Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 23. jaanuaril 2025[1]

Kohtuasi C-717/23

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz,
menetluses osalesid:
Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen,
M M

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2014/40/EL – Selliste tubakatoodete turuleviimine, mille pakend sisaldab ebaseaduslikke elemente – Mõiste „turuleviimine“ – Tubakatoodete tarnimine hulgimüüja poolt müügikohta – Hulgimüüjale määratud rahaline karistus

I. Sissejuhatus

1. Käesolev kohtuasi annab Euroopa Kohtule võimaluse esitada oma seisukoht selle kohta, kuidas tõlgendada mõistet „turuleviimine“ direktiivi 2014/40/EL[2] artikli 2 punkti 40 ja artikli 23 lõike 2 tähenduses.

2. Euroopa Kohtu varasem praktika paistab andvat mõningaid viiteid selle kohta, milline peaks olema selle mõiste määratluse ulatus. Teen siiski ettepaneku seda kohtupraktikat täpsustada, põhinedes terviklikumal tõlgendusel, vastavalt direktiivi 2014/40 sätete sõnastusele, kontekstile ja eesmärgile.

[1] Algkeel: prantsuse.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta direktiiv 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).

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Direktiiv2014/40

3. Direktiivi 2014/40 põhjenduses 8 on märgitud, et „[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“.

4. Selle direktiivi artiklis 1 „Reguleerimisese“ on sätestatud:

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

[…]

b) tubakatoodete märgistamise ja pakendamise, sealhulgas tarbijapakenditele ja igale välispakendile kantavate terviseohu hoiatuste, aga ka tubakatoodetele kohaldatavate jälgitavustunnuste ja turvaelementide teatavaid aspekte, et tagada kooskõla käesoleva direktiiviga;

[…]

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.“

5. Kõnealuse direktiivi artiklis 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

40) „turuleviimine“ – liidus asuvatele tarbijatele toodete (sõltumata nende valmistamiskohast) kättesaadavaks tegemine, tasu eest või tasuta, sealhulgas kaugmüügi teel; kui tegemist on piiriülese kaugmüügiga, loetakse toote turuleviimise riigiks seda liikmesriiki, kus tarbija asub;

41) „jaemüügiettevõte“ – mis tahes müügikoht, kus tubakatooted turule viiakse, sealhulgas füüsilise isiku poolt.“

6. Sama direktiivi II peatüki „Märgistamine ja pakendamine“ alla kuuluva artikli 8 „Üldsätted“ lõikes 3 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, et turuleviidavate tubakatoodete tarbijapakendil ja igal välispakendil esitatavad terviseohu hoiatused on trükitud nii, et neid ei ole võimalik eemaldada ega kustutada ja et need on täielikult nähtavad ega ole muul viisil varjatud või poolitatud maksumärgi,

hinnasildi, turvaelemendi, pakkematerjali, ümbrise, kasti või muu esemega. Muude tubakatoodete kui sigarettide ja isevalmistatavate sigarettide tubaka tarbijapakenditel võib terviseohu hoiatused kinnitada kleebiste abil, tingimusel et nimetatud kleebiseid ei ole võimalik eemaldada. Terviseohu hoiatused jäävad muu kui kaaneklapiga tarbijapakendi avamisel puutumata, samal ajal kui kaaneklapiga pakendi avamisel võivad terviseohu hoiatused jaguneda kaheks, kuid ainult nii, et pakendi avamisel säilib teksti, fotode ja suitsetamisest loobumist käsitleva teabe graafiline terviklikkus ja nähtavus.“

7. Direktiivi 2014/40 artikkel 13 „Toote esitlemine“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Tarbijapakendil, igal välispakendil ja tubakatootel endal olev märgistus ei tohi sisaldada ühtegi sellist elementi ega omadust, mis

[…]

c) osutab maitsele, lõhnale, mis tahes maitse- ja lõhnaainetele või muudele lisaainetele või nende puudumisele;

[…]“.

8. Selle direktiivi artikli 19 „Uudsetest tubakatoodetest teatamine“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid nõuavad, et uudsete tubakatoodete tootjad ja importijad teatavad liikmesriikide pädevatele asutustele kõikidest sellistest tubakatoodetest, mida neil on kavas asjaomases liikmesriigis turule viia. Teade tuleb edastada elektrooniliselt kuus kuud enne kavandatavat turuleviimist […].

[…]“.

9. Kõnealuse direktiivi artikli 20 „Elektroonilised sigaretid“ lõike 2 esimeses lõigus on ette nähtud:

„Elektrooniliste sigarettide ja täitepakendite tootjad ja importijad teatavad liikmesriigi pädevatele asutustele igast sellisest tootest, mida nad kavatsevad turule tuua. Teade esitatakse elektrooniliselt kuus kuud enne kavandatavat turuletoomist […].“

10. Sama direktiivi artikli 23 „Koostöö ja jõustamine“ lõigetes 2 ja 3 on sätestatud:

„2. Liikmesriigid tagavad, et turule ei viida tubaka- ja seonduvaid tooteid, mis ei ole kooskõlas käesoleva direktiiviga, sealhulgas selle rakendusaktide ja delegeeritud õigusaktidega. Liikmesriigid tagavad, et tubaka- ja seonduvat toodet ei viida turule, kui ei ole täidetud käesolevas direktiivis sätestatud teatamiskohustusi.

3. Liikmesriigid kehtestavad eeskirjad karistuste kohta, mida kohaldatakse käesoleva direktiivi alusel vastu võetud siseriiklike õigusnormide rikkumise korral, ning võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada nende karistuste täitmine. Need karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Kõik tahtlike rikkumiste suhtes kohaldada võidavad rahalised halduskaristused võivad olla sellised, mis kõrvaldavad rikkumisega taotletud majandusliku eelise.“

2. Määrus (EL) 2019/1020

11. Määruse (EL) 019/1020[3] põhjendused 1, 14 ja 43 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Selleks et tagada toodete vaba liikumine liidus, on vaja tagada, et tooted vastaksid liidu ühtlustamisõigusaktidele ja seega nõuetele, mille eesmärk on tagada selliste avalike huvide kõrgetasemeline kaitse nagu inimeste tervis ja ohutus üldiselt, töötervishoid ja -ohutus, tarbija- ja keskkonnakaitse, avalik julgeolek ning ühtlustamisõigusaktidega kaitstud muude avalike huvide kõrgetasemeline kaitse. Nende nõuete täitmise range tagamine on hädavajalik, et nimetatud huve piisavalt kaitsta ja luua tingimused ausaks konkurentsiks liidu kaubaturul. Seetõttu on vaja õigusnorme, mille abil nõuete täitmine tagada, sõltumata sellest, kas tooted lastakse turule veebis või muul viisil, ja sõltumata sellest, kas need on valmistatud liidus või mitte.

[…]

(14) Ajakohased tarneahelad hõlmavad mitmesuguseid eri ettevõtjaid, kelle kõigi puhul tuleks tagada liidu ühtlustamisõigusaktide täitmine, võttes nõuetekohaselt arvesse nende rolli tarneahelas ja ulatust, milles nad panustavad liidu turul toodete kättesaadavaks tegemisse. Seetõttu on vaja kohaldada käesolevat määrust ettevõtjate suhtes, kes on otseselt seotud käesoleva määruse I lisas loetletud liidu ühtlustamisõigusaktidega […].

[…]

(43) Turujärelevalveasutused tegutsevad ettevõtjate, lõppkasutajate ja üldsuse huvides ning tagavad, et tooteid käsitlevate asjaomaste liidu ühtlustamisõigusaktidega hõlmatud avalikku huvi säilitatakse ja kaitstakse pidevalt asjakohaste õigusaktide täitmise tagamise meetmetega ning et kõnealuste õigusaktide nõuetekohane täitmine tagatakse asjakohase kontrolli abil kogu tarneahela piires, võttes arvesse asjaolu, et halduskontrollid üksi ei saa paljudel juhtudel asendada füüsilisi ja laboratoorseid kontrolle, et tõendada toodete vastavust asjaomastele liidu ühtlustamisõigusaktidele. Seetõttu peaksid turujärelevalveasutused tagama oma ülesandeid täites suure läbipaistvuse ja tegema üldsusele kättesaadavaks kogu teabe, mis on nende hinnangul liidu lõppkasutajate huvide kaitsmiseks vajalik.“

12. Selle määruse artikli 1 „Reguleerimisese“ lõikes 1 on sätestatud:

„Käesoleva määruse eesmärk on parandada siseturu toimimist seeläbi, et tugevdatakse nende toodete turujärelevalvet, mille kohta kehtivad artiklis 2 osutatud liidu ühtlustamisõigusaktid, tagamaks et liidu turul tehakse kättesaadavaks üksnes tooted, mis vastavad nõuetele, millega nähakse ette selliste avalike huvide kõrgetasemeline kaitse nagu inimeste tervis ja ohutus üldiselt, töötervishoid ja tööohutus, tarbija- ja keskkonnakaitse, avalik julgeolek ja muud nimetatud õigusaktidega kaitstud avalikud huvid.“

13. Selle määruse artikli 2 „Kohaldamisala“ lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolevat määrust kohaldatakse toodete suhtes, mille kohta kehtivad I lisas loetletud liidu ühtlustamisõigusaktid („liidu ühtlustamisõigusaktid“), tingimusel et liidu ühtlustamisõigusaktides

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määrus turujärelevalve ja toodete vastavuse kohta ning millega muudetakse direktiivi 2004/42/EÜ ja määruseid (EÜ) nr 765/2008 ja (EL) nr 305/2011 (ELT 2019, L 169, lk 1).

puuduvad sama eesmärki täitvad erisätted, millega reguleeritakse täpsemalt turujärelevalve ja õigusaktide täitmise tagamise konkreetseid aspekte.“

14. Sama määruse artiklis 3 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) „turul kättesaadavaks tegemine“– toote tasu eest või tasuta tarnimine liidu turule kaubandustegevuse käigus kas turustamiseks, tarbimiseks või kasutamiseks;

2) „turule laskmine“– toote esmakordne liidu turul kättesaadavaks tegemine;

[…]“.

15. Määruse 2019/1020 artikli 16 „Turujärelevalvemeetmed“ lõikes 3 on sätestatud:

„Lõike 2 kohaldamisel võib ettevõtjalt nõutav parandusmeede hõlmata muu hulgas:

[…]

c) toote kohest turult kõrvaldamist või tagasivõtmist ja üldsuse hoiatamist ohu eest;

[…]“.

B. Austria õigus

16. 1. juuli 1995. aasta tubaka- ja mittesuitsetajate kaitse seaduse (Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetz)[4] (edaspidi „tubakaseadus“) § 1 kohaselt tähendab mõiste „turuleviimine“ selle seaduse kohaldamisel „tarbijatele toodete (sõltumata nende valmistamiskohast) kättesaadavaks tegemine, tasu eest või tasuta“.

17. Selle seaduse § 2 lõike 1 kohaselt on „tubaka- või seonduvate toodete, mis ei vasta §-dele 4–10 või [selle seaduse alusel] kehtestatud õigusnormidele,“ turuleviimine keelatud.

18. Kõnealuse seaduse § 5d on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Tarbijapakendil, igal välispakendil ja tubakatootel endal olev märgistus ei tohi sisaldada ühtegi sellist elementi ega omadust, mis

[…]

3. osutab maitsele, lõhnale, mis tahes maitse- ja lõhnaainetele või muudele lisaainetele või nende puudumisele,

[…]

(3) Lõigete 1 ja 2 kohaselt keelatud elemendid ja omadused on eelkõige tekst, sümbolid, nimed, kaubamärgid, kaudsed või muud märgid.“

[4] *BGBl.*, 431/1995 (*BGBl.* I, 66/2019 redaktsioonis).

19. Sama seaduse § 14 lõikes 1 on sätestatud:

„Iga isik, kes

1. viib turule tubakatooteid või nendega seonduvaid tooteid artiklit 2 rikkudes,

[…]

paneb toime haldusrikkumise, kui teo eest ei karistata rangema karistusega teiste haldusnormide alusel; ning selle eest määratakse rahaline halduskaristus kuni 7500 eurot, korduva rikkumise puhul 15 000 eurot.

[…]“.

III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimus ja menetlus Euroopa Kohtus

20. Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (Grieskircheni piirkonna haldusasutus, Austria; edaspidi „haldusasutus“) määras 30. mai 2022. aasta otsusega hulgimüüjale M.M. rahalise karistuse 1000 eurot selle eest, et äriühing, mille juhatuse liige ta oli, tarnis tubakatoodete müüjale (jaemüüjale) sigarette, mille tarbijapakendil oli keelatud märgistus. Nimelt on sellele tarbijapakendile kantud teave „täiesti mahedad“ ning „aeglaselt kuivatatud“ haldusasutuse hinnangul maitsele osutavad elemendid. Haldusasutus leidis, et seeläbi rikkus hulgimüüja tubakaseaduse § 14 lõike 1 punkti 1 koostoimes selle seaduse § 2 lõike 1 punktiga 1 ja § 5d lõike 1 punktiga 3.

21. MM esitas selle otsuse peale kaebuse Landesverwaltungsgericht Oberösterreich’ile (Ülem-Austria liidumaa halduskohus, Austria), kes rahuldas 1. septembri 2022. aasta otsusega selle kaebuse, tühistas haldusasutuse 30. mai 2022. aasta otsuse ja lõpetas halduskaristuse menetluse.

22. See halduskohus leidis, et haldusasutus oli ekslikult hinnanud, et asjaomaste toodete tarnimine jaemüüjale tõi kaasa nende turuleviimise. Nimelt on tubakaseaduse § 1 punktis 2 üle võetud direktiivi 2014/40 artikli 2 punktis 40 esitatud mõiste „turuleviimine“ määratlus, mistõttu peaks seda mõistet tõlgendama kui toodete (sõltumata nende valmistamiskohast) tarbijatele kättesaadavaks tegemist, tasu eest või tasuta. Seega peaks leidma, et toode on tarbijate jaoks „turule viidud“ juhul, kui see on kättesaadav jaemüüjate juures või kaugmüügi teel, ning tarbijatele „kättesaadavaks tegemine“ tähendab tubakatoodete hoidmist vahetuks üleandmiseks tarbijale, ehk viimast sammu enne tarbijale müümist, mis toimub üldjuhul tubakatoodete müügikohas. Ülem-Austria liidumaa halduskohus järeldas seega, et MM ei olnud asjaomaseid tooteid „turule viinud“, sest ta tarnis neid jaemüüjale (tubakatoodete müügikoht), kes oli samuti ettevõtja, mitte tarbija.

23. Haldusasutus esitas 1. septembri 2022. aasta otsuse peale kassatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule Verwaltungsgerichtshofile (Austria kõrgeim halduskohus). Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (föderaalne sotsiaal-, tervishoiu-, hoolekande- ja tarbijakaitseminister, Austria) astus seejärel haldusasutuse asemel kohtumenetlusse.

24. Põhikohtuasja lahendamiseks tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul teha kindlaks, kas liidu õigusega ette nähtud keeld – mille sisu langeb kokku Austria õigusega – viia turule tubakatoodet, mille tarbijapakendil on rikutud esitlemist käsitlevaid nõudeid, on kohaldatav kohe alates etapist, kui hulgimüüja on tarninud toote jaemüüjale, või alles etapis, kus jaemüüja pakub seda tarbijale. Direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikes 2 kasutatud mõiste „turuleviimine“ tõlgendamine on selle suhtes otsustava tähtsusega. Ent kõnealuses direktiivis ei ole selle kohtu sõnul määratletud mõistet „toodete kättesaadavaks tegemine“, mis ometigi on selle direktiivi artikli 2 punktis 40 määratletud mõiste „turuleviimine“ keskne osa.

25. Esiteks toob eelotsusetaotluse esitanud kohus välja, et direktiivi 2014/40 artikli 2 punkti 40 saksakeelne versioon[5] ei välista mõiste „turuleviimine“ sellist tõlgendamist, et see hõlmab toote kättesaadavaks tegemist jaemüüjale. Inglis-[6] ja prantsuskeelne[7] versioon ei võimalda aga selles küsimuses selgust tuua.

26. Teiseks nendib see kohus, et Euroopa Kohus on kohtuotsuses Pro Rauchfrei II[8] direktiivi 2014/40 artikli 2 punkti 40 kohta otsustanud, et vastavalt selles sättes kasutatud sõnastuse „kättesaadavaks tegemine“ tavatähendusele tuleb asuda seisukohale, et tubakatoode on „turuleviidud“, kui tarbijatel on võimalik seda osta. See olukord võib esineda üksnes sellisel juhul, kui see toode on müügiks kättesaadav, isegi enne selle ostmist ja selle eest tasumist. Sellest tuleneb eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates, et käesolevas asjas ei kujuta asjaolu, et hulgimüüja tarnib jaemüüjale kõnealuse toote, „turuleviimist“.

27. Kohtuotsuse Pro Rauchfrei II[9] aluseks olnud kohtuasja ja põhikohtuasja faktiliste erinevuste tõttu tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul siiski küsimus, kas tõlgendust, mida Euroopa Kohus selles kohtuotsuses kasutas, tuleb mõista nii, et tubakatoodete „turuleviimine“ eeldab alati, sõltumata sellest, millise direktiivi 2014/40 sättega on tegemist, et tubakatoode tehakse tarbijale vahetult kättesaadavaks (näiteks müümise teel), ning see ei saa toimuda tarneahela varasemas etapis.

28. Selle kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Euroopa Kohus ei võtnud oma otsuses üle kohtujurist Tanchevi seisukohti tema ettepanekus kohtuasjas Pro Rauchfrei,[10] mille kohaselt hulgimüük oli sõnaselgelt mõiste „turuleviimine“ alt välja jäetud. See kohus leiab aga, et direktiivi 2014/40 süstemaatiline käsitlus näitab vastupidi, et selle direktiivi artikli 2 punktis 40 üldiselt määratletud mõiste „turuleviimine“ võib – sõltuvalt direktiivi konkreetsest sättest ja konkreetsest olukorrast – hõlmata erinevaid tubakatoodetega kauplemisega seotud ettevõtjaid. Seega võiks kõnealuse direktiivi artikli 23 lõikega 2 liikmesriikidele seatud kohustus tagada, et tubakatooteid, mis ei vasta direktiivile, ei „viidaks turule“, olla teatud asjaoludel kohaldatav tootjate, importijate või hulgimüüjate suhtes ning teistel juhtudel üksnes jaemüüjate suhtes.

29. Kolmandaks viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus Saksamaa õigusnormidele. Nimelt märgib ta, et Saksamaa seadusandja on lähtunud mõiste „turuleviimine“ sellisest arusaamast, mis sõltuvalt direktiivi 2014/40 konkreetsest sättest hõlmab kas kõiki või vaid üksikuid tubakatoodetega kauplemisega seotud ettevõtjaid. See kohus märgib, et kuigi Saksa seaduaandluses on sisuliselt üle võetud kõnealuse direktiivi artiklis 2 esitatud määratlused, on

5 „die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Produkten […] *für* Verbraucher“. Kohtujuristi kursiiv.

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

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

8 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus (C-356/22, EU:C:2023:174, punkt 20).

9 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus (C-356/22, EU:C:2023:174).

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

seal mõiste „turuleviimine“ määratlemise eesmärgil siiski täpsustatud, et tubakatoodete kättesaadavaks tegemine hõlmab igasugust toodete tarnimist äritegevuse käigus liidu turul turustamiseks, tarbimiseks või kasutamiseks. Saksamaa seadusandja võttis selle kohtu sõnul seega üle mõiste „turuleviimine“ määratluse määruse (EÜ) nr 765/2008[11] artikli 2 punktis 2, et tagada sisuliste sätete ja turujärelevalvemeetmete vaheline ühtsus.

30. Sellest tulenevalt väidab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Saksa tubakaseaduse § 1 lõike 1 punktis 1 on tagatud, et mõiste „turuleviimine“ määratlusega on hõlmatud mitte ainult tubakatoodete vahetu tarnimine tarbijatele, vaid samuti igasugune tarnimine tubakatoodete tarneahela igas etapis. Selle sätte jätkuks on kõnealuse seaduse § 3 lõikes 1 sätestatud, et ettevõtjad ja esimeste müügikohtade omanikud on samamoodi oma äritegevuse käigus kohustatud tagama, et turule viidaks ainuüksi selle seaduse nõuetele vastavad tooted.

31. Austria õiguses aga ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul sarnaseid norme olemas, vaid see piirdub tubakaseaduse § 1 punktis 2 direktiivi 2014/40 artikli 2 punktis 40 esitatud määratluse praktiliselt sõna-sõnalt ülevõtmisega, ning nimetatud seaduse § 2 lõike 1 punktis 1 on samamoodi üle võetud direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikes 2 sätestatud turuleviimise keeld.

32. Neil asjaoludel otsustaski Verwaltungsgerichtshof (kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [direktiivi 2014/40] artikli 23 lõiget 2 koostoimes artikli 2 punktiga 40 ja artikli 13 lõike 1 punktiga c tuleb tõlgendada nii, et keeld viia turule tubakatooteid, mille tarbijapakendile on kantud elemendid või märgistus, mis osutab maitsele, hõlmab juba tubakatoodete üleandmist hulgimüüja poolt jaemüüjale või alles tarbijale müüki jaemüügikohas?“

33. M.M., Austria Vabariigi, Belgia ja Madalmaade valitsus ning Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad. Samad pooled, välja arvatud Belgia valitsus, esitasid suulised seisukohad 23. oktoobril 2024 toimunud kohtuistungil.

IV. Analüüs

34. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma ainsa küsimusega sisuliselt teada, kas direktiivi 2014/40 artikli 23 lõiget 2 koostoimes artikli 2 punktiga 40 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriikidele seatud kohustus tagada, et turule ei viidaks tubakatooteid, mille tarbijapakendil on rikutud selle direktiivi nõudeid nende toodete esitlemise kohta, on kohaldatav ka etapis, kus hulgimüüja tarnib neid tooteid jaemüüjale, või üksnes etapis, kus jaemüüja pakub neid tooteid tarbijatele.

35. Enne selle eelotsuse küsimuse analüüsi alustamist pean vajalikuks esitada mõned sissejuhatavad märkused selle eseme kohta.

36. Nimelt olgu märgitud, et kohtuvaidluse pooled on peamiselt keskendunud direktiivi 2014/40 artikli 2 punkti 40 tõlgendamisele, kus on abstraktselt määratletud mõiste „turuleviimine“ selle direktiivi tähenduses. Olen aga arvamusel, et käesolev kohtuasi ei puuduta mõiste „turuleviimine“ määratluse tõlgendamist *in abstracto*, vaid selle direktiivi materiaalõigusliku sätte tõlgendamist, millega seda mõistet rakendatakse.

[11] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus, millega sätestatakse akrediteerimise ja turujärelevalve nõuded seoses toodete turustamisega (ELT 2008, L 218, lk 30). Selle määruse artikli 2 punkt 2 on üle võetud määruse 2019/1020 artikli 3 punktis 2.

37. Minu arvates puudutab käesoleva kohtuasja ese pigem seda, milline ulatus on liikmesriikide kohustusel mitte lubada direktiiviga 2014/40 vastuolus olevate tubakatoodete turuleviimist, kusjuures Euroopa Kohus peab selleks lahendama küsimuse, kas niisugune kohustus eeldab üksnes selle etapi kontrollimist, kus jaemüüja müüb neid tooteid tarbijale, või tuleb samuti kontrollida tarneahela varasemaid etappe, näiteks – nagu käesolevas asjas – hulgimüüki.

38. Seega keskendun oma analüüsis direktiivi 2014/40 artikli 23 lõike 2 tõlgendamisele, kuivõrd selle kohaselt tuleb liikmesriikidel tagada, et turule ei viida tubakatooteid, mis ei ole kooskõlas selle direktiiviga.

39. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale tuleb liidu õiguse sätte tõlgendamisel võtta arvesse mitte üksnes selle sätte sõnastust, vaid ka selle konteksti ning selle regulatsiooniga taotletavaid eesmärke, mille osa see säte on.[12]

40. Seega tõlgendan direktiivi 2014/40 artikli 23 lõiget 2 grammatiliselt (A), süstemaatiliselt (B) ja teleoloogiliselt (C), et teha kindlaks, kas asjaolu, et hulgimüüja tarnib jaemüüjale tubakatooteid, on hõlmatud liikmesriikide kohustusega tagada, et turule ei viidaks ühtegi toodet, mis ei ole selle direktiiviga kooskõlas.

A. Grammatiline tõlgendus

41. Direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikes 2 on liikmesriikidele ette nähtud üldine järelevalvekohustus, mille eesmärk on tagada, et turule ei viidaks ühtegi toodet, mis ei ole selle direktiiviga kooskõlas.

42. Pooled on üksmeelel selles, et niisuguse järelevalvekohustuse kontekstis mõiste „turuleviimine“ tähenduse kindlaksmääramise jaoks tuleks aluseks võtta direktiivi 2014/40 artikli 2 punkt 40.

43. Komisjon väidab niisiis, et direktiivi 2014/40 artikli 2 punkti 40 sõnastus on selge ning selles on ette nähtud, et turuleviimine toimub üksnes siis, kui asjaomased tooted on tarbijatele vahetult kättesaadavad. Igasugune selle mõiste tõlgendamine nii, nagu hõlmaks see toodete tarnimist hulgimüüjalt jaemüüjale, on komisjoni arvates vastuolus selle sätte sõnastusega.

44. Nõustun selle tõlgendusega. Direktiivi 2014/40 artikli 2 punktis 40 on antud „turuleviimise“ mõiste üldine määratlus, mis eeldab, et asjaomased tooted oleksid tarbijatele kättesaadavad.

45. Olen siiski, samamoodi nagu Belgia ja Madalmaade valitsused, arvamusel, et ainuüksi direktiivi 2014/40 artikli 2 punkti 40 tähenduses mõiste „turuleviimine“ määratlusele tuginemine ei võimalda täpselt kindlaks määrata, kas selle direktiivi artikli 23 lõike 2 kohaselt liikmesriikidele seatud järelevalvekohustus eeldab samuti kontrollimist etapis, kus hulgimüüja tarnib asjaomaseid tooteid jaemüüjale.

46. Nagu ka komisjon ise rõhutab, seab direktiivi 2014/40 artikli 23 lõige 2 nimelt liikmesriikidele kohustuse saavutada tulemus, nimelt see, tarbijatele ei tehtaks kättesaadavaks tooteid, mis ei ole kooskõlas kõnealuse direktiiviga. Niisiis võimaldab mõiste „turuleviimine“ nii, nagu see on määratletud kõnealuse direktiivi artikli 2 punktis 40, üksnes määrata kindlaks tulemuse, mis

[12] 30. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, punkt 60) ja 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, punkt 23).

tuleb saavutada selle artikli 23 lõike 2 kohaselt. See mõiste ei võimalda seevastu määrata kindlaks, kas niisuguse tulemuse puhul eeldatakse, et liikmesriik täidaks oma järelevalvekohustust ka hulgimüügi etapis, või ainult etapis, kus jaemüüja asjaomaseid tooteid tarbijale pakub.

47. Ka selle põhjal, kuidas Euroopa Kohus määratles mõistet „turuleviimine“ kohtuotsuses Pro Rauchfrei II,[13] ei ole ilmselt võimalik saada selgust direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikes 2 sisalduva kohustuse ulatuse kohta. Nimelt tuli Euroopa Kohtul selle kohtuotsuse aluseks olnud kohtuasjas teha kindlaks, kas tubakatoodete müük müügiautomaadi kaudu, kus tooted ei ole nähtavad, kujutas endast „turuleviimist“ selle direktiivi artikli 8 lõike 3 tähenduses, mis näeb ette, et turuleviimise käigus ei või asjaomastel toodetel olevad terviseohu hoiatused olla varjatud. Euroopa Kohus leidis selle kohta, et, vastavalt sõnastuse toote „kättesaadavaks tegemine“ tavatähendusele tuleb asuda seisukohale, et tubakatoode on „turule viidud“, kui tarbijatel on võimalik seda osta. Seega, kui tubakatoode on müügiks kättesaadav, tuleb asuda seisukohale, et see on turule viidud juba enne toote ostmist ja selle eest tasumist.

48. Neil asjaoludel on kohtuotsuses Pro Rauchfrei II[14] selgitatud mõiste „turuleviimine“ sisu kooskõlas direktiivi 2014/40 artikli 2 punktiga 40 viisil, mis vastab grammatilisele tõlgendusele, mille kohaselt turuleviimine eeldab, et asjaomased tooted on tarbijatele vahetult kättesaadavad.

49. Ent jällegi tuleb märkida, et niisugune lahendus toob välja ainuüksi tulemuse, mille riigid peavad direktiivi 2014/40 artikli 23 lõike 2 kohaselt saavutama, nimelt selle, et tarbijad ei saaks omandada selle direktiiviga vastuolus olevaid tooteid. Seevastu ei võimalda see lahendus teha kindlaks, kas selle tulemuse saavutamiseks on liikmesriigid kohustatud teostama kontrolli ainuüksi etapis, kus jaemüüja müüb toodet tarbijale, või samuti eelnevates tarneahela etappides.

50. Direktiivi 2014/40 artikli 23 lõike 2 sõnastus ise ei ole selles osas üheti mõistetav. Nimelt, nagu kumbki osapool välja tõi, on selles sättes ette nähtud tulemus, mille peab saavutama. Seevastu ei ole selles sättes vastust küsimusele vahendite kohta, mida liikmesriigid peavad selle saavutamiseks kasutama: kas ainult ühte kontrollimist tarneahela lõpuetapis või siis ka kontrollimist sellele eelnevates etappides.

51. Seega, kuivõrd direktiivi 2014/40 artikli 23 lõike 2 sõnastusest ei nähtu üheti mõistetavalt, kas liikmesriikide kohustus tagada, et „turule ei viida“ tubakatoodet, mis ei ole kooskõlas kõnealuse direktiiviga, eeldab kontrollimist etapis, mil hulgimüüja tarnib neid tooteid jaemüüjale, pean vajalikuks analüüsida selle mõiste määratluse sõnastust selle sätte konteksti ja kõnealuse direktiiviga seatud eesmärke silmas pidades.

B. Süstemaatiline tõlgendus

52. Ühelt poolt paikneb direktiivi 2014/40 artikkel 23 „Koostöö ja jõustamine“ direktiivi lõppsätete hulgas ning selle artikli lõikes 2 on ette nähtud: „Liikmesriigid tagavad, et turule ei viida tubaka- ja seonduvaid tooteid, mis ei ole kooskõlas [selle] direktiiviga“.

53. Direktiivi 2014/40 artikli 23 lõige 3 omakorda näeb ette, et liikmesriigid on kohustatud kehtestama eeskirjad karistuste kohta, mida kohaldatakse nende siseriiklike õigusnormide rikkumise korral, millega direktiiv üle võeti.

[13] 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus (C-356/22, EU:C:2023:174).

[14] 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus (C-356/22, EU:C:2023:174).

54. Seega saan direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikest 2 aru nii, et sellega on liikmesriikidele seatud üldine järelevalvekohustus, mille eesmärk on tagada, et tarbijatele ei tehtaks kättesaadavaks ühtegi selle direktiiviga vastuolus olevat toodet, ning direktiivi selle artikli lõikest 3 nii, et sellega on üldist järelevalvekohustust konkretiseeritud, nähes ette eeskirjade kehtestamise karistuste kohta, mida kohaldatakse direktiivi nõuete rikkumise korral.

55. Ent mitte miski ei piira selle direktiivi 2014/40 sätete rikkumise eest määratavate karistuste korra kehtestamist etapiga, mil jaemüüja pakub tarbijatele eeskirjade vastaseid tubakatooteid. Vastupidi, nagu komisjon märgib, puudutavad need karistused kõiki selle direktiivi sätteid, olenemata tarneahela etapist, mille suhtes need on kohaldatavad.

56. Neil asjaoludel olen seisukohal, et selline piirang ei peaks kehtima ka direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikega 2 liikmesriikidele seatud järelevalvekohustuse suhtes.

57. Teiselt poolt, komisjoni rõhutatud laiemat konteksti silmas pidades, tuleb märkida, et direktiivi 2014/40 on teataval määral täiendatud määrusega 2019/1020, mis näeb ette turujärelevalvemeetmed, mille eesmärk on tagada, et asjaomased tooted vastaksid materiaalõiguslikele ühtlustamisõigusaktidele.

58. Nimelt on määrus 2019/1020 kohaldatav toodete suhtes, mille kohta kehtivad selle määruse I lisas loetletud liidu ühtlustamisõigusaktid, sealhulgas direktiiv 2014/40. Selle raames on kõnealuse määruse eesmärk tugevdada selle direktiiviga hõlmatud toodete turujärelevalvet, et turule viidaks ainuüksi sellega kooskõlas olevaid tooteid.

59. Teisisõnu on määruse 2019/1020 eesmärk suurendada direktiiviga 2014/40 ette nähtud mehhanismide tõhusust selles osas, mis puudutab tubakatoodete kooskõla selle direktiivi sätetega.

60. Selleks on määruses 2019/1020 eelkõige seatud liikmesriikidele turujärelevalve kohustus ning kohustus võtta juhul, kui toode ei vasta nõuetele, teatud hulk meetmeid, sealhulgas meede, millega ettevõtjalt nõutakse nõuetele mittevastavuse lõpetamiseks vajalike meetmete võtmist. Selles määruses ei ole seega järelevalvekohustust, mis tugevdab direktiivis 2014/40 juba ette nähtud järelevalvekohustust, piiratud ainuüksi etapiga, mil jaemüüja pakub toodet tarbijale, vaid sellega täiendatakse seda mehhanismi, nähes liikmesriikidele ette kohustuse võtta konkreetseid meetmeid.

61. Nagu komisjon ise rõhutab, on sel teel soovitud tagada direktiivi 2014/40 täielikku kohaldamist kogu tubakatoodete tarneahela ulatuses, kuivõrd määruse 2019/1020 põhjenduses 12 on märgitud, et „[t]uleks eeldada, et ettevõtjad tegutsevad kogu tarneahela piires […] täielikult kooskõlas toodete turule laskmist […] reguleerivate õiguslike nõuetega“.

62. Niisugune mehhanism kinnitab minu arvates, et direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikes 2 ette nähtud järelevalvekohustust tuleks tõlgendada nii, et sellel on sama ulatus kui määruses 2019/1020 sisalduval kohustusel.

63. Neil asjaoludel olen seisukohal, et süstemaatilisest tõlgendamisest tuleneb, et direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikes 2 ette nähtud järelevalvekohustus eeldab, et liikmesriigid täidavad oma järelevalvekohustust mitte üksnes etapis, kus jaemüüja pakub asjaomaseid tooteid tarbijale, vaid ka hulgimüügi etapis.

64. Niisugust tõlgendust kinnitab minu arvates ka selle sätte teleoloogiline tõlgendus.

C. Teleoloogiline tõlgendus

65. Nagu Euroopa Kohus on juba otsustanud, on direktiivi 2014/40 artikli 1 kohaselt sellel direktiivil kaks eesmärki: hõlbustada tubaka- ja seonduvate toodete siseturu tõrgeteta toimimist, võttes aluseks inimeste tervise kaitse kõrge taseme, eelkõige noorte jaoks.[15]

66. Tervisekaitse kõrge taseme tagamise eesmärki on kinnitatud direktiivi 2014/40 põhjendustes 8, 13, 18, 21, 36, 54 ja 59.

67. Seda eesmärki arvestades on minu arvates vajalik tõlgendada direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikes 2 liikmesriikidele seatud üldist järelevalvekohustust nii, et seda kontrolli tuleb läbi viia mitte üksnes etapis, kus jaemüüja müüb asjaomast toodet tarbijale, vaid ka iga tehingu puhul, mille tulemuseks on paratamatult see, et lõpuks saab toode tarbijatele kättesaadavaks.

68. Nimelt, kui piirata liikmesriikide kontrolli direktiivi 2014/40 nõuete täitmise üle üksnes tubakatoodete tarneahela viimase etapiga, kahjustaks see minu arvates selle direktiiviga liikmesriikidele seatud järelevalvekohustuse tõhusust.

69. Niisugune tõlgendus eeldaks nimelt, et direktiivi 2014/40 kohaselt loetaks selle direktiiviga vastuolus olevate toodete turuleviimise eest vastutavaks ainuüksi jaemüüjat, samas kui suure osa selles direktiivis ette nähtud nõuete puhul, mis puudutavad nende toodete koostist või pakendit, ei sõltu see temast. Sellest tuleneks minu arvates märkimisväärselt suur risk, et tarbijatele tehakse kättesaadavaks nõuetele mittevastavad ning seega nende tervisele kahjulikud tooted.

70. Seevastu minu pakutud tõlgendus, mille kohaselt liikmesriikide kohustus tagada, et turule ei viidaks ühtegi direktiiviga 2014/40 vastuolus olevat toodet, eeldab kontrolli läbiviimist tarneahela erinevates etappides, võimaldab saavutada eesmärgi tagada tervisekaitse kõrge tase, kindlustades, et liikmesriigid kontrollivad direktiivi 2014/40 nõuete täitmist iga tehingu puhul, mille tulemuseks on paratamatult see, et lõpuks saab toode tarbijatele kättesaadavaks.

71. Samamoodi on siseturu tõrgeteta toimimise eesmärk minu arvates põhjus, miks ei saa nõustuda komisjoni seisukohaga, mille kohaselt direktiivi 2014/40 artikli 23 lõikes 2 ette nähtud järelevalvekohustusega on liikmesriikidelt nõutud üksnes jaemüüjalt tarbijale müügi kontrollimist, jättes liikmesriikidele ülesandeks võtta soovi korral riigisiseseid meetmeid tarneahela eelnevate etappide suhtes, et tagada, et tarbijale ei tehtaks kättesaadavaks nõuetele mittevastavaid tooteid.

72. Nimelt tekitaks selline tõlgendus riski, et eri liikmesriikide õigusaktide vahel on erinevused ja tarneahela muudele ettevõtjatele kui jaemüüjatele seatud kohustused on erinevad sõltuvalt sellest, milliseid riigisiseseid meetmeid on liikmesriigiti võetud.

73. Seega leian, et direktiivi 2014/40 artikli 23 lõike 2 teleoloogilise tõlgendamise tulemusena tuleb asuda seisukohale, et liikmesriikidele seatud kohustust tagada, et turule ei viidaks tubakatooteid, mille tarbijapakendil on rikutud selle direktiivi nõudeid nende toodete esitlemise kohta, peab täitma mitte üksnes etapis, kus jaemüüja pakub neid tooteid tarbijatele, vaid ka etapis, kus hulgimüüja tarnib neid tooteid jaemüüjale.

[15] 4. mai 2016. aasta kohtuotsus Poola *vs.* parlament ja nõukogu (C-358/14, EU:C:2016:323, punkt 80).

V. Ettepanek

74. Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) esitatud eelotsuse küsimusele järgmiselt:

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 23 lõiget 2 koostoimes selle direktiivi artikli 2 punktiga 40

tuleb tõlgendada nii, et

liikmesriikidele seatud kohustus tagada, et turule ei viidaks tubakatooteid, mille tarbijapakendil on rikutud selle direktiivi nõudeid nende toodete esitlemise kohta, on kohaldatav mitte üksnes etapis, kus jaemüüja pakub neid tooteid tarbijatele, vaid ka etapis, kus hulgimüüja tarnib neid tooteid jaemüüjale.