

**Asia C-717/23****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

27.11.2023

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Verwaltungsgerichtshof (Itävalta)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

17.11.2023

**Revision-asian valittaja:**Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und  
Konsumentenschutz**Pääasian oikeudenkäynnin kohde**

Rikosoikeudenkäynti sellaista tupakkatuotteiden tukkukauppiasta vastaan, jota syytetään savukkeiden luovuttamisesta pakkauksessa, jossa on kielletty merkintä.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta**

Direktiivin 2014/40/EU tulkinta; SEUT 267 artikla

**Ennakkoratkaisukysymys**

Onko tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta 3.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/40/EU (EUVL L 127, s. 1) 23 artiklan 2 kohtaa, luettuna yhdessä 2 artiklan 40 alakohdan ja 13 artiklan 1 kohdan c alakohdan kanssa, tulkittava siten, että kielto saattaa markkinoille tupakkatuotteita, joiden pakkauksessa esitetään makuun liittyviä tekijöitä tai piirteitä, kattaa jo sen, että tukkukauppias luovuttaa tämän tupakkatuotteen vähittäismyyntiliikkeelle, vai kattako se vasta sen, että tämä tuote myydään kuluttajalle vähittäismyyntiliikkeessä?

## **Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan**

Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta 3.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/40/EU; 1, 2, 13, 15 ja 23 artikla

## **Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan**

Tupakoinnilta ja tupakoimattomien suojelemisesta annettu laki (Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetz, jäljempänä TNRS), (BGBl. nro 431/1995), sellaisena kuin se on pääasian oikeudenkäynnin kannalta merkityksellisessä muodossa (BGBl. I nro 66/2019; 1 §, 2 §, 5d §:n 1 momentin 3 kohta ja 14 §

Tupakkamonopolilaki (Tabakmonopolgesetz 1996, jäljempänä TabMG 1996), (BGBl. nro 830/1995), sellaisena kuin se on pääasian oikeudenkäynnin kannalta merkityksellisessä muodossa (BGBl. I nro 104/2019; 5 §, 6 §, 8 § ja 36 §

## **Lyhyt esitys tosiseikoista ja pääasian oikeudenkäynnistä**

- 1 Erät tukkukauppias todettiin Bezirkshauptmannschaft Grieskirchenin (Grieskirchenin alueellinen hallintoviranomainen, jäljempänä viranomainen) 30.5.2022 tekemällä rikosasiaa koskeneella päätöksellä syylliseksi siihen, että yhtiö, jota tämä edusti liikkeenjohtajana ja joka kuului tupakkatuotteiden jakeluketjuun, oli saattanut markkinoille savukkeita toimittamalla ne tiettyyn tupakkakauppaan siten, että pakkaukseen sisältyi makuun liittyviä mainintoja ”täydellisen hienostunut” ja ”slow curing”.
- 2 Tukkukauppias on syytteen mukaan rikkonut tällä teolla TNRS:n 14 §:n 1 momentin 1 kohtaa, luettuna yhdessä 2 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 5d §:n 1 momentin 3 kohdan kanssa, mistä syystä hänelle määrättiin 1 000 euron suuruinen rahamääräinen seuraamus (ja sakon muuntorangaistus).
- 3 Tukkukauppias valitti viranomaisen tekemästä rikoksen toteamista koskevasta päätöksestä Verwaltungsgerichtiin, joka hyväksyi valituksen, kumosi riidanalaisen rikoksen toteamisesta tehdyn päätöksen ja keskeytti hallintorikkomusta koskevan menettelyn.
- 4 Verwaltungsgericht perusteli tuomiotaan sillä, että viranomaisen lähtökohtana oli ollut se, että ”markkinoille saattaminen” oli toteutettu toimittamalla tupakkatuote tupakkakauppaan. TNRS:n 1 §:n 2 kohtaan on otettu direktiivin 2014/40/EU 2 artiklan 40 alakohtaan sisältyvä ”markkinoille saattamisen” käsitteen määritelmä. Siitä ilmenee, että ”markkinoille saattaminen” kuluttajien saataville tapahtuu vähittäismyyntiliikkeissä tai etämyynnin kautta. Itävallan lainsäätäjät on vain

ottanut tämän määritelmän käyttöön. Toisin kuin Saksassa, Itävallassa ei ole sääntelyä, jolla varmistettaisiin, että kaikki toimitusketjun markkinatoimijat ovat vastuussa markkinoille saattamisesta. Käsitteen määritelmän sanamuodon mukaan lähtökohtana on näin ollen pidettävä sitä, että ”asettaminen kuluttajien saataville” tarkoittaa tupakkatuotteiden tarjoamista luovutettaviksi välittömästi käyttäjille eli viimeistä askelta ennen myyntiä kuluttajille, joka tapahtuu esimerkiksi tupakkakaupassa. Tukkukauppias ei siis ole ”saattanut” tupakkatuotetta ”markkinoille”, koska tämä on toimittanut sen vähittäismyyntiliikkeen (tupakkakauppa) liikkeenharjoittajalle, joka on niin ikään yrittäjä eikä käyttäjä.

- 5 Viranomaisen teki tästä Revision-valituksen Verwaltungsgerichtshofiin. Tämän jälkeen toimivaltainen liittovaltion ministeri tuli viranomaisen sijaan osapuoleksi oikeudenkäyntiin. Revision-valituksessa vedotaan siihen, että direktiiviä 2014/40/EU koskeneissa neuvotteluissa jäsenvaltiot pitivät aina lähtökohtana sitä, että kaikki jakeluketjun markkinatoimijat ovat vastuussa direktiivin säännösten noudattamisesta. Muussa tapauksessa ei ole mahdollista valvoa markkinoita tehokkaasti korkean terveyden suojelun tason saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

### **Lyhyt yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista**

- 6 Direktiivissä 2014/40/EU ei vahvisteta nimenomaisesti, mitä tupakkatuotteiden kauppaan osallistuvia talouden toimijoita direktiivin 2014/40/EU 23 artiklan 2 kohdan kiellon on katsottava koskevan. Käsitteen ”saattaa markkinoille” tulkinta vaikuttaa tähän kysymykseen vastaamisen kannalta ratkaisevan tärkeältä.
- 7 Direktiivin 2014/40/EU 2 artiklan 40 alakohdan mukaan ”markkinoille saattamisella” tarkoitetaan tuotteiden asettamista unionissa sijaitsevien kuluttajien saataville, niiden valmistuspaikasta riippumatta, maksusta tai ilman maksua, mukaan luettuna etämyynnin kautta. Direktiivin 2014/40/EU ei sisällä legaalimääritelmää käsitteestä ”tuotteiden asettaminen saataville”, joka on puolestaan keskeinen osa käsitettä ”markkinoille saattaminen”. Direktiivin 2014/40/EU 2 artiklan 35 alakohdassa määritellään ”kuluttajalla”, jonka saataville tuotteet asetetaan, tarkoitettavan luonnollista henkilöä, joka toimii tarkoituksessa, joka ei kuulu hänen elinkeino- tai ammattitoimintaansa. ”Vähittäismyyntiliikkeellä” tarkoitetaan direktiivin 2014/40/EU 2 artiklan 41 alakohdan mukaan liikettä, jossa tupakkatuotteet saatetaan markkinoille, mukaan luettuna luonnollisen henkilön toimesta (pääasian oikeudenkäynnissä se on tupakkakauppa).
- 8 Direktiivin 2014/40/EU 2 artiklan 40 alakohdan mukaisen käsitteen määritelmän sanamuoto ei anna yksiselitteistä vastausta kysymykseen siitä, ”saatetaanko” tupakkatuote ”markkinoille” vasta silloin kun se asetetaan kuluttajan saataville vai jo silloin kun se asetetaan saataville vähittäismyyntiliikkeessä. Kun esimerkiksi direktiivin 2014/40/EU 2 artiklan 34 alakohdassa ja 18 artiklan 1 kohdassa puhutaan tupakkatuotteiden rajatylittävästä etämyynnistä ”kuluttajille”, direktiivin 2014/40/EU 2 artiklan 40 alakohdassa ei puhuta tupakkatuotteiden markkinoille

saattamisesta ”kuluttajille” vaan ”kuluttajien saataville”. Tämä ei Verwaltungsgerichtshofin mielestä sulje pois tulkintaa, jonka mukaan jo tupakkatuotteen asettaminen saataville vähittäismyyntiliikkeessä – eikä vasta asettaminen välittömästi kuluttajan saataville – kuuluu käsitteen ”markkinoille saattaminen” piiriin.

- 9 Unionin tuomioistuimien esittämien direktiivien 2014/40/EU 2 artiklan 40 alakohdan mukaisesta käsitteen määritelmästä, että ilmaisun ”asettamista – – saataville” tavanomaisen merkityksen mukaisesti tupakkatuotteen on katsottava tulleen direktiivien 2014/40 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettulla tavalla markkinoille saatetuksi, kun kuluttajat voivat hankkia sitä, joten silloin, kun tupakkatuote on myytävänä, on katsottava, että se on saatettu markkinoille jo ennen sen ostamista ja maksamista (unionin tuomioistuimen tuomio 9.3.2023, Pro Rauchfrei e. V., C-356/22, 20 kohta). Mikäli tätä ”markkinoille saattamista” koskevan käsitteen tulkintaa, joka keskittyy kuluttajaan, sovelletaan pääasian oikeudenkäyntiin, tukkukauppiaan suorittama tupakkatuotteen luovutus ei vielä merkitse ”markkinoille saattamista”, koska tukkukauppias saa TabMG 1996:n mukaan lähtökohtaisesti luovuttaa tupakkatuotteen vain tupakkakaupalle. Kuluttajat eivät puolestaan voi hankkia tupakkatuotteita tukkukauppiailta.
- 10 Tuomio C-356/22 koski direktiivien 2014/40/EU 8 artiklan 3 kohdan mukaisen ns. terveysvaroitusten peittämistä koskevan kiellon tulkintaa eikä direktiivien 2014/40/EU 13 artiklan 1 kohdan c alakohtaa, joka koskee tupakkatuotteen esittämistapaa. Kyseessä oli käsitteen ”markkinoille saattaminen” soveltaminen tiettyyn myyntitapaan, jonka mukaisesti tupakkatuotteita myydään kuluttajille vähittäismyyntiliikkeessä. Näiden erojen perusteella vaikuttaa Verwaltungsgerichtshofin mielestä epäselvältä, onko unionin tuomioistuimen toteamuksia tuomion C-356/22 20 kohdassa tulkittava siten, että tupakkatuotteiden ”saattaminen markkinoille” edellyttää aina eli riippumatta päällekkäisyydestä direktiivien 2014/40/EU tietyn säännöksen kanssa, että tupakkatuote asetetaan välittömästi kuluttajan saataville (esimerkiksi myymällä se hänelle), eikä se toteudu vielä toimitusketjun aikaisemmassa vaiheessa. Julkisasiamies Tanchev tosin totesi ennen tuomion C-356/22 antamista antamansa ratkaisuehdotuksen C-370/20, Pro Rauchfrei e. V., 38 kohdassa, että jotta voidaan katsoa, että tupakkatuote on ”saatettu markkinoille”, riittää, että se on asetettu unionissa sijaitsevien kuluttajien saataville, ja lisäsi, ”(jolloin tukkumyynti jää sen ulkopuolelle)”. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ottanut näitä toteamuksia tuomioonsa C-356/22.
- 11 Verwaltungsgerichtshofin mielestä on myös hyviä syitä katsoa, että siltä osin kuin kyseessä on pakkauksen esittämistapaa koskevien säännösten noudattaminen, tupakkatuotetta ei ”saateta markkinoille” vasta silloin, kun se asetetaan välittömästi kuluttajan saataville.
- 12 Direktiivissä 2014/40/EU käytetään 2 artiklan 40 alakohdassa kuvattua käsitettä ”markkinoille saattaminen” aineellisesti erilaisissa asiayhteyksissä. Joissain näistä säännöksistä kielletään tiettyjen tupakkatuotteiden ”markkinoille saattaminen”

niiden sisältämien ainesosien vuoksi, kuten esimerkiksi 7 artiklan 1, 6, 7 ja 9 kohdassa tai 17 artiklassa, tai liitetään ”markkinoille saattaminen” tämän direktiivin säännösten noudattamiseen, kuten esimerkiksi 8 artiklan 1 kohdassa, 15 artiklan 1 kohdassa ja 20 artiklan 1 kohdassa ja 3 kohdan a alakohdassa. Joissain muissa velvoitetaan valmistajat ja maahantuojat antamaan kansallisille viranomaisille tietoja joko ennen tupakkatuotteiden ”markkinoille saattamista” tai sen jälkeen, kuten esimerkiksi 5 artiklan 1 kohdassa, 6 artiklan 4 kohdassa, 19 artiklan 1 kohdassa, 20 artiklan 2 kohdassa ja 22 artiklan 1 kohdassa. Vielä jotkin muut liittyvät vähittäismyyntiliikkeisiin, joissa tupakkatuotteet ”saatetaan markkinoille” välittömästi kuluttajien saataville, kuten esimerkiksi 2 artiklan 41 alakohdassa ja 18 artiklan 2 kohdassa.

- 13 Tällainen systemaattinen tulkinta direktiivistä 2014/40/EU viittaa siihen, että 2 artiklan 40 alakohdassa yleisesti kuvattu käsite ”saattaa markkinoille” voi kattaa direktiivin tiettyyn aineelliseen säännökseen liittyvän asiayhteydensä ja konkreettisen tapauksen mukaan erilaisia tupakkatuotteiden kauppaan osallistuvia talouden toimijoita. Jäsenvaltioiden velvollisuus huolehtia direktiivin 2014/40/EU 23 artiklan 2 kohdan nojalla siitä, että tupakkatuotteita, jotka eivät vastaa tätä direktiiviä, ei ”saateta markkinoille”, voisi tästä syystä – aineellisen asiayhteyden ja tosiseikkojen mukaan – jossain tapauksessa kattaa jo valmistajat, maahantuojat ja tukkukauppiat, ja jossain sitä vastoin vasta vähittäismyyntiliikkeiden toiminnan harjoittajat.
- 14 Siten esimerkiksi asiaan C-356/22 liittyneessä tilanteessa yksinomaan vähittäismyyntiliikkeen toiminnan harjoittaja pystyi suunnittelemalla tupakka-automaattinsa vaikuttamaan siihen, että savukepakkauksiin painettuja terveystietoa ei peitetä direktiivin 2014/40/EU 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen vastaisesti. Sitä vastoin nyt käsiteltävän asian kohteena olevassa tilanteessa aluksi savuke(pakkauksen) valmistaja voi suunnitella sen esittämistavan ottamalla huomioon direktiivin 2014/40/EU 13 artiklan säännökset. Kuitenkin myös maahantuoja tai tukkukauppias voi päättää, välittääkö se pakkauksen, jonka esittämistapa ei vastaa tämän direktiivin säännöksiä, edelleen tupakkatuotteen toimitusketjussa. Sama pätee siihen, kun tupakkakauppias myy tällaisen tuotteen vähittäismyyntikaupassaan kuluttajalle.
- 15 Tällaisesta käsitteen ”markkinoille saattaminen” tulkinnasta, joka käsittää sen mukaan, mikä on sen yhteys direktiivin 2014/40/EU tiettyyn säännökseen, kaikki tupakkatuotteiden kauppaan osallistuvat talouden toimijat tai vain yksittäisiä toimijoita, näyttää olleen myös Saksan lainsäätäjän lähtökohtana, kun se on pannut direktiivin 2014/40/EU täytäntöön. Kansallisen lainsäädännön mukaan käsitteen ”markkinoille saattaminen” määritelmä ei saa kattaa ainoastaan tupakkatuotteen välitöntä luovutusta kuluttajille vaan jokaisen luovutuksen tupakkatuotteiden toimitusketjun jokaisessa vaiheessa valmistajasta vähittäismyyntiliikkeeseen.