gekocht en betaald. Hieruit volgt dat de levering van het bedoelde product door een groothandelaar aan een detaillist in casu niet het „in de handel brengen" ervan is.

27. Gelet op de feitelijke verschillen tussen de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Pro Rauchfrei II [9] en de zaak in het hoofdgeding, vraagt de verwijzende rechter zich echter af of de door het Hof in dat arrest gegeven uitlegging aldus moet worden begrepen dat het „in de handel brengen" van tabaksproducten altijd, ongeacht de betrokken bepaling van richtlijn 2014/40, veronderstelt dat het tabaksproduct rechtstreeks aan een consument ter beschikking wordt gesteld (bijvoorbeeld door verkoop) en dat die terbeschikkingstelling niet in een eerdere fase van de toeleveringsketen kan plaatsvinden.

28. In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat de overwegingen van advocaat-generaal Tanchev in zijn conclusie in de zaak Pro Rauchfrei [10], volgens welke de groothandel uitdrukkelijk is uitgesloten van het begrip „in de handel brengen", niet door het Hof zijn overgenomen in zijn arrest. Volgens deze rechter suggereert een systematische lezing van richtlijn 2014/40 daarentegen dat het begrip „in de handel brengen", dat in artikel 2, punt 40, van deze richtlijn op algemene wijze wordt gedefinieerd, van toepassing kan zijn op verschillende marktdeelnemers die betrokken zijn bij de handel in tabaksproducten, al naargelang de toepasselijke bepaling van de richtlijn en de situatie in kwestie. De bij artikel 23, lid 2, van die richtlijn aan de lidstaten opgelegde verplichting om erop toe te zien dat tabaksproducten die niet aan de richtlijn voldoen, niet „in de handel worden gebracht", kan dus in sommige gevallen gelden voor producenten, importeurs of groothandelaren en in andere gevallen alleen voor detaillisten.

29. In de derde plaats verwijst de verwijzende rechter naar de Duitse wetgeving. De Duitse wetgever heeft zich namelijk gebaseerd op een uitlegging van het begrip „in de handel brengen" die, al naargelang de betrokken bepaling van richtlijn 2014/40, ofwel alle bij de handel in tabaksproducten betrokken marktdeelnemers omvat, ofwel slechts enkele van hen. Volgens de verwijzende rechter worden in de Duitse wetgeving weliswaar in essentie de definities van artikel 2 van de richtlijn overgenomen, maar wordt in die wetgeving met betrekking tot de definitie van het begrip „in de handel brengen" gepreciseerd dat de terbeschikkingstelling van tabaksproducten elke levering van een voor distributie, consumptie of gebruik op de Uniemarkt bestemd product in het kader van een commerciële activiteit omvat. De Duitse wetgever heeft

5 „die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Produkten […] *für* Verbraucher". Cursivering van mij.

6 „to make products […] available to consumers".

7 „le fait de mettre des produits […] à la disposition des consommateurs".

8 Arrest van 9 maart 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174, punt 20).

9 Arrest van 9 maart 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

10 C-370/20, EU:C:2021:627.

dus de definitie van „in de handel brengen" van artikel 2, punt 2, van verordening (EG) nr. 765/2008[11] overgenomen om de samenhang tussen de materiële bepalingen en de markttoezichtmaatregelen te waarborgen.

30. Bijgevolg stelt de verwijzende rechter dat § 1, lid 1, punt 1, van de Duitse tabakswet waarborgt dat het begrip „in de handel brengen" niet alleen de rechtstreekse levering van tabaksproducten aan een consument omvat, maar elke levering, ongeacht de schakel in de toeleveringsketen, van deze producten. In het verlengde van deze bepaling bepaalt § 3, lid 1, van deze wet dat marktdeelnemers en de eigenaren van eerste verkooppunten op dezelfde manier verplicht zijn om in het kader van hun handelsactiviteit erop toe te zien dat alleen producten in de handel worden gebracht die aan de vereisten van deze wet voldoen.

31. Echter zijn er geen vergelijkbare regels in het Oostenrijkse recht, dat zich heeft beperkt tot een omzetting waarbij de in artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40 geboden definitie en het in artikel 23, lid 2, daarvan opgelegde verbod op het in de handel brengen, bijna woordelijk zijn overgenomen in respectievelijk § 1, punt 2, en § 2, lid 1, punt 1, TNRSG.

32. Tegen deze achtergrond heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 23, lid 2, gelezen in samenhang met artikel 2, punt 40, en artikel 13, lid 1, onder c), van [richtlijn 2014/40] aldus moet worden uitgelegd dat het verbod om tabaksproducten in de handel te brengen waarvan de verpakkingseenheid elementen of kenmerken bevat die verwijzen naar de smaak, ook geldt voor de levering van die tabaksproducten door een groothandelaar aan een detaillist of enkel voor de verkoop bij een detaillist aan consumenten?"

33. M M, de Oostenrijkse, de Nederlandse en de Belgische regering, alsook de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Dezelfde partijen, met uitzondering van de Belgische regering, hebben mondelinge opmerkingen gemaakt tijdens de terechtzitting van 23 oktober 2024.

IV. Analyse

34. Met zijn enige vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 23, lid 2, juncto artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40 aldus moet worden uitgelegd dat de op de lidstaten rustende verplichting om ervoor te zorgen dat tabaksproducten waarvan de verpakkingseenheid inbreuk maakt op de voorschriften van deze richtlijn inzake de presentatie van deze producten, niet in de handel worden gebracht, ook geldt in de fase van de levering van deze producten door een groothandelaar aan een detaillist of pas in de fase van de levering van deze producten door een detaillist aan de consument.

35. Alvorens van start te gaan met de analyse van deze prejudiciële vraag, acht ik het noodzakelijk om enkele voorafgaande opmerkingen over het voorwerp ervan te maken.

[11] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 339/93 (PB 2008, L 218, blz. 30). Artikel 2, punt 2, van die verordening is overgenomen in artikel 3, punt 2, van verordening 2019/1020.

36. Ik merk op dat de partijen in het geschil zich in essentie hebben geconcentreerd op de uitlegging van artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40, waarin het begrip „in de handel brengen" in de zin van deze richtlijn op abstracte wijze wordt gedefinieerd. Ik ben echter van mening dat het in deze zaak niet gaat om de uitlegging van de definitie van het begrip „in de handel brengen" in abstracto, maar om de uitlegging van een materiële bepaling van de richtlijn waarin dit begrip ten uitvoer wordt gelegd.

37. Naar mijn mening heeft de onderhavige zaak eerder betrekking op de reikwijdte van de verplichting van de lidstaten om te verhinderen dat er tabaksproducten in de handel worden gebracht die niet aan richtlijn 2014/40 voldoen. Het Hof moet dienaangaande beslissen of een dergelijke verplichting alleen gepaard gaat met toezicht op de fase van de verkoop van die producten door de detaillist aan de consument, dan wel ook met toezicht op eerdere fasen in de toeleveringsketen, zoals in casu de groothandel.

38. Ik zal mijn analyse daarom toespitsen op de uitlegging van artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40, voor zover deze bepaling de lidstaten verplicht om erop toe te zien dat tabaksproducten die niet aan deze richtlijn voldoen, niet in de handel worden gebracht.

39. Volgens vaste rechtspraak moet voor de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd door de regeling waarvan zij deel uitmaakt [12].

40. Ik zal derhalve een letterlijke (A), systematische (B) en teleologische (C) uitlegging geven van artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 om te bepalen of de levering van tabaksproducten door een groothandelaar aan een detaillist valt onder de verplichting van de lidstaten om ervoor te zorgen dat er geen enkel product in de handel wordt gebracht dat niet aan die richtlijn voldoet.

A. Letterlijke uitlegging

41. Artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 legt de lidstaten een algemene toezichtverplichting op teneinde ervoor te zorgen dat producten die niet aan deze richtlijn voldoen, niet in de handel worden gebracht.

42. Partijen zijn het erover eens dat naar artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40 moet worden verwezen om te bepalen wat, in de context van een dergelijke toezichtverplichting, de betekenis van het begrip „in de handel brengen" is.

43. De Commissie voert aan dat de bewoordingen van artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40 duidelijk zijn en bepalen dat het in de handel brengen pas plaatsvindt wanneer de consument rechtstreeks toegang heeft tot de betrokken producten. Een uitlegging van dit begrip die ook de levering van producten door een groothandelaar aan een detaillist omvat, zou in strijd zijn met de bewoordingen van deze bepaling.

44. Ik ben het hiermee eens. Artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40 geeft een algemene definitie van het begrip „in de handel brengen" die veronderstelt dat consumenten toegang hebben tot de betrokken producten.

[12] Arresten van 30 januari 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, punt 60), en 26 september 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, punt 23).

45. Net als de Belgische en de Nederlandse regering ben ik echter van mening dat op basis van enkel een verwijzing naar de definitie van het begrip „in de handel brengen" in de zin van artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40 niet precies kan worden bepaald of de in artikel 23, lid 2, van deze richtlijn aan de lidstaten opgelegde toezichtverplichting ook ziet op toezicht in de fase van de levering van de betrokken producten door een groothandelaar aan een detaillist.

46. Zoals de Commissie zelf opmerkt, legt artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 de lidstaten namelijk een resultaatsverplichting op, te weten dat producten die niet aan deze richtlijn voldoen, niet ter beschikking worden gesteld aan de consument. Zo maakt het begrip „in de handel brengen", zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 40, van deze richtlijn, het alleen mogelijk om te bepalen wat het door artikel 23, lid 2, daarvan vereiste resultaat is. Daarentegen kan aan de hand van dit begrip niet worden vastgesteld of een dergelijk resultaat vereist dat de lidstaten ook in de fase van de groothandel uitvoering geven aan hun toezichtverplichting, dan wel of zij alleen uitvoering geven aan deze verplichting in de fase van de levering van de betrokken producten door de detaillist aan de consument.

47. De verwijzing door het Hof in het arrest Pro Rauchfrei II [13] naar de definitie van „in de handel brengen", zal waarschijnlijk evenmin de omvang van de in artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 vervatte verplichting verduidelijken. In de zaak die aan het onderhavige arrest ten grondslag ligt, moest het Hof bepalen of de verkoop van tabaksproducten via een automaat waarin de producten niet zichtbaar zijn, betekent dat deze producten „in de handel worden gebracht" in de zin van artikel 8, lid 3, van die richtlijn, dat bepaalt dat wanneer producten in de handel worden gebracht, de gezondheidswaarschuwingen op die producten niet mogen worden verborgen. Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat volgens de gebruikelijke betekenis van het woord „terbeschikkingstelling" een tabaksproduct moet worden geacht „in de handel te zijn gebracht" wanneer de consument dit product kan kopen. Wanneer een tabaksproduct voor verkoop beschikbaar is, moet het worden geacht in de handel te zijn gebracht, zelfs voordat het is gekocht en betaald.

48. In die omstandigheden verduidelijkt het arrest Pro Rauchfrei II [14] het begrip „in de handel brengen" overeenkomstig artikel 2, punt 40, van richtlijn 2014/40 in overeenstemming met de letterlijke uitlegging volgens welke het in de handel brengen veronderstelt dat consumenten rechtstreeks toegang hebben tot de betrokken producten.

49. Ook hier geeft een dergelijke oplossing echter slechts het resultaat aan dat de lidstaten krachtens artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 moeten bereiken, namelijk dat de consument geen producten mag kunnen verkrijgen die niet aan deze richtlijn voldoen. Aan de hand van deze oplossing kan echter niet worden vastgesteld of de lidstaten voor de verwezenlijking van dit resultaat alleen in de fase van de verkoop door de detaillist aan de consument of ook in een vroegere fase van de toeleveringsketen controle moeten uitoefenen.

50. De formulering van artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 is in dat opzicht niet ondubbelzinnig. Zoals elk van de partijen aangeeft, schrijft deze bepaling het te bereiken resultaat voor. Die bepaling regelt daarentegen niet welke middelen de lidstaten moeten inzetten om dat resultaat te bereiken, namelijk één enkele controle in de laatste fase van de toeleveringsketen of ook controles eerder in de toeleveringsketen.

[13] Arrest van 9 maart 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

[14] Arrest van 9 maart 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

51. Aangezien uit de bewoordingen van artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 niet ondubbelzinnig blijkt of de verplichting van de lidstaten om ervoor te zorgen dat een tabaksproduct dat niet aan deze richtlijn voldoet, niet „in de handel wordt gebracht", impliceert dat toezicht moet worden gehouden op de fase waarin die producten door een groothandelaar aan een detaillist worden geleverd, acht ik het derhalve noodzakelijk om de bewoordingen van de definitie van dit begrip te analyseren in het licht van de context van deze bepaling en de door deze richtlijn nagestreefde doelstellingen.

B. Systematische uitlegging

52. Ten eerste behoort artikel 23 van richtlijn 2014/40, met als opschrift „Samenwerking en handhaving", tot de slotbepalingen van deze richtlijn en bepaalt lid 2 ervan dat „[d]e lidstaten […] erop [toezien] dat tabaksproducten en aanverwante producten die niet voldoen aan deze richtlijn […], niet in de handel worden gebracht".

53. Artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40 verplicht op zijn beurt de lidstaten om regels vast te stellen voor sancties die zullen worden opgelegd bij overtredingen van de ingevolge deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen.

54. Ik begrijp derhalve dat artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 de lidstaten een algemene toezichtverplichting oplegt om ervoor te zorgen dat producten die niet aan deze richtlijn voldoen, niet ter beschikking worden gesteld aan de consument, en dat artikel 23, lid 3, van deze richtlijn die algemene toezichtverplichting concretiseert door een sanctieregeling voor inbreuken op de voorschriften van deze richtlijn in te voeren.

55. De toepassing van deze sanctieregeling wordt geenszins beperkt tot de schending van de bepalingen van richtlijn 2014/40 in de fase van de verstrekking van niet-conforme tabaksproducten door een detaillist aan consumenten. Integendeel, zoals de Commissie opmerkt, hebben deze sancties betrekking op alle bepalingen van die richtlijn, ongeacht de fase van de toeleveringsketen waarop zij van toepassing zijn.

56. In deze omstandigheden ben ik van mening dat de bij artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 aan de lidstaten opgelegde toezichtverplichting evenmin aan een dergelijke beperking mag worden onderworpen.

57. Ten tweede moet, in een door de Commissie beklemtoonde bredere context, worden opgemerkt dat richtlijn 2014/40 tot op zekere hoogte wordt aangevuld door verordening 2019/1020, die voorziet in markttoezichtmaatregelen waarmee wordt beoogd te waarborgen dat de betrokken producten voldoen aan de materiële bepalingen van de harmonisatiewetgeving.

58. Verordening 2019/1020 is namelijk van toepassing op producten die vallen onder de in bijlage I bij deze verordening vermelde harmonisatiewetgeving van de Unie, waaronder richtlijn 2014/40. Als zodanig beoogt deze verordening het markttoezicht op de onder die richtlijn vallende producten te versterken, opdat alleen producten die aan deze richtlijn voldoen, in de handel worden gebracht.

59. Met andere woorden, verordening 2019/1020 beoogt de doeltreffendheid te vergroten van de in richtlijn 2014/40 vastgestelde mechanismen met betrekking tot de overeenstemming van tabaksproducten met de bepalingen van deze richtlijn.

60. Daartoe legt verordening 2019/1020 de lidstaten met name de verplichting op om markttoezicht uit te oefenen en om in geval van non-conformiteit van een product een aantal maatregelen te nemen, waaronder het gelasten van de betrokken marktdeelnemer om de nodige maatregelen te nemen om een einde te maken aan de non-conformiteit. Deze verordening beperkt de toezichtverplichting, die de reeds in richtlijn 2014/40 opgelegde toezichtverplichting versterkt, dus niet tot de fase van de levering van het product door de detaillist aan de consument, maar vult deze verplichting aan door de lidstaten te verplichten concrete maatregelen te nemen.

61. Zoals de Commissie zelf benadrukt, wordt hiermee beoogd te waarborgen dat richtlijn 2014/40 in de gehele toeleveringsketen van tabaksproducten volledig wordt toegepast. Zo staat in overweging 12 van verordening 2019/1020 te lezen dat „[v]an de marktdeelnemers in de hele toeleveringsketen moet worden verwacht dat zij bij het in de handel brengen […] van producten […] aan alle toepasselijke wettelijke voorschriften voldoen”.

62. Een dergelijk mechanisme lijkt mij te bevestigen dat de toezichtverplichting van artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 aldus moet worden uitgelegd dat zij dezelfde reikwijdte heeft als die van verordening 2019/1020.

63. Om deze redenen ben ik van mening dat uit een systematische uitlegging volgt dat de in artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 aan de lidstaten opgelegde toezichtverplichting impliceert dat de lidstaten niet alleen aan deze verplichting moeten voldoen in de fase van de levering van de betrokken producten door de detaillist aan de consument, maar ook in de fase van de groothandel.

64. Een dergelijke uitlegging lijkt mij bovendien te worden bevestigd door de teleologische uitlegging van die bepaling.

C. Teleologische uitlegging

65. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, streeft richtlijn 2014/40 volgens artikel 1 ervan een tweeledig doel na, namelijk het beter doen functioneren van de interne markt voor tabak en aanverwante producten, waarbij wordt uitgegaan van een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid, met name voor jongeren [15].

66. De doelstelling om een hoog niveau van bescherming van de gezondheid te waarborgen, wordt bevestigd in de overwegingen 8, 13, 18, 21, 36, 54 en 59 van richtlijn 2014/40.

67. In het licht van deze doelstelling acht ik het noodzakelijk om de in artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 aan de lidstaten opgelegde algemene toezichtverplichting aldus uit te leggen dat dit toezicht niet alleen plaatsvindt in de fase van de verkoop van het betrokken product door de detaillist aan de consument, maar ook bij elke handeling die er noodzakelijkerwijs toe leidt dat het product uiteindelijk aan de consument ter beschikking wordt gesteld.

68. Het beperken van het toezicht door de lidstaten op de naleving van de voorschriften van richtlijn 2014/40 tot de laatste fase van de toeleveringsketen van tabaksproducten zou mijns inziens afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de toezichtverplichting die deze richtlijn aan de lidstaten oplegt.

[15] Arrest van 4 mei 2016, Polen/Parlement en Raad (C-358/14, EU:C:2016:323, punt 80).

69. Een dergelijke uitlegging zou vereisen dat krachtens richtlijn 2014/40 alleen de detaillist aansprakelijk wordt gesteld voor het in de handel brengen van producten die niet aan deze richtlijn voldoen, ook al heeft deze, voor een groot aantal voorschriften van die richtlijn betreffende de samenstelling of de verpakking van die producten, hierover geen controle. Mijns inziens zou dit leiden tot een aanzienlijk risico dat producten die niet aan de richtlijn voldoen en die dus schadelijk zijn voor de gezondheid van de consument, aan de consument ter beschikking worden gesteld.

70. De door mij voorgestelde uitlegging – volgens welke de verplichting voor de lidstaten om te waarborgen dat geen enkel product dat niet aan richtlijn 2014/40 voldoet, in de handel wordt gebracht, veronderstelt dat in de verschillende fasen van de toeleveringsketen controle wordt uitgeoefend – maakt het daarentegen mogelijk om de doelstelling van een hoog niveau van bescherming van de gezondheid te verwezenlijken door ervoor te zorgen dat de lidstaten voor elke handeling die er noodzakelijkerwijs toe leidt dat het product uiteindelijk ter beschikking wordt gesteld aan de consument, nagaan of aan de vereisten van richtlijn 2014/40 is voldaan.

71. Evenzo vormt de doelstelling in verband met het goed functioneren van de interne markt mijns inziens een reden om het standpunt van de Commissie niet te onderschrijven dat de in artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 neergelegde toezichtverplichting de lidstaten alleen verplicht om toezicht uit te oefenen op de verkoop door de detaillist aan de consument, en het aan de lidstaten wordt overgelaten om desgewenst nationale maatregelen te nemen in een vroegere fase van de toeleveringsketen om ervoor te zorgen dat niet-conforme producten niet ter beschikking worden gesteld aan de consument.

72. Een dergelijke uitlegging zou namelijk het risico met zich brengen dat er verschillen ontstaan tussen de wetgevingen van de lidstaten en dat er aan andere marktdeelnemers in de toeleveringsketen dan de detaillisten verschillende verplichtingen worden opgelegd op grond van de door de lidstaten vastgestelde nationale maatregelen.

73. Ik ben derhalve van mening dat de teleologische uitlegging van artikel 23, lid 2, van richtlijn 2014/40 tot de conclusie leidt dat de op de lidstaten rustende verplichting om ervoor te zorgen dat tabaksproducten waarvan de verpakkingseenheid inbreuk maakt op de voorschriften van deze richtlijn inzake de presentatie van deze producten, niet in de handel worden gebracht, niet alleen geldt in de fase van de verkoop van deze producten door een detaillist aan de consument, maar ook in de fase van de levering ervan door een groothandelaar aan een detaillist.

V. Conclusie

74. Gelet op al het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van het Verwaltungsgerichtshof als volgt te beantwoorden:

Artikel 23, lid 2, juncto artikel 2, punt 40, 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 op de lidstaten rustende verplichting om ervoor te zorgen dat tabaksproducten waarvan de verpakkingseenheid inbreuk maakt op de voorschriften van deze richtlijn inzake de presentatie van deze producten, niet in de handel worden gebracht, niet alleen geldt in de fase van de levering van deze producten door een detaillist aan de consument, maar ook in de fase van de levering ervan door een groothandelaar aan een detaillist.