

Kohtuasi C-155/24

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

28. veebruar 2024

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

College van Beroep voor het bedrijfsleven (apellatsioonistme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

27. veebruar 2024

Apellandid:

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- & Kerftabakfrabrikanten

Van Nelle Tabak Nederland BV

British American Tobacco International (Holdings) BV

Vastustaja apellatsioonimenetluses:

Stichting Rookpreventie Jeugd

Põhikohtuasja ese

Põhikohtuasi puudutab taotlust, mille on Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteitile (Madalmaade toidu- ja tooteohutusamet; edaspidi „NVWA“) esitanud Stichting Rookpreventie Jeugd (noorte seas suitsetamise ennetamise

sihtasutus; edaspidi „Stichting“), et tagada, et Madalmaade turul pakutavad filtriga sigaretid vastaksid ettenähtud viisil kasutamise korral sigarettidest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi maksimaalsetele kogustele (edaspidi „eralduvate ainete maksimaalsed kogused“), mis on kindlaks määratud direktiivis 2014/40/EL.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Käesolev ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus puudutab direktiivi 2014/40 artiklite 3 ja 4 tõlgendamist. Nende kahe sätte koostoimest tuleneb, et ettevõtjatel on keelatud lasta liikmesriikides turule või toota sigarette, millest eralduvate ainete kogused on suuremad kui direktiivis 2014/40 kindlaks määratud maksimaalsed kogused, mõõdetuna direktiivis osutatud ISO standardite alusel.

Eelotsuse küsimused

1. Kas direktiivi 2014/40/EL artikli 4 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et *Euroopa Liidu Teatajas* avaldamata ISO standarditele ei saa eraõiguslike isikute, sealhulgas Stichtingi vastu tugineda, ja seda ei ole võimalik teha ka siis, kui asjaomasele eraõiguslikul isikul oli võimalik nende standarditega tutvuda ja neid (tasu eest) hankida?
2. Kas eraõiguslike isikute vastu direktiivi 2014/40/EL artikli 4 lõikele 1 – kuivõrd see säte viitab *Euroopa Liidu Teatajas* avaldamata ISO standarditele – tuginemise võimaluse puudumist tuleb mõista keeluna jätta isik ilma õigusest nõuda vastavust sigarettidest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi maksimaalsetele kogustele, mis on kindlaks määratud direktiivi artikli 3 lõikes 1?
3. Kas direktiivi 2014/40/EÜ artikli 2 punktis 21 määratletud mõistes „eralduvad ained“ sisalduvat sõnastust „kasutatakse selleks ettenähtud viisil“ tuleb tõlgendada nii, et mõeldud on olukorda, mis on võimalikult sarnane viisile, kuidas inimene suitsetab, kusjuures sellisel juhul tuleb mõõtmisel arvesse võtta sigarettifiltri väikeste õhutusavade vähemalt osalist kinnikatmist ja/või suitsu kogust ja suitsetamise sagedust, või on sellega mõeldud üksnes viisi, kuidas sigarette põlemisprotsessi abil tarbitakse?
4. Juhul kui kolmandale küsimusele antavat vastust arvestades ei ole direktiivi 2014/40/EL artikli 4 lõikes 1 osutatud ISO standardid eralduvate ainete maksimaalsete koguste mõõtmiseks sobivad: a) Kas direktiiviga 2014/40/EL taotletav eesmärk tagada rahvatervise, eelkõige noorte inimeste tervise kaitse kõrge tase tähendab, et õiguskindluse ja selguse põhimõte ei takista tuginemast tubakatootjate vastu alternatiivsele mõõtmismeetodile?

Juhul kui õiguskindluse ja selguse põhimõtet arvestades vastatakse neljanda küsimuse alaküsimusele a jaatavalt:

4b. Kas liikmesriikidel on lubatud – olenevalt olukorrast ainult ajutiselt – ise kindlaks määrata või kohaldada alternatiivset mõõtmismeetodit ja tugineda sellele (ka) tubakatootjate vastu, ja

4c. kuidas on alternatiivse mõõtmismeetodi kohaldamine seotud direktiiviga 2014/40/EL taotletava (maksimaalse) ühtlustamise ja siseturu tõrgeteta toimimise parandamise eesmärgiga?

5a. Kas direktiivi 2014/40/EL artikli 3 lõike 1 kohased eralduvate ainete maksimaalsed kogused jäävad piiranguteta kehtima, kui kasutada tuleb alternatiivset mõõtmismeetodit?

Kui viienda küsimuse alaküsimusele a vastatakse eitavalt:

5b. Kas liikmesriikidel on lubatud – olenevalt olukorrast ainult ajutiselt – ise kindlaks määrata või kohaldada alternatiivseid eralduvate ainete maksimaalseid koguseid ja tugineda nendele (ka) tubakatootjate vastu, ja

5c. kuidas on eralduvate ainete alternatiivsete maksimaalsete koguste kohaldamine seotud direktiiviga 2014/40/EL taotletava (maksimaalse) ühtlustamise ja siseturu tõrgeteta toimimise parandamise eesmärgiga?

6a. Kas juhul, kui liikmesriikidel on lubatud kindlaks määrata või kohaldada alternatiivset mõõtmismeetodit ja sellele saab tubakatootjate vastu tugineda, tuleneb direktiiviga 2014/40/EL taotletavast eesmärgist tagada rahvatervise, eelkõige noorte inimeste tervise kaitse kõrge tase koosmõjus selle direktiivi artikli 23 lõikega 2, et Madalmaades turule lastud sigaretid tuleb turult kõrvaldada, kuni ei ole kindlaks määratud uut mõõtmismeetodit ja kuni ei ole võimalik tuvastada, kas ettenähtud viisil kasutamise korral on tagatud sigarettidest eralduvate ainete vastavus maksimaalsetele kogustele?

Kui kuuenda küsimuse alaküsimusele a vastatakse jaatavalt:

6b. Kas tubakatootjatel on sellisel juhul õigus üleminekuperioodile?

7. Kas juhul, kui kindlaks on määratud alternatiivne mõõtmismeetod – olenevalt olukorrast koostoimes eralduvate ainete alternatiivsete maksimaalsete kogustega – või kui seda kohaldatakse, on tubakatootjatel õigus üleminekuperioodile, mille jooksul nad saavad alternatiivse mõõtmismeetodiga ja võimalike eralduvate ainete alternatiivsete maksimaalsete kogustega kohaneda?

Viidatud liidu õigusnormid ja Euroopa Kohtu praktika

Direktiiv 2014/40/EL (edaspidi „direktiiv“), põhjendused 8 ja 51, artikli 2 punktid 10 ja 21, artikli 3 lõiked 1 ja 2, artikli 4 lõiked 1 ja 3 ning artikli 23 lõige 2

Euroopa Liidu põhiõiguste harta, artiklid 24 ja 35

22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Stichting Rookpreventie Jeugd jt (C-160/20, EU:C:2022:101) (edaspidi „kohtuotsus Stichting Rookpreventie“)

11. detsembri 2007. aasta kohtuotsus Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773) (edaspidi „kohtuotsus Skoma-Lux“)

Viidatud riigisiseseid õigusnormid ja kohtupraktika

10. märtsi 1988. aasta seadus, mis reguleerib tubaka tarbimise vähendamiseks, eelkõige mittedisainitud tubakatooteid (Wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker), artiklid 1, 14 ja 17a

14. oktoobri 2015. aasta määrus, mis näeb ette tubaka- ja tubakatooteid seaduse alusel võetavate haldusmeetmete koondamise ühte määrusesse (Besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit), artikkel 2.1

Tervise-, heaolu- ja spordiküsimuste riigisekretäri 10. mai 2016. aasta dekreet, mis reguleerib tubaka- ja seonduvate toodete valmistamist, esitlemist ja müügist (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), artiklid 1.1 ja 2.1

Rechtbank Rotterdami (Rotterdamis esimese astme kohus, Madalmaad) 20. märtsi 2020. aasta otsus (ECLI:NL:RBROT:2020:2382)

Rechtbank Rotterdami (Rotterdamis esimese astme kohus, Madalmaad) 4. novembri 2022. aasta otsus (ECLI:NL:RBROT:2022:9297)

College van Beroep voor het bedrijfsleven (apellatsiooniaseme halduskohus majandusküsimustes, Madalmaad) 3. aprilli 2012. aasta otsus (ECLI:NL:CBB:2012:BW2472)

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutseva riiginõukogu halduskohtuasjade osakond) 2. veebruari 2011. aasta otsus (ECLI:NL:RVS:2011:BP2750)

Asjaolude ja põhikohtuasja lühikokkuvõte

- 1 Direktiivi artikli 3 lõike 1 kohased sigarettidest eralduvate ainete maksimaalsed kogused on kindlaks määratud sellise meetodi alusel, mis teadusringkondades levinud seisukoha järgi vastab sigareti ettenähtud viisil kasutamisele kõige paremini. Uuringutest, mille korraldas 2018. aastal Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (Madalmaade riiklik rahvatervise ja keskkonna instituut, edaspidi „RIVM“), nähtub siiski, et kui mõõta sigarettidest eralduvate

ainete koguseid nn Canadian Intense-mõõtmismeetodi abil, siis ületavad need maksimaalseid koguseid märkimisväärselt.

- 2 Stichting palus NVWA-l lasta turult kõrvaldada filtriga sigaretid, millest eralduvate ainete kogused ei vasta kindlaks määratud maksimaalsetele kogustele, kui mõõtmised teha Canadian Intense-meetodil. NVWA jättis Stichtingi taotluse 20. septembril 2018 rahuldamata. Stichting esitas selle peale vaide, mis jäeti 31. jaanuari 2019. aasta otsusega rahuldamata. Stichting esitas selle otsuse peale kaebuse Rechtbank Rotterdami (Rotterdami esimese astme kohtus, edaspidi „Rechtbank“). Rechtbank esitas 20. märtsil 2022 Euroopa Kohtule eelotsuse küsimused direktiivi artikli 4 lõike 1 kehtivuse ja tõlgendamise kohta.
- 3 Kohtuotsuses Stichting Rookpreventie märkis Euroopa Kohus, et direktiivi artikli 4 lõikes 1 osutatud ISO standarditele ei saa eraõiguslike isikute vastu tugineda, kuna neid standardeid ei ole *Euroopa Liidu Teatajas* avaldatud. Euroopa Kohtu hinnangul on liikmesriigi kohtu ülesanne kindlaks teha, kas eralduvate ainete koguste mõõtmiseks tegelikult kasutatud meetodid on direktiiviga kooskõlas, võtmata arvesse selle artikli 4 lõiget 1.
- 4 Sellest tulenevalt märkis Rechtbank oma 4. novembri 2022. aasta otsuses, et ISO standarditele ei saa Stichtingi vastu tugineda ja meetod, mida on direktiivis kasutatud eralduvate ainete maksimaalsete koguste kindlaksmääramiseks, ei ole selle direktiiviga kooskõlas, sest selle meetodiga ei mõõdetata sigarettide puhul viisil kasutamise korral eralduvate ainete koguseid. Seetõttu ei ole võimalik kindlaks teha, kas Madalmaades müüdavate filtriga sigarettide puhul on tagatud sigarettidest eralduvate ainete vastavus eralduvate ainete maksimaalsetele kogustele. Rechtbank rahuldab nõude.
- 5 Apellandid esitasid otsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule. Stichting esitas vastuapellatsioonkaebuse. NVWA tellimusel mõõtis RIVM 2023. aasta alguses sigarettidest eralduvate ainete koguseid WHO TobLabNet SOP 01 (Standard operating procedure for intense smoking of cigarettes) meetodi alusel. Ka need tulemused näitasid, et eralduvate ainete maksimaalseid koguseid ületatakse.

Põhikohtuasja poolte peamised väited

- 6 Stichtingi hinnangul ei võta direktiivi artikli 4 lõikes 1 osutatud ISO standardid ettenähtud viisil kasutamist piisavalt arvesse. Selle põhjus on asjaolu, et direktiivis kasutatud meetod ei võta arvesse seda, kuidas sigaretti tegelikult suitsetatakse, nimelt seda, et filtris olevad väikesed avad kaetakse huulte ja sõrmedega kinni.
- 7 Stichting, NVWA ja Staatssecretaris (riigisekretär, Madalmaad) on seisukohal, et direktiivi artikli 2 punktis 21 sisalduv sõnastus „kasutatakse selleks ettenähtud viisil“ viitab sigareti tarbimisele sigaretisuitsu sissehingamise teel, seega olukorrale, mis on võimalikult sarnane viisile, kuidas inimene suitsetab. Suitsetaja katab sigarettifiltris olevad väikesed õhutusavad oma sõrmede ja huultega kinni

ning hingab seetõttu sügavamalt ja sagedamini sisse. Mõõtmismeetod peab seda arvesse võtma.

- 8 Philip Morris Benelux BV, Philip Morris Investments BV, JT International Company Netherlands BV, Van Nelle Tabak Nederland BV ja British American Tobacco International (Holdings) BV (edaspidi koos „tubakatootjad“) leiavad seevastu, et sõnastus viitab üksnes sigareti põlemisele ja sellest tekkivale suitsule ning seetõttu ei ole vaja väikeste õhutusavade kinnikatmist arvesse võtta. Nad viitavad ka mõiste „sigaret“ määratlusele direktiivi artikli 2 punktis 10.
- 9 Lisaks on tubakatootjad seisukohal, et verb „vastu tugineda“ on seotud kohustusega, mitte aga eralduvate ainete maksimaalsetele kogustele vastavuse nõudmise õigusest ilmajätmisega, ja nimelt sõltumata eralduvate ainete ette nähtud maksimaalsetest kogustest. Vastu tuginemine esineb vaid siis, kui asjaomasele isikule on pandud kohustus. Artiklitest 3 ja 4 tulenevad kohustused kehtivad üksnes tubakatööstuse tootjate, importijate ja turustajate, mitte aga Stichtingi suhtes. Järelikult ei saa tulene Stichtingile nendest artiklitest õigusi.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 10 Põhikohtuasjas on keskse tähtsusega, kas eralduvate ainete maksimaalseid koguseid, mis on kindlaks määratud direktiivis, on ületatud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et artiklid 3 ja 4 ei ole kõigist aspektidest üheti mõistetavad ja tal on raskusi kohtuotsuse Stichting Rookpreventie resolutsiooni tõlgendamisel. Lisaks ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtule ka selge, kas nõuda saab tubakatootjate suhtes täitemeetmete võtmist.
- 11 **Esiteks** on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud küsimus, kuidas tuleb mõista sõnastust „eraõigusliku isiku vastu üldjuhul“. See on oluline, et määrata kindlaks, kelle vastu saab direktiivis osutatud ISO standarditele tugineda. Kohtuotsuses Stichting Rookpreventie on Euroopa Kohus märkinud, et kõnealustele standarditele saab küll tugineda ettevõtjate vastu (punkt 52), kuid mitte eraõiguslike isikute vastu, kuna standardeid ei ole *Euroopa Liidu Teatajas* avaldatud (punktid 48, 51 ja 73). Kuna viidatud sõnastuse kasutamine kohtuotsuses ja kohtuotsuse eri keeleversioonides ei ole ühtne, ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtule selge, kas sellega, et ISO standarditele ei saa „eraõigusliku isiku vastu üldjuhul“ tugineda, on mõeldud „üldsust“, või seda, et tegemist on standarditega, millele ei saa eraõiguslike isikute vastu üldiselt ehk põhimõtteliselt tugineda.
- 12 Lisaks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas ISO standarditele saab eraõiguslike isikute vastu siiski tugineda, kui neil isikutel – nagu Stichtingil – oli võimalik nende standarditega tegelikult tutvuda. Sellega seoses tuleb viidata kohtuotsuse Skoma-Lux punktile 48. Pealegi esindab Stichting selliste isikute huve, kes ei ole kõnealuste ISO standarditega tutvunud, ja ta hankis need standardid just selle menetluse käigus. Sellistel asjaoludel ISO standarditele tuginemine tähendaks seda, et Stichtingil ei ole võimalik saavutada selle

menetlusega taotletavat eesmärki, ja seetõttu ei tule see eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates kõne alla.

- 13 Eespool esitatud arutluskäigu põhjal on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud **teiseks** küsimus, kuidas tuleb mõista tegusõna „vastu tuginema“. Rechtbank Rotterdam (Rotterdami esimese astme kohus) märkis 4. novembri 2022. aasta otsuses, et see tegusõna on seotud kohustusega, kuid samal ajal võimaldab õigusest ilma jätta. Käesolevas asjas on eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul alust eeldada, et puuduvat võimalust tugineda Stichtingi vastu direktiivi artikli 4 lõikele 1 ja selles osutatud ISO standarditele tuleb mõista nii, et Stichtingit ei või jätta ilma õigusest nõuda vastavust direktiivi artikli 3 lõikes 1 kindlaks määratud eralduvate ainete maksimaalsetele kogustele, ja seda sõltumata selle direktiivi artikli 4 lõikes 1 osutatud ISO standarditest.
- 14 **Kolmandaks** soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, millised mõõtmismeetodid on sobivad sigarettidest ettenähtud viisil kasutamise korral eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi koguste mõõtmiseks ning eelkõige, mida tähendab „kasutatakse selleks ettenähtud viisil“ direktiivi 2014/40 artikli 2 punkti 21 tähenduses. Esiteks tuleneb kohtuotsuse Stichting Rookpreventie punktist 74, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on hinnata, kas meetodid, mida nende ainete eralduvate koguste mõõtmiseks tegelikult kasutatakse, on direktiiviga 2014/40 kooskõlas. Selle põhjal teeb eelotsusetaotluse esitanud kohus järelduse, et need ei pea tingimata olema ISO standardid. Teiseks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et teisi keeleversiooni arvestades tuleb sõnastust „kasutatakse selleks ettenähtud viisil“ mõista „kasutamisenähtud viisil“ nagu on ette nähtud“. Siiski ei ole selge, kas tegemist on olukorraga, mis on võimalikult sarnane viisile, kuidas inimene suitsetab, põlemisprotsessi käigus tekkiva suitsuga või mõlema kombinatsiooniga. Esimesel juhul oleksid eralduvate koguste mõõtmisel määravad suitsu kogus ja suitsetamise sagedus ning väikesed õhutusavad peaksid olema vähemasti osaliselt kinni kaetud, kuid eralduvate ainete koguste mõõtmisel ISO standardite kohaselt see nii ei ole. Sellisel juhul oleksid ISO standardid sigareti ettenähtud viisil kasutamise korral sigarettidest eralduvate ainete koguste mõõtmiseks ebasobivad.
- 15 Kui ISO standardid peaksid olema ebasobivad, tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul **neljandaks** küsimus, kas olenevalt olukorrast võib kasutada muud mõõtmismeetodit ja kas sellele meetodile saab tugineda tubakatootjate vastu. Tubakatootjad on nimelt kohustatud kasutama ISO standardeid. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, millist mõju avaldab võimalikele uutele kohustustele selguse ja õiguskindluse põhimõte. Sellest tulenevalt tekib küsimus, kas võimalikud kahjulikud tagajärjed tubakatootjatele võivad olla põhjendatud direktiivi eesmärgiga tagada rahvatervise kaitse kõrge tase. Lisaks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas selle mõõtmismeetodi võivad kindlaks määrata ja sellele tubakatootjate vastu tugineda liikmesriigid ise – ja seega mitte Euroopa Komisjon, nagu on ette nähtud direktiivi artikli 4 lõikes 3. Sellega seoses küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus ka seda, kuidas on see seotud direktiiviga taotletava (maksimaalse) ühtlustamise ja tubakatootjate siseturu tõrgeteta

toimimise parandamise eesmärgiga ning kas see on kooskõlas direktiivi artikliga 4, mis käsitleb vaba liikumist.

- 16 **Viiendaks** on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud küsimus, kas artikli 3 lõikes 1 kindlaks määratud eralduvate ainete maksimaalsed kogused jäävad kehtima, kui kasutada tuleb teistsugust mõõtmismeetodit. Seetõttu tekib küsimus, kas ühelt poolt on olemas sisemine seos artikli 4 lõikes 1 osutatud ISO standardite ja teiselt poolt artiklis 3 kindlaks määratud eralduvate ainete maksimaalsete koguste vahel ning kas liikmesriikidel on õigus ise kindlaks määrata – olenevalt asjaoludest ainult ajutiselt – alternatiivseid eralduvate ainete maksimaalseid koguseid ja tugineda nendele tubakatootjate vastu, ning kuidas on see seotud direktiiviga taotletava (maksimaalse) ühtlustamise ja siseturu tõrgeteta toimimise parandamise eesmärgiga.
- 17 Eelotsusetaotluse esitanud kohus juhib tähelepanu sellele, et direktiivis on ette nähtud võimalus vähendada eralduvate ainete maksimaalseid koguseid ja kohandada mõõtmismeetodeid (vt artikli 3 lõige 2 ja artikli 4 lõige 3). Ei ole alust eeldada, et seda ei saa teha üksteisest sõltumatult. Sellega seoses viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus direktiivi põhjendusele 51. Kui sisemine seos puudub, siis võivad artikli 3 lõikes 1 kindlaks määratud eralduvate ainete maksimaalsed kogused alternatiivse mõõtmismeetodi kasutamise korral piiranguteta kehtima jääda.
- 18 **Kuuendaks** soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus juhul, kui ISO standardid ei ole eralduvate ainete maksimaalsete koguste mõõtmiseks sobivad ja tubakatootjate vastu saab tugineda alternatiivsele mõõtmismeetodile, ilma et oleks juba selge, millise meetodiga on tegemist ja milliste tulemusteni see viib, teada, millised tagajärjed peavad sellega vahepeal kaasnema, eelkõige kas praegu Madalmaades müüdivad sigaretid tuleb turult ajutiselt kõrvaldada.
- 19 **Lõpuks** soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas tubakatootjatel on õigus üleminekuperioodile, et olenevalt olukorrast kohaneda alternatiivse mõõtmismeetodi ja/või eralduvate ainete alternatiivsete maksimaalsete kogustega.