Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

22. veebruar 2022*

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2014/40/EL – Tubakatoodete tootmine, esitlemine ja müük – Tooted, mis ei vasta eralduvate ainete maksimaalsetele kogustele – Turuleviimise keeld – Mõõtmismeetod – Sigaretid, mille filtris on väikesed õhutusavad – ISO standarditel põhinev eralduvate ainete mõõtmise meetod – Standardid, mida ei ole *Euroopa Liidu Teatajas* avaldatud – Vastavus avaldamisnõuetele, mis on sätestatud ELTL artikli 297 lõikes 1 koostoimes õiguskindluse põhimõttega – Vastavus läbipaistvuse põhimõttele

Kohtuasjas C-160/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Rechtbank Rotterdami (Rotterdami esimese astme kohus, Madalmaad) 20. märtsi 2020. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 24. märtsil 2020, menetluses

Stichting Rookpreventie Jeugd,

Stichting Inspire2live,

Rode Kruis Ziekenhuis BV,

Stichting ClaudicatioNet,

Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde,

Nederlandse Vereniging voor Verzekeringsgeneeskunde,

Accare, Stichting Universitaire en Algemene Kinder- en Jeugdpsychiatrie Noord-Nederland,

Vereniging Praktijkhoudende Huisartsen,

Nederlandse Vereniging van Artsen voor Longziekten en Tuberculose,

Nederlandse Federatie van Kankerpatiëntenorganisaties,

Nederlandse Vereniging Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde,

Nederlandse Vereniging voor Cardiologie,

Koepel van Artsen Maatschappij en Gezondheid,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde,

College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam

versus

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

menetluses osales:

Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK),

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, kodade presidendid A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin (ettekandja), I. Jarukaitis ja J. Passer, kohtunikud J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi ja A. Kumin,

kohtujurist: H. Saugmandsgaard Øe,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Stichting Rookpreventie Jeugd, Stichting Inspire2live, Rode Kruis Ziekenhuis BV, Stichting ClaudicatioNet, Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde, Nederlandse Vereniging voor Verzekeringsgeneeskunde, Accare, Stichting Universitaire en Algemene Kinder- en Jeugdpsychiatrie Noord-Nederland, Vereniging Praktijkhoudende Huisartsen, Nederlandse Vereniging van Artsen voor Longziekten en Tuberculose, Nederlandse Federatie van Kankerpatiëntenorganisaties, Nederlandse Vereniging Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde, Nederlandse Vereniging voor Cardiologie, Koepel van Artsen Maatschappij en Gezondheid, Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde, College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam, esindaja: *advocaat* A. van den Biesen,

– Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK), esindajad: *advocaten* W. Knibbeler, B. Verheijen ja P. D. van den Berg,

– Madalmaade valitsus, esindajad: K. Bulterman ja C. S. Schillemans,

– Euroopa Parlament, esindajad: L. Visaggio, R. van de Westelaken ja W. D. Kuzmienko,

– Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: S. Emmerechts, Á. de Elera-San Miguel Hurtado ja P. Plaza García,

– Euroopa Komisjon, esindajad: I. Rubene, S. Delaude, F. Thiran ja H. Kranenborg,

olles 15. juuli 2021. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta direktiivi 2014/40/EL tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ (ELT 2014, L 127, lk 1) artikli 4 lõike 1 kehtivust ja tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud Stichting Rookpreventie Jeugdi (noorte seas suitsetamise ennetamise sihtasutus, Madalmaad) ja 14 teise üksuse ning Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sporti (Madalmaade rahvatervise, heaolu ja spordi riigisekretär, edaspidi „riigisekretär“) vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab sigarettidest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi koguste mõõtmise meetodit.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

3 Maailma Terviseorganisatsiooni tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsioon (edaspidi „WHO raamkonventsioon“), mis sõlmiti Genfis 21. mail 2003 ja millega on ühinenud Euroopa Liit ja selle liikmesriigid, jõustus 27. veebruaril 2005. WHO raamkonventsiooni artikli 5 lõikes 3 on sätestatud:

„Tubaka tarbimise vähendamisel ning oma rahvatervise poliitika kehtestamisel ja rakendamisel kaitseb konventsiooniosaline oma poliitikat tubakatööstuse ärihuvide ja teiste seaduspäraste huvide eest riigi seaduse järgi.“

4 WHO raamkonventsiooni artiklis 7 on ette nähtud:

„[…] Konventsiooniosaliste konverents esitab asjakohased suunised [WHO raamkonventsiooni] artiklite [8–13] kohaldamiseks.“

5 WHO raamkonventsiooni artiklid 8–13 käsitlevad tubakanõudluse vähendamise meetmeid. Need puudutavad vastavalt kaitset tubakasuitsu eest, tubakatoodete koostise reguleerimist, tubakatoodetele kantud teabe reguleerimist, tubakatoodete pakendamist ja märgistamist, üldsuse harimist ja tema teadlikkuse tõstmist tubaka tarbimise leviku vähendamise küsimustes ning üldist tubakatoote reklaami, müügiedenduse ja sponsorluse keelustamist.

6 WHO raamkonventsiooni artiklis 9 on ette nähtud:

„Konventsiooniosaliste konverents, konsulteerides pädevate rahvusvaheliste organitega, teeb ettepaneku koostada juhendid tubakatoodete koostise ja suitsetamisel eralduvate heitmete teimimise, mõõtmise ja reguleerimise kohta. Konventsiooniosaline, kes on saanud pädeva riigiasutuse kinnituse, võtab tõhusaid haldusmeetmeid või rakendab seadusandlikke või muid abinõusid niisuguseks teimimiseks, mõõtmiseks ja reguleerimiseks.“

Liidu õigus

Määrus (EL) nr 216/2013

7 Nõukogu 7. märtsi 2013. aasta määruse (EL) nr 216/2013 *Euroopa Liidu Teataja* elektroonilise avaldamise kohta (ELT 2013, L 69, lk 1) põhjendustes 5 ja 6 on märgitud:

„(5) Euroopa Liidu Kohus otsustas [11. detsembri 2007. aasta kohtuotsuses Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773)], et liidu õigusakte ei saa kohaldada üksikisiku suhtes, kui need ei ole nõuetekohaselt avaldatud ELTs, ja et nende õigusaktide võrgus kättesaadavaks tegemine ei ole samaväärne nõuetekohase avaldamisega ELTs, kui liidu õiguses puuduvad sellekohased õigusnormid.

(6) Kui ELT avaldamine elektroonilisel kujul oleks nõuetekohane, siis oleks juurdepääs liidu õigusele kiirem ja odavam. Kodanikel peaks sellele vaatamata olema jätkuvalt võimalik hankida väljaannete talitusest ELT trükiversiooni.“

8 Kõnesoleva määruse artiklis 1 on sätestatud:

„1. Kooskõlas käesoleva määrusega avaldatakse ELTd Euroopa Liidu institutsioonide ametlikes keeltes elektroonilisel kujul.

2. Olenemata artiklist 3 on üksnes elektroonilises vormis avaldatud ELT (edaspidi „ELT elektrooniline versioon“) autentne ja õiguslikult siduv.“

Direktiiv 2014/40

9 Direktiivi 2014/40 põhjendustes 7, 8 ja 11 on kirjas:

„(7) Liidu tasandi seadusandlikud meetmed on vajalikud ka selleks, et rakendada Maailma Terviseorganisatsiooni 2003. aasta mai tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni (edaspidi „WHO raamkonventsioon“), mille sätted on liidule ja selle liikmesriikidele siduvad. Eelkõige on olulised WHO raamkonventsiooni sätted, mis käsitlevad tubakatoodete koostise reguleerimist, tubakatoodete koostise avalikustamise reguleerimist, tubakatoodete pakendamist ja märgistamist, reklaami ja ebaseaduslikku tubakatoodete äri. WHO raamkonventsiooni osalised, sealhulgas liit ja selle liikmesriigid, võtsid mitmel konverentsil ühehäälselt vastu rakendussuunised WHO raamkonventsiooni sätete rakendamiseks.

(8) [ELTL] artikli 114 lõike 3 kohaselt tuleks õigusakti eelnõu aluseks võtta tervisekaitse kõrge tase, võttes eelkõige arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi. Tubakatooted ei ole tavapärased kaubad ja võttes arvesse tubaka eriti kahjulikku mõju inimtervisele, tuleks tervisekaitsele pöörata väga suurt tähelepanu, et vähendada suitsetamise levikut eelkõige noorte hulgas.

[…]

(11) Sigarettide tõrva-, nikotiini- ja süsinikmonooksiidisisalduse […] mõõtmisel tuleks viidata asjakohastele rahvusvaheliselt tunnustatud ISO standarditele. Kontrollimenetlust tuleks kaitsta tubakatööstuse mõju eest, kasutades sõltumatuid laboreid, sealhulgas riiklikke laboreid. […]“.

10 Selle direktiivi artiklis 1 on ette nähtud:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on ühtlustada liikmesriikide õigus- ja haldusnorme, mis käsitlevad

a) tubakatoodete koostisosi ja neist eralduvaid aineid ning asjaomaseid teatamiskohustusi, sealhulgas sigarettidest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi maksimaalset kogust;

[…]

et hõlbustada tubaka- ja seonduvate toodete siseturu tõrgeteta toimimist, võttes aluseks inimeste tervise kaitse kõrge taseme, eelkõige noorte jaoks, ja täita Maailma Terviseorganisatsiooni tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni („WHO raamkonventsioon“) kohaseid liidu kohustusi.“

11 Direktiivi artiklis 2 on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

21) „eralduvad ained“ – ained, mis eralduvad, kui tubakat või seotud toodet kasutatakse selleks ettenähtud viisil, näiteks tubakasuitsus leiduvad ained, või ained, mis eralduvad suitsuvaba tubakatoote kasutamise ajal;

[…]“.

12 Sama direktiivi artikli 3 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriikides turuleviidavatest või toodetavatest sigarettidest eralduvate ainete maksimaalsed kogused („eralduva aine maksimaalne kogus“) on järgmised:

a) 10 mg tõrva sigareti kohta,

b) 1 mg nikotiini sigareti kohta,

c) 10 mg süsinikmonooksiidi sigareti kohta.“

13 Direktiivi 2014/40 artiklis 4 on ette nähtud:

„1. Sigarettide tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi eraldumise mõõtmiseks kasutatakse tõrva puhul ISO standardit 4387, nikotiini puhul ISO standardit 10315 ja süsinikmonooksiidi puhul ISO standardit 8454.

Tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi eraldumise mõõtmise täpsus on määratud kindlaks ISO standardi 8243 kohaselt.

2. Lõikes 1 nimetatud mõõtmisi kontrollivad liikmesriikide pädevate asutuste järelevalve all kõnealuste asutuste poolt heaks kiidetud laborid.

Kõnealused laborid ei kuulu tubakatööstusele ega ole tubakatööstuse otsese ega kaudse kontrolli all.

[…]

3. [Euroopa Komisjonil] on õigus võtta kooskõlas artikliga 27 vastu delegeeritud õigusakte, et kohandada tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi eraldumise mõõtmise meetodeid, kui see on vajalik tulenevalt teaduse ja tehnika arengust või rahvusvaheliselt kokkulepitud standarditest.

4. Liikmesriigid teatavad komisjonile kõik mõõtmismeetodid, mida nad kasutavad muude kui lõikes 3 osutatud ainete eraldumise puhul sigarettidest ja muudest tubakatoodetest kui sigaretid.

[…]“.

14 Selle direktiivi artiklis 24 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid ei või käesoleva direktiiviga reguleeritud aspektidega seotud kaalutlustel ning tingimusel, et käesoleva artikli lõigetest 2 ja 3 ei tulene teisiti, keelata või piirata selliste tubaka- või seonduvate toodete turule viimist, mis on kooskõlas käesoleva direktiiviga.

2. Käesolev direktiiv ei mõjuta liikmesriigi õigust säilitada või kehtestada lisanõuded, mis on kohaldatavad kõikide tema turule viidavate toodete suhtes seoses tubakatoodete pakendite standardimisega, kui see on rahvatervise seisukohast põhjendatud, võttes arvesse käesoleva direktiiviga saavutatud inimeste tervise kaitse kõrget taset. Sellised meetmed peavad olema proportsionaalsed ega tohi olla suvalise diskrimineerimise vahendid või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piirangud. Nendest meetmetest tuleb komisjonile teatada ja põhjendada nende säilitamist või kehtestamist.

3. Liikmesriik võib samuti keelustada teatava tubaka- või seonduvate toodete kategooria, kui selline vajadus tuleneb liikmesriigi eripärast ja need sätted on rahvatervise kaitse vajadusest lähtuvalt põhjendatud, võttes arvesse käesoleva direktiiviga saavutatud inimeste tervise kaitse kõrget taset. Sellistest siseriiklikest õigusnormidest tuleb komisjonile teatada ja esitada põhjendused nende kehtestamiseks. Komisjonil on alates käesoleva lõike kohase teate saamisest aega kuus kuud siseriiklikud õigusnormid heaks kiita või tagasi lükata, olles käesoleva direktiiviga saavutatud inimeste tervise kaitse kõrget taset arvesse võttes kindlaks teinud, kas õigusnormid on põhjendatud, vajalikud ja nende eesmärgiga proportsionaalsed ega ole suvalise diskrimineerimise vahendid või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piirangud. Kui komisjon ei ole kuue kuu jooksul otsust teinud, loetakse siseriiklikud õigusnormid vastuvõetuks.“

Madalmaade õigus

15 Tubaka- ja suitsetamistoodete seaduse (Tabaks- en rookwarenwet) artikli 17a lõige 4, millega võeti üle direktiivi 2014/40 artikli 24 lõige 3, võimaldab riigisekretäril ministri määrusega keelata rahvatervise kaitsega seotud põhjustel teatavad tubakatoodete liigid, mis muidu vastavad seaduses ette nähtud või seaduse alusel kehtestatud nõuetele.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

16 Põhikohtuasja kaebajad palusid 31. juuli ja 2. augusti 2018. aasta kirjadega Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteitil (Madalmaade toidu- ja tarbekaupade ohutuse amet; edaspidi „NVWA“) tagada, et Madalmaade tarbijatele pakutavad filtriga sigaretid vastaksid ettenähtud viisil kasutamise korral direktiivi 2014/40 artiklis 3 ette nähtud eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi maksimaalsetele kogustele. Nad palusid ka NVWA-l teha tubakatoodete tootjatele, importijatele ja turustajatele halduskorras ettekirjutus kõrvaldada turult filtriga sigaretid, mis ei vasta osutatud eralduvate ainete maksimaalsetele kogustele.

17 Taotlus ettekirjutuse tegemiseks põhineb Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (riiklik rahvatervise ja keskkonnainstituut, Madalmaad) (edaspidi „RIVM“) 13. juuni 2018. aasta uuringul, millest nähtub, et kui kohaldatakse Canadian Intense'i mõõtmismeetodit, mitte direktiivi 2014/40 artiklis 4 ette nähtud meetodit, ületavad kõik Madalmaades müüdavatest filtriga sigarettidest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi kogused märkimisväärselt piirmäärasid, mis on määratud kõnealuse direktiivi artikli 3 lõikes 1. Põhikohtuasja kaebajad leiavad, et nimetatud direktiivi artiklis 4 ette nähtud mõõtmismeetod ei võta arvesse seda, kuidas sigaretifiltrit kasutatakse, st et suitsetaja sõrmed ja huuled katavad sigaretifiltri mikroperforatsioonid kinni. Filtri mikroperforatsioonid peaksid võimaldama filtrist läbi tõmmata puhast õhku, mistõttu peaksid tõrva-, nikotiini- ja süsinikmonooksiidikogused sellega segunedes vähenema. Õhutatud filtriga erinevat marki sigarettidega tehtavatel mõõtmistel paistavadki eralduvate ainete kogused kaks kuni rohkem kui kakskümmend korda väiksemad kogustest, mis mõõdetakse siis, kui filter on avadeta. Tegelikult aga, kui sigarette kasutatakse ettenähtud viisil, katavad suitsetaja sõrmed ja huuled sigaretifiltri mikroperforatsioonid suures ulatuses kinni ja selle tulemusel hingab suitsetaja sisse tõrva-, nikotiini- ja süsinikmonooksiidikoguseid, mis on oluliselt suuremad kui direktiivi 2014/40 artiklis 3 määratud maksimaalsed kogused.

18 NVWA jättis ettekirjutuse tegemise taotluse 20. septembril 2018 rahuldamata.

19 Põhikohtuasja kaebajad esitasid riigisekretärile 20. septembri 2018. aasta otsuse peale vaide. Viimane jättis 31. jaanuari 2019. aasta otsusega vaide põhjendamatuse tõttu rahuldamata osas, milles selle oli esitanud Stichting Rookpreventie Jeugd, ja vastuvõetamatuse tõttu osas, milles selle olid esitanud teised põhikohtuasja kaebajad.

20 Põhikohtuasja kaebajad esitasid seejärel 31. jaanuari 2019. aasta otsuse peale kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule. Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK) (Madalmaade sigarettide ja tubakatoodete tootjate liit) esitas menetlusse astumise taotluse, mis rahuldati.

21 Eelotsusetaotluse esitanud kohtus väidavad põhikohtuasja kaebajad, et direktiivi 2014/40 artikli 4 lõige 1 ei kohusta kasutama konkreetset eralduvate ainete koguste mõõtmise meetodit ning ISO standardid, mille kohaselt tuleb mõõtmised läbi viia, ei kujuta endast üldkohaldatavaid eeskirju. Nad väidavad, et erinevatest uuringutest, nimelt RIVMi 13. juuni 2018. aasta uuringust ja 22. mail 2017 ajakirjas Journal of the National Cancer Institute avaldatud uuringust „Cigarette Filter Ventilation and its Relationship to Increasing Rates of Lung Adenocarcinoma“ („Sigaretifiltri õhutamine ja selle seos kopsu adenokartsinoomi levimuse suurenemisega“), ning riigisekretäri kirjadest komisjonile nähtub, et Canadian Intense'i mõõtmismeetod on see, mida tuleks kasutada, et määrata kindlaks ettenähtud viisil kasutatavast filtriga sigaretist eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi täpsed kogused.

22 Esiteks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et direktiivi 2014/40 artikli 4 lõige 1 näeb ette, et sigarettidest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi koguseid mõõdetakse ISO standardite alusel, mis ei ole üldsusele vabalt kättesaadavad ja millega saab tutvuda üksnes tasu eest, samas kui direktiivi 2014/40 artikli 3 lõikega 1 kodanikele tagatud kaitse põhineb nendel standarditel. Seetõttu on tal tekkinud küsimus, kas selline reguleerimise viis on kooskõlas liidu seadusandlike aktide avalikustamise korra ja läbipaistvuse põhimõttega.

23 Teiseks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kõigis direktiivi 2014/40 artiklis 4 nimetatud ISO standardites on seoses asjakohaste ainete eraldumise koguste mõõtmisega viidatud ISO standardile 3308. See standard puudutab aga suitsetamismasina kasutamist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et sellest standardist enesest tuleneb, et eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi koguseid ei tule mõõta ja kontrollida ainult ettenähtud meetodil, vaid neid võib või peab mõõtma ja kontrollima ka muude vahenditega ja teistsugustel mehaanilise suitsetamise intensiivsustel.

24 Kolmandaks on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud küsimus, kas direktiivi 2014/40 artikli 4 lõikes 1 ette nähtud mõõtmis- ja valideerimismeetodid on kooskõlas selle direktiivi eesmärgiga, mis ilmneb direktiivi preambulist, ning kas selle direktiivi artiklis 3 määratud ainete eraldumise koguseid tohib mõõta üksnes ISO 3308 meetodi kohaselt. Ta rõhutab ühest küljest, et põhikohtuasja kaebajad väidavad, ilma et neile selles osas vastu vaieldaks, et need mõõtmismeetodid on välja töötatud tubakatööstuse osalusel. Teisest küljest märgib ta, et ettenähtud viisil kasutatavatest filtriga sigarettidest eralduvate ainete maksimaalsete koguste ületamine kahjustaks tõsiselt kõnealuse direktiivi põhjenduses 8 sätestatud eesmärki, milleks on kõrgetasemelise tervisekaitse tagamine. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on seega tekkinud küsimus, kas direktiivi 2014/40 artikli 4 lõige 1 võib olla vastuolus ELTL artikli 114 lõikega 3, WHO raamkonventsiooniga ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklitega 24 ja 35.

25 Neljandaks on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud küsimus, kas juhul, kui direktiivi 2014/40 artikli 4 lõige 1 on vastuolus muu hulgas ELTL artikli 297 lõikega 1, määrusega nr 216/2013 ja läbipaistvuse põhimõttega, puudub õigusmõju direktiivil 2014/40 tervikuna või üksnes selle artikli 4 lõikel 1. Samuti on tal tekkinud küsimus, millist asendusmeetodit võib või tuleb kasutada ning kas Euroopa Kohtul on pädevus seda ette kirjutada või vähemalt teha liidu seadusandjale või liikmesriikidele ülesandeks võtta selles valdkonnas vastu uus regulatsioon. Lisaks toonitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et vastavalt Madalmaade õigusele, millega võeti üle direktiivi 2014/40 artikli 24 lõige 3, võib riigisekretär rahvatervise kaitsega seotud põhjustel ministri määrusega keelata teatud liiki tubakatooted, mis vastavad seaduses ette nähtud või seaduse alusel kehtestatud nõuetele.

26 Neil asjaoludel otsustas Rechtbank Rotterdam (Rotterdami esimese astme kohus, Madalmaad) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi 2014/40 artikli 4 lõige 1, mille kohaselt põhineb mõõtmismeetod ISO standarditel, mis ei ole vabalt kättesaadavad, on kooskõlas ELTL artikli 297 lõikega 1 [ja määrusega nr 216/2013] ning läbipaistvuse põhimõttega, mis koos muude põhimõtetega on selle sätte aluseks?

2. Kas direktiivi 2014/40 artikli 4 lõikes 1 viidatud ISO standardeid 4387, 10315, 8454 ja 8243 tuleb tõlgendada ja kohaldada nii, et direktiivi artikli 4 lõike 1 tõlgendamise ja kohaldamise raames saab teha järelduse, et lisaks sellele, et eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi koguseid on vaja mõõta (ja kontrollida) ettenähtud mõõtmismeetodit kasutades, saab ja/või tuleb neid koguseid mõõta (ja kontrollida) ka muul viisil ja teistsugustel intensiivsustel?

3. a. Kas direktiivi 2014/40 artikli 4 lõige 1 on vastuolus selle direktiivi aluseks olevate põhimõtetega ning direktiivi artikli 4 lõikega 2 ja [WHO raamkonventsiooni] artikli 5 lõikega 3, kuna tubakatööstus osales direktiivi 2014/40 artikli 4 lõikes 1 mainitud ISO standardite väljatöötamisel?
   b. Kas direktiivi 2014/40 artikli 4 lõige 1 on vastuolus selle direktiivi aluseks olevate põhimõtetega, ELTL artikli 114 lõikega 3, [WHO raamkonventsiooni] sisuga ning [harta] artiklitega 24 ja 35 põhjusel, et kõnealuses lõikes ette nähtud mõõtmismeetodiga ei mõõdeta filtriga sigarettidest eralduvate ainete koguseid sigarettide ettenähtud viisil kasutamise korral, kuna selle meetodi puhul ei võeta arvesse asjaolu, et sigareti ettenähtud viisil kasutamise korral suleb suitsetaja filtris sisalduvad väikesed õhutusavad suures osas huulte ja sõrmedega?

4. a. Millist alternatiivset mõõtmismeetodit (ja kontrollimeetodit) saab või tuleb kasutada, kui Euroopa Kohus vastab:

   – esimesele küsimusele eitavalt;

   – teisele küsimusele jaatavalt;

   – kolmanda küsimuse punktile a ja/või punktile b jaatavalt?
   b) Kas juhul, kui Euroopa Kohus ei saa neljanda küsimuse punktile a vastata, on tegemist direktiivi 2014/40 artikli 24 lõikes 3 kirjeldatud olukorraga, sest ajutiselt ei ole olemas ühtegi mõõtmismeetodit?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Teine küsimus

27 Teise küsimusega, mida tuleb analüüsida esimesena, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2014/40 artikli 4 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et selles on ette nähtud, et liikmesriikides turuleviidavatest või toodetavatest sigarettidest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi maksimaalseid koguseid, mis on määratud selle direktiivi artikli 3 lõikes 1, tuleb mõõta vastavalt ISO standarditest 4387, 10315, 8454 ja 8243 tulenevatele mõõtmismeetoditele, millele on viidatud nimetatud artikli 4 lõikes 1.

28 Kõigepealt tuleb märkida, et direktiivi 2014/40 artikli 3 lõikes 1 on määratud liikmesriikides turuleviidavatest või toodetavatest sigarettidest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi maksimaalsed kogused. Selle direktiivi artikli 4 lõikes 1 on ette nähtud, et nende ainete eraldumise mõõtmiseks kasutatakse tõrva puhul ISO standardit 4387, nikotiini puhul ISO standardit 10315 ja süsinikmonooksiidi puhul ISO standardit 8454 ning mõõtmise täpsus on määratud kindlaks ISO standardi 8243 kohaselt.

29 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei tule liidu õiguse sätte tõlgendamisel arvestada mitte üksnes selle sõnastust vastavalt tavapärasele tähendusele igapäevases keelekasutuses, vaid ka sätte konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osaks säte on (14. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, C-373/20, EU:C:2021:850, punkt 36).

30 Direktiivi 2014/40 artikli 4 lõike 1 esimese lõigu sõnastusest ja eeskätt selles sättes kasutatud väljendist „mõõtmiseks kasutatakse“ ilmneb kõigepealt, et see säte viitab eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi koguste mõõtmiseks imperatiivselt ISO standarditele 4387, 10315 ja 8454 ega maini ühtegi muud mõõtmismeetodit. Ka artikli 4 lõike 1 teine lõik kasutab imperatiivset sõnastust, kui täpsustab, et mõõtmise täpsus määratakse kindlaks ISO standardi 8243 kohaselt.

31 Mis järgmiseks puudutab selle sätte konteksti, siis tuleb märkida, et kõnealuse artikli 4 lõike 4 kohaselt peavad liikmesriigid teatama komisjonile kõigist muudest mõõtmismeetoditest, mida nad kasutavad muude ainete kui tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi eraldumise puhul sigarettidest ja ainete puhul, mis eralduvad muudest tubakatoodetest kui sigaretid. Ei direktiivi 2014/40 artiklist 4 ega ühestki muust selle sättest ei tulene, et liikmesriigid on kohustatud teatama, kui nad kasutavad sigarettidest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi mõõtmiseks muid meetodeid kui need, mis on ette nähtud ISO standardites 4387, 10315 ja 8454, või nende ainete mõõtmise täpsuse kontrollimisel muid meetodeid kui ISO standardis 8243 ettenähtu. Kuna selle direktiivi põhjenduses 11 on rõhutatud, et sigarettide tõrva-, nikotiini- ja süsinikmonooksiidisisalduse mõõtmisel tuleb lähtuda just neist rahvusvaheliselt tunnustatud standarditest, siis tuleb asuda seisukohale, et selle direktiivi artikli 4 lõike 1 kontekst näib kinnitavat, et selles sättes on imperatiivselt ette nähtud, et kohaldada tuleb ainult neid standardeid.

32 Viimaks tuleb meenutada, et direktiivi 2014/40 eesmärk on kahetine: hõlbustada tubaka ja sellega seotud toodete siseturu tõrgeteta toimimist, võttes aluseks inimeste ja eelkõige noorte tervise kõrgetasemelise kaitse (22. novembri 2018. aasta kohtuotsus Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, punkt 40). Ent ilma et see mõjutaks kolmanda küsimuse punkti b analüüsi, mis sisuliselt puudutab kõnealuse direktiivi artikli 4 lõike 1 kehtivust inimeste tervise kõrgetasemelise kaitse nõude seisukohalt, mis on muu hulgas sätestatud ELTL artikli 114 lõikes 3, vastab see, kui sigarettidest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi koguste mõõtmiseks kasutatakse ainult neis ISO standardites ette nähtud meetodeid, mida on mainitud osutatud artikli 4 lõikes 1, sellele eesmärgile tagada siseturu nõuetekohane toimimine, kuna see tagab, et sigarettide viimist liidu turule ja nende tootmist liidus ei takista see, et liikmesriigiti kasutatakse nende ainete koguste mõõtmiseks erinevaid mõõtmismeetodeid.

33 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb teisele küsimusele vastata, et direktiivi 2014/40 artikli 4 lõiget 1 tõlgendada nii, et selles on ette nähtud, et liikmesriikides turuleviidavatest või toodetavatest sigarettidest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi maksimaalseid koguseid, mis on määratud selle direktiivi artikli 3 lõikes 1, tuleb mõõta vastavalt ISO standarditest 4387, 10315, 8454 ja 8243 tulenevatele mõõtmismeetoditele, millele on viidatud nimetatud artikli 4 lõikes 1.

Esimene küsimus

34 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2014/40 artikli 4 lõige 1 on kehtiv, kui seda hinnata lähtuvalt läbipaistvuse põhimõttest, määrusest nr 216/2013 ja ELTL artikli 297 lõikest 1 koostoimes õiguskindluse põhimõttega.

35 Mis puudutab esiteks direktiivi 2014/40 artikli 4 lõike 1 kehtivust läbipaistvuse põhimõtte seisukohast, siis tuleb meenutada, et see põhimõte, mis on lahutamatult seotud avalikkuse põhimõttega, on sätestatud ELL artikli 1 teises lõigus ja artikli 10 lõikes 3, ELTL artikli 15 lõikes 1 ja artikli 298 lõikes 1 ning harta artiklis 42. See võimaldab kodanikel paremini osaleda otsustusprotsessis ja tagab haldusasutustele suurema legitiimsuse, tulemuslikkuse ja vastutuse kodanike ees demokraatlikus süsteemis (vt selle kohta 6. märtsi 2003. aasta kohtuotsus Interporc *vs*. komisjon, C-41/00 P, EU:C:2003:125, punkt 39; 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus Volker und Markus Schecke ja Eifert, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 68, ning 14. mai 2019. aasta kohtumäärus Ungari *vs*. parlament, C-650/18, ei avaldata, EU:C:2019:438, punkt 13 ja seal viidatud kohtupraktika).

36 Eelkõige on ELTL artikli 15 lõikes 1 ette nähtud, et hea valitsemistava edendamiseks ja kodanikuühiskonna osalemise tagamiseks teevad liidu institutsioonid, organid ja asutused oma tööd võimalikult avalikult. Sel eesmärgil on õigus tutvuda dokumentidega tagatud ELTL artikli 15 lõike 3 esimese lõigu ja harta artikliga 42 ning seda õigust rakendab muu hulgas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrus (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331).

37 Selle kohta tuleb märkida, et direktiivi 2014/40 artikli 4 lõige 1 viitab tõepoolest ISO standarditele, mida ei ole praegu *Euroopa Liidu Teatajas* avaldatud. See säte ise ei sea siiski mingeid piiranguid nende standarditega tutvumisele, sealhulgas ei ole selles seatud tingimuseks dokumentidega tutvumise taotluse esitamist määruse nr 1049/2001 alusel. Seega ei saa seda pidada kehtetuks läbipaistvuse põhimõtte seisukohast, nagu see tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktis 35 viidatud liidu esmase õiguse sätetest.

38 Mis teiseks puudutab direktiivi 2014/40 artikli 4 lõike 1 kehtivust määruse nr 216/2013 seisukohalt, siis tuleb meenutada, et liidu õigusakti sisulise õiguspärasuse analüüsimisel ei saa lähtuda teisest õigusaktide hierarhias samal tasemel olevast liidu õigusaktist, välja arvatud juhul, kui see on vastu võetud viimati nimetatud akti alusel või kui ühes neist aktidest on sõnaselgelt ette nähtud, et ühel liidu õigusaktil on teise ees esimus (8. detsembri 2020. aasta kohtuotsus Ungari *vs*. parlament ja nõukogu, C-620/18, EU:C:2020:1001, punkt 119). Direktiivi 2014/40 ei ole aga vastu võetud määruse nr 216/2013 alusel ja viimati nimetatud määrus ei sisalda sätteid, mis näeks sõnaselgelt ette selle esimuse nimetatud direktiivi suhtes. Kuna määruse nr 216/2013 artikli 1 lõikes 1 on ette nähtud vaid see, et *Euroopa Liidu Teataja* avaldatakse liidu institutsioonide ametlikes keeltes elektroonilisel kujul, ei ole selles igal juhul mingeid ettekirjutusi avaldamisele kuuluvate liidu aktide, sealhulgas direktiivi 2014/40 sisu kohta.

39 Mis kolmandaks puudutab direktiivi 2014/40 artikli 4 lõike 1 kehtivust, hinnatuna lähtuvalt ELTL artikli 297 lõikest 1 koostoimes õiguskindluse põhimõttega, siis tuleb meenutada, et viimati nimetatud sätte sõnastusest endast nähtub, et seadusandlikud aktid saavad jõustuda ja tekitada seetõttu õiguslikke tagajärgi alles pärast nende avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas* (vt selle kohta 11. detsembri 2007. aasta kohtuotsus Skoma-Lux, C-161/06, EU:C:2007:773, punkt 33, ja 10. märtsi 2009. aasta kohtuotsus Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, punkt 42).

40 Seega ei saa liidu institutsioonide aktidele liikmesriigis füüsiliste ja juriidiliste isikute vastu tugineda enne, kui viimastel on olnud võimalik nendega tutvuda nõuetekohase avaldamise kaudu *Euroopa Liidu Teatajas* (vt selle kohta 11. detsembri 2007. aasta kohtuotsus Skoma-Lux, C-161/06, EU:C:2007:773, punkt 37, ja 10. märtsi 2009. aasta kohtuotsus Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, punkt 43).

41 Avaldamise nõue tuleneb õiguskindluse põhimõttest, mis nõuab, et liidu õigusnorm peab võimaldama asjasse puutuvatel isikutel täpselt teada saada, milliseid kohustusi see norm neile paneb. Õigussubjektidel peab nimelt olema võimalik selgelt teada oma õigusi ja kohustusi (vt eelkõige 10. märtsi 2009. aasta kohtuotsus Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, punkt 44).

42 Sama kehtib juhul, kui sellised liidu õigusnormid nagu direktiiv 2014/40 kohustavad liikmesriike võtma nende rakendamiseks meetmeid, millega pannakse kohustusi eraõiguslikele isikutele. Meetmed, mille liikmesriigid võtavad vastu liidu õiguse rakendamiseks, peavad nimelt järgima liidu õiguse üldpõhimõtteid. Seetõttu peavad riigisisesed meetmed, mis panevad liidu õigusnorme rakendades kohustusi eraõiguslikele isikutele, olema vastavalt õiguskindluse põhimõttele avaldatud, et huvitatud isikud saaks nendega tutvuda. Sellises olukorras peab huvitatud isikutel olema võimalik tutvuda ka neile kohustusi paneva riigisisese meetme allikaga, kuna liikmesriigid on võtnud niisugused meetmed liidu õigusest tuleneva kohustuse täitmiseks (10. märtsi 2009. aasta kohtuotsus Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, punktid 45 ja 46).

43 Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei tähenda asjaolu, et säte ei näe ette konkreetset meetodit või korda, siiski seda, et rikutud on õiguskindluse põhimõtet (4. mai 2016. aasta kohtuotsus Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, punkt 101). Nõnda ei ole vaja, et seadusandlik akt ise sisaldaks tehnilisi täpsustusi, vaid liidu seadusandja võib kehtestada üldise õigusliku raamistiku, mida hiljem vajaduse korral täpsustatakse (30. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 Analoogia alusel ja võttes arvesse ka ulatuslikku kaalutlusõigust, mis on liidu seadusandjal talle antud pädevuse teostamisel, kui tema tegevus eeldab poliitiliste, majanduslike ja sotsiaalsete valikute tegemist ning kui ta peab andma keerulisi arvamusi ja hinnanguid (30. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Planta Tabak, C-220/17, EU:C:2019:76, punkt 44), on seadusandjal lubatud viidata oma vastuvõetavates õigusaktides tehnilistele standarditele, mille on koostanud standardiorganisatsioon nagu Rahvusvaheline Standardiorganisatsioon (ISO).

45 Tuleb siiski täpsustada, et õiguskindluse põhimõte nõuab, et viide nendele normidele oleks selge, täpne ja ettenähtavate tagajärgedega, et huvitatud isikud saaksid liidu õiguskorraga reguleeritavates olukordades ja õigussuhetes nendest juhinduda (3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs.* parlament ja nõukogu, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 148 ja seal viidatud kohtupraktika).

46 Käesolevas asjas tuleb esiteks märkida, et direktiivi 2014/40 artikli 4 lõikes 1 tehtud viide ISO standarditele on selle nõudega kooskõlas, ja teiseks on selge, et see direktiiv on vastavalt ELTL artikli 297 lõikele 1 avaldatud *Euroopa Liidu Teatajas*. Neil asjaoludel ja arvestades käesoleva kohtuotsuse punktides 43 ja 44 märgitut ei sea ainuüksi asjaolu, et selle direktiivi artikli 4 lõige 1 viitab ISO standarditele, mida praegu ei ole avaldatud, kahtluse alla selle sätte kehtivust, hinnatuna lähtuvalt ELTL artikli 297 lõikest 1 koostoimes õiguskindluse põhimõttega.

47 Sellest tuleneb, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimese küsimuse analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada direktiivi 2014/40 artikli 4 lõike 1 kehtivust, hinnatuna lähtuvalt läbipaistvuse põhimõttest, määrusest nr 216/2013 ja ELTL artikli 297 lõikest 1 koostoimes õiguskindluse põhimõttega.

48 Võttes siiski arvesse eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlusi, mille tõttu ta esitas esimese eelotsuse küsimuse ja mis on kokku võetud käesoleva kohtuotsuse punktis 22, tuleb veel rõhutada, et vastavalt õiguskindluse põhimõttele, nagu seda on selgitatud käesoleva kohtuotsuse

punktides 41, 42 ja 45, võib standardiorganisatsiooni, nagu Rahvusvaheline Standardiorganisatsioon (ISO), koostatud ja liidu õigusaktiga siduvaks muudetud tehnilistele standarditele eraõiguslike isikute suhtes üldjuhul tugineda ainult siis, kui ka need standardid ise on avaldatud *Euroopa Liidu Teatajas*.

49 Sama põhimõtte tagajärg on ka see, et kui selline organisatsioon neid standardeid kohandab, on eraõiguslike isikute suhtes üldiselt kohaldatav ainult nimetatud standardite sel viisil avaldatud versioon.

50 Käesoleval juhul ei tohi ettevõtjad tulenevalt direktiivi 2014/40 artikli 3 lõike 1 ja artikli 4 lõike 1 koostoimest liikmesriikide turule viia ega toota sigarette, mille tõrva-, nikotiini- ja süsinikmonooksiidikogused on suuremad kui nendest sätetest esimeses määratud maksimaalsed kogused, mõõdetuna neist sätetest teises viidatud ISO standarditest tulenevate meetodite kohaselt. Neil asjaoludel tuleb kõnealuse direktiivi artikli 4 lõiget 1 käsitada nii, et see sätestab kohustuse, mis lasub nendel ettevõtjatel.

51 Kuna aga direktiivi 2014/40 artikli 4 lõikes 1 viidatud standardeid ei ole *Euroopa Liidu Teatajas* avaldatud, ei ole eraõiguslikel isikutel üldiselt võimalik teada, milliste meetodite kohaselt mõõdetakse sigarettidest eralduvaid tõrva-, nikotiini- ja süsinikmonooksiidikoguseid, see aga on vastuolus käesoleva kohtuotsuse punktides 41, 42 ja 45 meenutatud kohtupraktikaga.

52 Siiski tuleks arvesse võtta ISO loodud süsteemi eripära, kuivõrd see koosneb riikide standardiorganisatsioonide võrgustikust, mis võimaldab neil riigisisestel organisatsioonidel taotluse korral lubada tutvuda ISO koostatud standardite ametliku ja autentse versiooniga. Seega, kui ettevõtjatel on võimalus tutvuda direktiivi 2014/40 artikli 4 lõikes 1 viidatud standardite ametliku ja autentse versiooniga, saab neile standarditele ja järelikult ka selles sättes neile tehtud viitele selliste isikute suhtes tugineda.

53 Kõike eeltoodut arvestades tuleb tõdeda, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimese küsimuse analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis mõjutaks direktiivi 2014/40 artikli 4 lõike 1 kehtivust, hinnatuna lähtuvalt läbipaistvuse põhimõttest, määrusest nr 216/2013 ja ELTL artikli 297 lõikest 1 koostoimes õiguskindluse põhimõttega.

Kolmanda küsimuse punkt a

54 Kolmanda küsimuse punktiga a soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2014/40 artikli 4 lõige 1 on selle direktiivi aluseks olevate põhimõtete, direktiivi artikli 4 lõike 2 ja WHO raamkonventsiooni artikli 5 lõike 3 seisukohast kehtiv, kui võtta arvesse, et direktiivi 2014/40 artikli 4 lõikes 1 viidatud standardid töötati välja tubakatööstuse osalusel.

55 Kõigepealt tuleb märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei selgita, millised on need direktiivi 2014/40 aluseks olevad põhimõtted, millest lähtuvalt selle direktiivi artikli 4 lõike 1 kehtivust analüüsida tuleks.

56 Ühtlasi tuleb märkida, et direktiivi 2014/40 artikli 4 lõige 1 nõuab, et eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi koguste mõõtmisi kontrolliks laborid, mille on heaks kiitnud ja mille üle teevad järelevalvet liikmesriikide pädevad asutused ja mis ei kuulu tubakatööstusele ega ole tubakatööstuse otsese ega kaudse kontrolli all. Seega ei puuduta see säte direktiivi 2014/40 artikli 4 lõikes 1 viidatud ISO standardite väljatöötamist ennast.

57 Direktiivi 2014/40 artikli 4 lõike 1 kehtivust tuleb seega analüüsida üksnes WHO raamkonventsiooni artikli 5 lõike 3 alusel, kuna tubakatööstus osales kõnealuste standardite väljatöötamisel Rahvusvahelises Standardiorganisatsioonis (ISO).

58 WHO raamkonventsiooni artikli 5 lõige 3 näeb ette, et tubaka tarbimise vähendamisel ning oma rahvatervisepoliitika kehtestamisel ja rakendamisel kaitsevad konventsiooniosalised oma poliitikat tubakatööstuse huvide eest riigi seaduse järgi.

59 Selle sätte sõnastusest endast nähtub, et see ei keela mitte igasugust tubakatööstuse osalemist tubaka tarbimise leviku vähendamist käsitlevate eeskirjade kehtestamisel ja rakendamisel, vaid selle eesmärk on üksnes takistada, et tubakatööstuse huvid ei mõjutaks konventsiooniosaliste poliitikat tubakatoodete tarbimise piiramisel.

60 WHO raamkonventsiooni artikli 5 lõike 3 sellist tõlgendust kinnitavad selle sätte rakendussuunised, millel endil ei ole siduvat jõudu, kuid mille eesmärk vastavalt WHO raamkonventsiooni artiklitele 7 ja 9 on aidata konventsiooniosalisi konventsiooni siduvate sätete kohaldamisel. Konventsiooniosalised, sealhulgas liit ja selle liikmesriigid, võtsid need suunised vastu ühehäälselt, nagu on märgitud direktiivi 2014/40 põhjenduses 7 (4. mai 2016. aasta kohtuotsus Philip Morris Brands jt, C-547/14, EU:C:2016:325, punktid 111 ja 112).

61 Nendes suunistes soovitatakse nimelt, et suhtlus tubakatööstusega oleks piiratud ja läbipaistev, vältides seejuures võimalust, et WHO raamkonventsiooni osalise vastutavatel ametiisikutel või töötajatel tekib huvide konflikt.

62 Järelikult ei saa direktiivi 2014/40 artikli 4 lõike 1 kehtivust WHO raamkonventsiooni artikli 5 lõike 3 seisukohalt kahtluse alla seada üksnes asjaolu tõttu, millele osutas eelotsusetaotluse esitanud kohus ja mille kohaselt osales tubakatööstus vaidlusaluste standardite väljatöötamisel ISOs.

63 Eeltoodud kaalutlusi silmas pidades tuleb asuda seisukohale, et kolmanda küsimuse punkti a analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada direktiivi 2014/40 artikli 4 lõike 1 kehtivust WHO raamkonventsiooni artikli 5 lõike 3 seisukohast.

Kolmanda küsimuse punkt b

64 Kolmanda küsimuse punktiga b küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt, kas direktiivi 2014/40 artikli 4 lõige 1 on kehtiv, hinnatuna lähtuvalt selle direktiivi aluseks olevatest põhimõtetest, ELTL artikli 114 lõikest 3, WHO raamkonventsioonist ning harta artiklitest 24 ja 35, võttes arvesse, et teaduslikud uuringud näitavad, et kõnealuse direktiivi artikli 4 lõikes 1 osutatud mõõtmismeetodid ei kajasta neid sigarettide tõrva-, nikotiini- ja süsinikmonooksiidikoguseid, mida suitsetajad tegelikult sisse hingavad.

65 Sissejuhatuseks tuleb meenutada käesoleva kohtuotsuse punktis 55 tõdetut, nimelt et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole välja toonud neid aluspõhimõtteid, millest lähtuvalt direktiivi 2014/40 artikli 4 lõike 1 kehtivust analüüsida tuleks.

66 Käesoleva kohtuotsuse punktis 64 nimetatud küsimuse täpsustamiseks mainib eelotsusetaotluse esitanud kohus erinevaid dokumente, mille Stichting Rookpreventie Jeugd põhikohtuasjas esitas ja millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 21.

67 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb aga, et liidu õigusakti kehtivust tuleb analüüsida nende asjaolude alusel, mis olid liidu seadusandja käsutuses selle akti vastuvõtmise ajal (3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs.* parlament ja nõukogu, C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 80).

68 Kuna kõik käesoleva kohtuotsuse punktis 21 nimetatud uuringud ja muud dokumendid on hilisemad kui 3. aprill 2014, mis on direktiivi 2014/40 vastuvõtmise kuupäev, ei saa neid selle direktiivi artikli 4 lõike 1 kehtivuse hindamisel arvesse võtta.

69 Sellest tuleneb, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolmanda küsimuse punkti b analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada direktiivi 2014/40 artikli 4 lõike 1 kehtivust ELTL artikli 114 lõike 3 ja WHO raamkonventsiooni ning harta artiklite 24 ja 35 seisukohast.

Neljanda küsimuse punkt a

70 Neljanda küsimuse punktiga a soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, millist sigarettidest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi koguste mõõtmise meetodit võib kasutada selleks, et kontrollida direktiivi 2014/40 artikli 3 lõikes 1 määratud maksimaalsetest kogustest kinnipidamist, juhul kui selle direktiivi artikli 4 lõikele 1 ei saa tugineda eraõiguslike isikute vastu.

71 Selle küsimuse lähtekohaks on vaidlus, mis puudutab NVWA keeldumist teha tubakatoodete tootjatele, importijatele ja turustajatele halduslikku sunnimeetme abil kohustuslikuks kõrvaldada turult Madalmaades tarbijatele pakutavad filtriga sigaretid, mis nende ettenähtud viisil kasutamise korral ei vasta direktiivi 2014/40 artikli 3 lõikes 1 määratud eralduvate ainete kogustele.

72 Selle kohta tuleb märkida, et liidu turule viimiseks või seal tootmiseks mõeldud sigaretid peavad vastama direktiivi 2014/40 artikli 3 lõikes 1 määratud maksimaalsetele eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi kogustele.

73 Siiski tuleb meenutada, et kuna direktiivi 2014/40 artikli 4 lõige 1 viitab *Euroopa Liidu Teatajas* avaldamata ISO standarditele, ei saa sellele eraõigusliku isiku vastu üldjuhul tugineda.

74 Seega on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne tema menetluses oleva kohtuasja lahendamisel hinnata, kas meetodid, mida nende ainete eralduvate koguste mõõtmiseks tegelikult kasutatakse, on direktiiviga 2014/40 kooskõlas, võtmata arvesse selle direktiivi artikli 4 lõiget 1.

75 Selle kohta tuleb esiteks märkida, et kõnealuse direktiivi artikli 2 punktist 21 tuleneb, et mõiste „eralduvad ained“ tähistab „[aineid], mis eralduvad, kui tubakat või seotud toodet kasutatakse selleks ettenähtud viisil, näiteks tubakasuitsus leiduvad ained, või ained, mis eralduvad suitsuvaba tubakatoote kasutamise ajal“.

76 Teiseks, selle direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaselt kontrollivad eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi koguste mõõtmisi laborid, mille on heaks kiitnud ja mille üle teevad järelevalvet liikmesriikide pädevad asutused. Kõnealused laborid ei kuulu tubakatööstusele ega ole tubakatööstuse otsese ega kaudse kontrolli all.

77 Kolmandaks, direktiivi 2014/40 artikli 4 lõike 3 kohaselt peab komisjon juhul, kui ta kohandab eralduvate koguste mõõtmise meetodeid, arvesse võtma teaduse ja tehnika arengut või rahvusvaheliselt kokkulepitud standardeid.

78 Neljandaks, kõik selle direktiivi artikli 3 lõikes 1 määratud eralduvate ainete maksimaalsete koguste mõõtmise meetodid peavad tulemuslikult teenima selle direktiivi eesmärki, mida on väljendatud selle artiklis 1 ja mis seisneb inimeste ja eelkõige noorte tervise kõrgetasemelise kaitse tagamises.

79 Seega tuleb neljanda küsimuse punktile a vastata, et juhul kui direktiivi 2014/40 artikli 4 lõikele 1 ei saa tugineda eraõiguslike isikute vastu, peab selle direktiivi artikli 3 lõike 1 kohaldamiseks kasutatav meetod olema teaduse ja tehnika arengu või rahvusvaheliselt kokkulepitud standardite kohaselt sobiv selleks, et mõõta nende ainete koguseid, mis eralduvad, kui sigaretti kasutatakse selleks ettenähtud viisil, ja see peab aluseks võtma inimeste ja eelkõige noorte tervise kõrgetasemelise kaitse, pidades silmas, et selle meetodi abil saadud mõõtmistulemuste täpsust peavad kontrollima kõnealuse direktiivi artikli 4 lõikes 2 osutatud laborid, mille on heaks kiitnud ja mille üle teevad järelevalvet liikmesriikide pädevad asutused.

Neljanda küsimuse punkt b

80 Neljanda küsimuse punktiga b soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2014/40 artikli 24 lõige 3 on kohaldatav põhikohtuasjas toimuvale vaidlusele.

81 Tubaka- ja suitsetamistoodete seaduse (Tabaks- en rookwarenwet) artikli 17a lõige 4, millega võeti üle direktiivi 2014/40 artikli 24 lõige 3, võimaldab riigisekretäril ministri määrusega keelata rahvatervise kaitsega seotud põhjustel teatavad tubakatoodete liigid, mis vastavad seaduses ette nähtud või seaduse alusel kehtestatud nõuetele.

82 Olgu meenutatud, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt eeldatakse, et liidu õiguse tõlgendamise küsimused, mille liikmesriigi kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille paikapidavust Euroopa Kohus ei pea kontrollima, on asjakohased. Euroopa Kohus võib liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotlusele vastamast keelduda vaid siis, kui on ilmne, et taotletav liidu õiguse tõlgendus ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja tegelike asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse, C-516/16, EU:C:2017:1011, punkt 80).

83 Ühestki Euroopa Kohtu käsutuses oleva toimiku dokumendist ei nähtu aga, et põhikohtuasi puudutaks kas või osaliselt riigisekretäri pädevust, mis tuleneb tubaka- ja suitsetamistoodete seaduse artikli 17a lõikest 4, millega võeti üle direktiivi 2014/40 artikli 24 lõige 3.

84 Sellest järeldub, et neljanda küsimuse punktile b vastamine tähendaks nendel asjaoludel ilmselgelt nõuandva arvamuse andmist hüpoteetilises küsimuses, sellega eirataks aga ELTL artikliga 267 loodud kohtute koostöö raames Euroopa Kohtule antud ülesannet (vt selle kohta 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse, C-516/16, EU:C:2017:1011, punkt 82).

85 Järelikult ei ole neljanda küsimuse punktile b vaja vastata, sest see on vastuvõetamatu.

Kohtukulud

86 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta direktiivi 2014/40/EL tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ, artikli 4 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et selles on ette nähtud, et liikmesriikides turuleviidavatest või toodetavatest sigarettidest eralduva tõrva, nikotiini ja süsinikmonooksiidi maksimaalseid koguseid, mis on määratud selle direktiivi artikli 3 lõikes 1, tuleb mõõta vastavalt ISO standarditest 4387, 10315, 8454 ja 8243 tulenevatele mõõtmismeetoditele, millele on viidatud nimetatud artikli 4 lõikes 1.**

2. **Esimese küsimuse analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis mõjutaks direktiivi 2014/40 artikli 4 lõike 1 kehtivust, hinnatuna lähtuvalt läbipaistvuse põhimõttest, nõukogu 7. märtsi 2013. aasta määrusest (EL) nr 216/2013 *Euroopa Liidu Teataja* elektroonilise avaldamise kohta ja ELTL artikli 297 lõikest 1 koostoimes õiguskindluse põhimõttega.**

3. **Kolmanda küsimuse punkti a analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada direktiivi 2014/40 artikli 4 lõike 1 kehtivust Maailma Terviseorganisatsiooni tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni artikli 5 lõike 3 seisukohast.**

4. **Kolmanda küsimuse punkti b analüüsimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada direktiivi 2014/40 artikli 4 lõike 1 kehtivust ELTL artikli 114 lõike 3 ja Maailma Terviseorganisatsiooni tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklite 24 ja 35 seisukohast.**

5. **Juhul kui direktiivi 2014/40 artikli 4 lõikele 1 ei saa tugineda eraõiguslike isikute vastu, peab selle direktiivi artikli 3 lõike 1 kohaldamiseks kasutatav meetod olema teaduse ja tehnika arengu või rahvusvaheliselt kokkulepitud standardite kohaselt sobiv selleks, et mõõta nende ainete koguseid, mis eralduvad, kui sigaretti kasutatakse selleks ettenähtud viisil, ja see peab aluseks võtma inimeste ja eelkõige noorte tervise kõrgetasemelise kaitse, pidades silmas, et selle meetodi abil saadud mõõtmistulemuste täpsust peavad kontrollima kõnealuse direktiivi artikli 4 lõikes 2 osutatud laborid, mille on heaks kiitnud ja mille üle teevad järelevalvet liikmesriikide pädevad asutused.**

Allkirjad