



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
esitatud 24. märtsil 2022¹

Kohtuasi C-4/21

Fédération des entreprises de la beauté
versus

Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

Eelotsusetaotlus – Õigusaktide ühtlustamine – Kosmeetikatooted – Määrus (EÜ) nr 1223/2009 – Artikkel 27 – Kaitseklausel tõsise ohu korral inimeste tervisele – Fenoksüetanooli sisaldavate kosmeetikatoodete märgistamisel teatud andmeid märkima kohustav riigisisene ajutine meede – Komisjoni ametniku kiri riigisisese meetme kohta – Komisjoni ettevalmistav akt või otsus – Mõiste „kosmeetikatoode“ ajutise meetme kohaldamiseks – Kosmeetikatooted, mille koostis sisaldab teatavat ainet – Artikkel 28 – Õiguskaitsevahendid – Riigisisese ajutise meetme kohtuliku kontrolli ulatus

1. Määrus (EÜ) nr 1223/2009² näeb üldreeglina ette, et liikmesriigid ei või selle määruse nõuetele vastavate kosmeetikatoodete turustamisest keelduda, seda keelata või piirata.
2. See määrus sisaldab siiski „kaitseklauslit“, mille alusel liikmesriigi ametiasutused võivad võtta ajutisi meetmeid (nagu kosmeetikatoodete tagasivõtmine või nende kättesaadavuse piiramine) ühe või mitme kosmeetikatoote suhtes, kui esineb tõsine oht inimeste tervisele.
3. Kaitseklausli kasutamine tähendab, et komisjon teatab nii kiiresti kui võimalik, kas ajutine meede on põhjendatud, olles vajaduse korral konsulteerinud tarbijaohutuse teaduskomiteega (edaspidi „teaduskomitee“).³

¹ Algkeel: hispaania.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta määrus kosmeetikatoodete kohta (ELT 2009, L 342, lk 59).

³ Teaduskomitee asutati komisjoni 5. augusti 2008. aasta otsusega 2008/721/EÜ, millega luuakse teaduskomiteede ja ekspertide nõuandev struktuur tarbijaohutuse, rahvatervise ja keskkonnaga seotud valdkondades ning tunnistatakse kehtetuks otsus 2004/210/EÜ (EÜT 2008, L 241, lk 21).

4. Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (riiklik ravimi- ja tervisetoodete ohutuse amet, edaspidi „ANSM“) võttis Prantsusmaal ajutise meetme, millega kehtestati fenoksüetanooli⁴ sisaldavate ja alla kolmeaastastele lastele mõeldud toodete märgistusele teatavad nõuded. Need nõuded erinesid määruses nr 1223/2009 sätestatud nõuetest, mis omakorda vastavad teaduskomitee aruandes soovitatud nõuetele.⁵

5. Fédération des entreprises de la beauté (ilutööstuse ettevõtjate liit, edaspidi „FEBEA“) nõudis Conseil d'État'lt (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) ANSMi otsuse tühistamist ning viimane esitab Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse määruse nr 1223/2009 tõlgendamise kohta.

I. Õiguslik raamistik. Liidu õigus. Määrus nr 1223/2009

6. Põhjendused 3 ja 4 on sõnastatud järgmiselt:

„(3) Käesoleva [...] [m]äärusega tugevdatakse kosmeetikatooteid reguleeriva raamistiku teatavaid aspekte, nagu turukontroll, eesmärgiga tagada inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse.

(4) Käesoleva määrusega ühtlustatakse täielikult kosmeetikatooteid käsitlevad eeskirjad ühenduses, et saavutada kosmeetikatoodete siseturg, tagades samal ajal inimeste tervise kõrgetasemelise kaitse.

[...]“.

7. Artiklis 1 („Reguleerimisala ja eesmärk“) on märgitud:

„Käesoleva määrusega kehtestatakse eeskirjad, mida tuleb järgida kosmeetikatoodete turul kättesaadavaks tegemisel, et tagada toimiv siseturg ja inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse.“

8. Artiklis 2 („Mõisted“) on sätestatud:

„1. Käesoleva määruse kohaldamisel kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) „kosmeetikatoode“ – aine või segu, mis on ette nähtud kokkupuuteks inimese keha välispinna osadega [...] või hammaste ja suuõõne limaskestadega ainult või peamiselt nende puhastamiseks, lõhnastamiseks, nende välimuse muutmiseks, nende kaitsmiseks, heas seisundis hoidmiseks või ihulõhnade parandamiseks;

b) „aine“ – looduslik või tootmisprotsessi teel saadud keemiline element või selle ühendid koos stabiilsuse säilitamiseks vajalike ja tootmisprotsessist johtuvate lisanditega, välja arvatud lahustid, mida on võimalik ainest eraldada, mõjutamata aine stabiilsust või muutmata selle koostist;

c) „segu“ – kahest või enamast ainest koosnev segu või lahus;

⁴ „Fenoksüetanool on laia spektriga säilitusaine, millel on suurepärane toime suure hulga bakterite [...], pärmseente ja hallituste vastu. Seda kasutatakse ka lahustina ja selle omaduste tõttu kasutatakse seda segudes paljude teiste säilitusainetega“ [mitteametlik tõlge], vastavalt aruandele CCSC/1575/16, millele ma järgmises joonealuses märkuses viitan.

⁵ 6. oktoobri 2016. aasta aruanne CCSC/1575/16 fenoksüetanooli kohta, punkt 3.2. https://ec.europa.eu/health/scientific_committees/consumer_safety/docs/sccs_o_195.pdf.

[...]“.

9. Artiklis 3 („Ohutus“) on sätestatud:

„Turul kättesaadavaks tehtud kosmeetikatoode peab tavalistes või mõistlikult ettenähtavates kasutustingimustes olema inimeste tervisele ohutu [...]“.

10. Artiklis 10 („Ohutushinnang“) on sätestatud:

„1. Et tõendada kosmeetikatoote vastavust artiklile 3, tagab vastutav isik, et enne kosmeetikatoote turulelaskmist hinnatakse asjakohase teabe alusel kosmeetikatoote ohutust ning koostatakse kosmeetikatoote ohutusaruanne vastavalt I lisale.

[...]“.

11. Artiklis 11 („Toote andmik“) on ette nähtud:

„[...]“

2. Toote andmik sisaldab järgmist teavet ja andmeid, mida vajaduse korral ajakohastatakse:

- a) kosmeetikatoote selline kirjeldus, mis selgesti näitab, et toote andmik kuulub selle toote juurde;
- b) artikli 10 lõikes 1 osutatud kosmeetikatoote ohutusaruanne;

[...]“.

12. Artiklis 13 („Teavitamine“) on sätestatud:

„1. Vastutav isik esitab elektrooniliselt enne kosmeetikatoote turulelaskmist komisjonile järgmised andmed:

- a) kosmeetikatoote kategooria ja toote nimetus või nimetused, mis võimaldavad seda konkreetselt identifitseerida;

[...]“.

13. Artiklis 22 („Turukontroll“) on märgitud:

„Liikmesriigid jälgivad käesoleva määruse täitmist turul kättesaadavaks tehtud kosmeetikatoodete turukontrolli kaudu. Liikmesriigid kontrollivad asjakohaselt kosmeetikatooteid ja ettevõtjaid vajalikus ulatuses, hinnates toote andmikku ja tehes vajadusel asjaomaste proovide põhjal füüsikalisi ja laborikatseid.

[...]“.

14. Artiklis 23 („Tõsisest soovimatust mõjust teatamine“) on märgitud:

„1. Tõsise soovimatu mõju korral teavitavad vastutav isik ja levitajad viivitamata selle liikmesriigi pädevat asutust, kus tõsine soovimatu mõju ilmnes, järgmistest andmetest:

[...]“.

15. Artiklis 24 („Andmed ainete kohta“) on märgitud:

„Kui tekib tõsiseid kahtlusi seoses kosmeetikatoodetes sisalduva aine ohutusega, võib selle liikmesriigi pädev asutus, kus sellist ainet sisaldav toode on turul kättesaadavaks tehtud, nõuda, et vastutav isik esitaks loetelu kõikidest tema vastutusalasasse kuuluvatest kosmeetikatoodetest, mis seda ainet sisaldavad [...]“.

16. Artiklis 25 („Mittevastavus vastutava isiku poolt“) on märgitud:

„1. [...] pädevad asutused [nõuavad], et vastutav isik võtaks kõik asjakohased meetmed, [...] kui [toote puhul] ei täideta järgmisi nõudeid:

[...]

5. Pädev asutus võtab järgmistel juhtudel kõik asjakohased meetmed kosmeetikatoote turul kättesaadavaks tegemise keelamiseks või piiramiseks või toote turult kõrvaldamiseks või tagasivõtmiseks:

- a) on vaja kohest tegutsemist, sest on tekkinud tõsine risk inimeste tervisele, või
- b) vastutav isik ei võta kõiki asjakohaseid meetmeid lõikes 1 osutatud tähtaja jooksul.

[...]“.

17. Artiklis 27 („Kaitseklausel“) on märgitud:

„1. Nende toodete puhul, mis vastavad artikli 25 lõikes 1 loetletud nõuetele, kui pädev asutus leiab või pädeval asutusel on põhjust muret tunda, et turul kättesaadavaks tehtud kosmeetikatoode või -tooted võivad tekitada tõsist riski inimeste tervisele, võtab ta kõik asjakohased ajutised meetmed, et tagada selle toote või nende toodete turult kõrvaldamine või tagasivõtmine või nende kättesaadavuse muul viisil piiramine.

2. Pädev asutus teavitab viivitamata komisjoni ja teiste liikmesriikide pädevaid asutusi võetud meetmetest ja esitab tõendavad andmed. Esimese lõigu kohaldamisel kasutatakse direktiivi 2001/95/EÜ artikli 12 lõikes 1 sätestatud teabevahetuse süsteemi. Kohaldatakse direktiivi 2001/95/EÜ artikli 12 lõikeid 2, 3 ja 4.

3. Komisjon otsustab nii kiiresti kui võimalik, kas lõikes 1 osutatud ajutised meetmed on põhjendatud. Selleks konsulteerib komisjon võimaluse korral huvitatud isikute, liikmesriikide ja tarbijaohutuse teaduskomiteega.

4. Kui ajutised meetmed on põhjendatud, kohaldatakse artikli 31 lõiget 1.

5. Kui ajutised meetmed ei ole põhjendatud, teavitab komisjon sellest liikmesriike ja asjaomased pädevad asutused tunnistavad kõnealused ajutised meetmed kehtetuks.“

18. Artiklis 28 („Hea haldustava“) on ette nähtud:

„1. Artiklite 25 ja 27 kohaselt tehtud otsustes esitatakse nende otsuste tegemise täpsed põhjused. Sellistest otsustest teavitab pädev asutus viivitamata vastutavat isikut, teatades talle samal ajal asjaomases liikmesriigis kehtivatest, tema kasutada olevatest õiguskaitsevahenditest ja kõnealuste õiguskaitsevahendite ajalistest piirangutest.

[...]“.

19. Artiklis 31 („Lisade muutmise“) on sätestatud:

„1. Kui kosmeetikatoodetes sisalduvate ainete kasutamisest põhjustatud potentsiaalne risk inimeste tervisele nõuab meetmete võtmist kogu ühenduses, võib komisjon pärast konsulteerimist tarbijaohutuse teaduskomiteega muuta vastavalt II–VI lisa. [...]“.

[...]“.

II. Faktilised asjaolud, kohtuvaidlus ja eelotsuse küsimus

A. Taust

20. Komisjon sai 2012. aasta septembris ANSMi esitatud riskihinnangu, mille kohaselt tuleks fenoksüetanooli maksimaalset lubatud sisaldust (1%) selle kasutamisel säilitusainena kosmeetikatoodetes alla kolmeaastastele vähendada 0,4%-ni ning fenoksüetanooli ei tohi mähkmepiirkonnas kasutamiseks mõeldud kosmeetikatoodetes kasutada.⁶

21. Teaduskomitee esitas 6. oktoobril 2016 aruande, milles ta pidas fenoksüetanooli kasutamist säilitusainena maksimaalse sisaldusega 1,0% turvaliseks, olenemata sihtvanuserühmast.

22. ANSM kutsus 2017. aasta detsembris kokku ajutise spetsiaalse teaduskomitee, kes toetas selle asutuse 2012. aasta septembris esitatud ettepanekut.

B. ANSMi 13. märtsi 2019. aasta otsus (edaspidi „vaidlusalune otsus“)

23. ANSM kohaldas 13. märtsil 2019 määruse nr 1223/2009 artiklis 27 sätestatud kaitseklauslit, sätestades fenoksüetanooli sisaldavate mittemahapestavate kosmeetikatoodete Prantsusmaal turustamise eritingimused.

24. ANSM kehtestas vaidlusaluses otsuses esialgu kohustuse märkida fenoksüetanooli sisaldavate „mittemahapestavate kosmeetikatoodete“⁷ – v.a deodorandid, juuksehooldus- ja jumestusvahendid – etiketil, et need ei sobi kasutamiseks alla kolmeaastaste laste tuharatel.⁸

⁶ Alates 26. novembrist 2012 soovitas ANSM oma veebisaidil mitte kasutada fenoksüetanooli kosmeetikatoodetes, mis on mõeldud kasutamiseks alla kolmeaastaste laste tuharatel.

⁷ Määruse nr 1223/2009 II–VI lisa preambuli kohaselt kasutatakse „II–VI lisas [...] järgmisi mõisteid [...] „mittemahapestav toode“ – kosmeetikatoodete, mis on ette nähtud pikaajaliseks kokkupuuteks naha, juuste või limaskestadega“.

⁸ Kohustus tuli täita hiljemalt üheksa kuu jooksul alates meetme ANSMi veebilehel avaldamisest.

C. Menetlus komisjonis

25. ANSM edastas 10. mail 2019 vaidlusaluse otsuse komisjonile.

26. Komisjoni ametnik⁹ saatis 27. novembril 2019 ANSMi peadirektorile e-kirja (edaspidi „üksuse juhataja kiri“), milles ta märkis muu hulgas,¹⁰ et ajutine meede, mis puudutab ühte tootekategooriat, mitte konkreetset toodet või konkreetseid tooteid, ei kuulu määruse nr 1223/2009 artikli 27 kohaldamisalasse.

27. ANSMi peadirektor teatas 6. detsembril 2019, et ei nõustu üksuse juhataja kirjas esitatud analüüsiga, ning teatas talle, et ta jätab vaidlusaluse otsuse ajutiselt kehtima, kuni komisjon võtab määruse nr 1223/2009 artikli 27 alusel meetme.

D. Menetlus Conseil d'État's (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

28. FEBEA esitas 8. aprillil 2019 Conseil d'État'le kaebuse vaidlusaluse otsuse tühisuse tuvastamiseks.

29. FEBEA sõnul oli ajutine meede määrusega nr 1223/2009 vastuolus, kuna sellega kehtestati määruse artikli 27 kohaldamise tingimuste puudumisel märgistamiskohustus, mida ei ole selles määruses ette nähtud. Seega rikkus see otsus artiklit 9 kosmeetikatoodete vaba liikumise kohta.

30. Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) leiab, et selle kaebuse lahendamiseks on tingimata vaja kindlaks teha:

- kas üksuse juhataja kiri on komisjoni otsus määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõike 3 tähenduses või lihtsalt ettevalmistav akt;
- kui üksuse juhataja kiri on ettevalmistav akt, millel ei ole õigusmõju, siis milline on liikmesriigi kohtu pädevuse ulatus vaidlusaluse otsuse suhtes;
- kas määruse nr 1223/2009 artikliga 27 on lubatud võtta ajutisi meetmeid sama ainet sisaldavate kosmeetikatoodete kategooria suhtes.

31. Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) saatis oma kahtluste hajutamiseks Euroopa Kohtule kuus eelotsuse küsimust, millest ma käsitlen Euroopa Kohtu juhiste järgi ainult kolme esimest küsimust:

„1. Kas Euroopa Komisjoni [...] üksuse juhataja 27. novembri 2019. aasta kirja tuleb käsitada aktina, mis valmistab ette otsuse, millega komisjon teeb [...] määruse (EÜ) nr 1223/2009 artikli 27 lõike 3 alusel kindlaks, kas [...] ajutine meede on põhjendatud või mitte, võttes arvesse selle kirja sõnastust ning samuti, et selles ei ole midagi, mis näitaks, et allakirjutanud esindajal on esindusõigus, mis annab talle pädevuse võtta vastu otsus komisjoni nimel, või seda tuleb käsitada niisuguse otsusena, milles väljendatakse Euroopa Komisjoni lõplikku seisukohta?

⁹ See oli siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEd peadirektoraadi „Tarbijate, keskkonna ja tervishoiu tehnoloogia“ üksuse juhataja.

¹⁰ Vt käesoleva ettepaneku punkt 38 ja järgmised.

2. Kas juhul, kui 27. novembri 2019. aasta kirja tuleb pidada aktiks, mis valmistab ette otsuse, millega komisjon teeb [...] määruse (EÜ) nr 1223/2009 artikli 27 lõike 3 alusel kindlaks, kas liikmesriigi ajutine meede on põhjendatud või mitte, võib liikmesriigi kohus juhul, kui tema poole pöördutakse seoses liikmesriigi ametiasutuse poolt selle artikli lõike 1 alusel võetud ajutise meetme õiguspärasusega, kuni komisjoni otsuse tegemiseni otsustada, kas see ajutine meede on selle artikliga kooskõlas, ja kui vastus on jaatav, siis ka otsustada, millisel määral ja millistes aspektides või kas ta peab seni, kuni komisjon ei ole tunnistanud meedet põhjendamatuks, pidama ajutist meedet selle artikliga kooskõlas olevaks?
3. Kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, siis kas määruse (EÜ) nr 1223/2009 artiklit 27 tuleb tõlgendada nii, et see lubab võtta sama ainet sisaldavate toodete kategooria suhtes ajutisi meetmeid?“

III. Menetlus Euroopa Kohtus

32. Eelotsusetaotlus registreeriti Euroopa Kohtus 4. jaanuaril 2021.
33. Kirjalikud seisukohad on esitanud FEBEA, Prantsuse ja Kreeka valitsus ning Euroopa Komisjon. Kõik need, välja arvatud Kreeka valitsus, osalesid 20. jaanuari 2022. aasta kohtuistungil.

IV. Õiguslik hinnang

A. Esimene eelotsuse küsimus

34. Esimest küsimust, mis käsitleb üksuse juhataja kirja õiguslikku laadi (ettevalmistav akt või lõplik otsus), tuleb tõlgendada koostoimes määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõikega 3.
35. Sellest vaatenurgast lähtudes on küsimus selles, kas üksuse juhataja kirja võib selle artikli tähenduses mõista kui komisjoni reaktsiooni või *ametlikku* vastust ANSMi ajutisele meetmele.
36. Kõik eelotsusemenetluses osalejad (eriti kaks menetluspoolt, nimelt ANSM, keda esindab Prantsuse valitsus, ja komisjon) on ühel meelel selles, et üksuse juhataja kiri ei ole oma laadilt komisjoni *otsus*.
37. Kui ANSM oleks pidanud seda kirja komisjoni lõplikuks otsuseks, oleks Prantsuse valitsus saanud esitada selle peale ELTL artikli 263 alusel tühistamishagi. Ta mitte ainult jättis selle tegemata, vaid teatas 6. detsembril 2019 komisjonile, et ta jääb ajutise meetme juurde, kuni see institutsioon võtab vastu otsuse vastavalt määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõikele 3.
38. Komisjon vaidlustab eelkõige, et see kiri on otsus, ja tunnistab seda üksnes ettevalmistava aktina. Ta tugineb argumentidele, millega ma nõustun:
 - ei üksuse juhataja kirja päis ega selle põhitekst ei vasta otsuse vormile. Kuigi kiri on saadetud selle institutsiooni talitusest, ei ole selles märgitud, et see on tehtud komisjoni otsustuspädevuse alusel, mida komisjon teostab oma pädevuse raames või volituse alusel;

- mis puutub kirja sisusse, siis see seisneb ametniku arvamuses määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõike 1 ulatuse kohta, millele järgneb kutse Prantsuse ametiasutustele ajutine meede uuesti läbi vaadata;
- kirjas jäetakse lahtiseks võimalus, et ANSM esitab uusi teaduslikke tõendeid selle kohta, et fenoksüetanooli kasutamist tuleb piirata, et järgida tavapärast menetlust;
- üksuse juhataja kirjas on lisatud, et teaduskomitee arvamuse uuesti läbivaatamiseks „tuleb Euroopa Komisjonile saata toimik, mis sisaldab uusi asjakohaseid andmeid“.

39. Neist hindamisasjaoludest ilmneb selgelt, et üksuse juhataja kiri ei vasta otsusele, mille komisjon peab tegema vastavalt määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõikele 3.

40. Tuletan meelde, et selle sätte kohaselt teatab komisjon liikmesriigi ametiasutusele, kas tema ajutine meede on õigustatud või mitte. Üksuse juhataja kiri ei kinnita sõnaselgelt, et vaidlusalune otsus on põhjendamatult. Samuti ei ole liikmesriigi asutuselt nõutud, et ta tunnistaks ajutise meetme kehtetuks, nagu on ette nähtud määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõikes 5 põhjenduse puudumise korral.

41. Kordan, et üksuse juhataja kirjas on piirdutud sellega, et liikmesriigi ametiasutustele tehakse ettepanek ajutine meede uuesti läbi vaadata, ja kui ta seda vajalikuks peab, saata uued teaduslikud andmed, mis võimaldavad teaduskomitee arvamuse fenoksüetanooli kohta läbi vaadata.

42. Lisaks, nagu rõhutab Prantsuse valitsus, ei ole üksuse juhatajal ka õigust teha komisjoni nimel otsuseid ja tema kirjas ei ole märgitud õiguslikku alust, mis ei vasta õiguskindluse nõudele, mis peab olema täidetud selliste aktide puhul, mille eesmärk on luua õiguslikke tagajärgi. Aktide siduvus tuleneb just nimelt ühest liidu õigusnormist, mis peab olema märgitud õigusliku alusena.¹¹

43. Kokkuvõttes tuleb määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõiget 3 tõlgendada nii, et sellist kirja nagu üksuse juhataja kiri, milles ei ole ANSMile *ametlikult* teatavaks tehtud, kas sama määruse artikli 27 lõike 1 alusel võetud ajutine meede on põhjendatud või mitte, ei saa pidada komisjoni lõplikuks otsuseks.

B. Teine eelotsuse küsimus

44. Teine küsimus lähtub (õigest) hüpoteesist, et üksuse juhataja kiri ei väljenda komisjoni otsust. Sellest eeldusest lähtudes puudutab eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlus liikmesriigi kohtu pädevust kontrollida talle esitatud kaebuse alusel ajutise meetme õiguspärasust.

45. Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) soovib teada, kas ja millistel tingimustel võib ta vastavalt määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõikele 3 otsuse teha, kuni komisjon teeb selle ajutise meetme kohta otsuse.

46. Selle (kahest osast koosneva) küsimuse esimesele osale ei ole keeruline vastata. Asjaomaste isikute kohtuliku kaitse tagatis liikmesriigi tasandil on sätestatud määruse nr 1223/2009 artiklis 28. Selle sätte kohaselt tuleb igast artiklite 25 ja 27 kohaselt tehtud otsusest viivitamata

¹¹ Tema kirjalike seisukohtade punktid 35 ja 36, milles on viidatud 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsusele komisjon vs. nõukogu (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, punkt 55): „sõnaselge viide [on] siiski vajalik, kui selle puudumisel ei või huvitatud pooled ning Euroopa Kohus olla kindlad, mis on täpne õiguslik alus“.

teavitada „vastutavat isikut, teatades talle samal ajal asjaomases liikmesriigis kehtivatest, tema kasutada olevatest õiguskaitsevahenditest ja kõnealuste õiguskaitsevahendite ajalistest piirangutest“.¹²

47. Määruse nr 1223/2009 artiklis 28 kasutatud väljend „õiguskaitsevahendid“ viitab seega sellele, et liikmesriigi kohtul on õigus vaadata sama määruse artikli 27 lõike 1 alusel tehtud ajutiste meetmete otsus uuesti läbi, kui see on liikmesriigi õiguses lubatud.

48. Eelotsuse küsimuse teine osa keskendub ajutiste meetmete kohaldamise peale esitatud kaebuse üle otsustava liikmesriigi kohtu pädevuse piiritlemisele.

49. Euroopa Kohus on juba otsustanud analoogsetes menetlustes, milles liidu õigusnorm annab liikmesriikide ametiasutustele pädevuse võtta ajutisi meetmeid ja jätab lõpliku hinnangu liidu institutsioonidele.

50. Kohtuotsus Monsanto jt¹³ tehti määruse (EÜ) nr 1829/2003¹⁴ kontekstis, mis järgib määruse nr 1223/2009 omaga paralleelset skeemi.

51. Määruse nr 1829/2003 artikkel 34 näeb ette erakorralised abinõud juhuks, kui selle määrusega lubatud tooted võivad kujutada endast tõsist ohtu inimeste või loomade tervisele või keskkonnale. Sellise olukorra (ja määruse (EÜ) nr 178/2002¹⁵ artikli 54 lõike 1 asjaolude) esinemisel võivad liikmesriigid võtta ajutisi kaitsemeetmeid, millest tuleb viivitamatult teatada teistele riikidele ja komisjonile.

52. Euroopa Kohus märkis selles osas kohtuotsuses Monsanto jt järgmist:

- „Lähtudes määrusega nr 1829/2003 kehtestatud süsteemi ülesehitusest ja selle eesmärgist hoida ära kunstlikult tekitatud erinevused tõsise ohu käsitlemisel, kuulub tõsise ohu hindamine ja käsitlemine viimase võimalusena komisjoni ja nõukogu ainupädevusse, alludes samas liidu kohtu kontrollile“.¹⁶
- „Määruse artiklis 34 osutatud erakorraliste meetmete võtmise ja rakendamise staadiumis liikmesriigi poolt, isegi kui sellega seoses ei ole liidu tasandil tehtud ühtegi otsust, on [liikmesriigi] kohtud, kes kontrollivad selliste [riigisiseste] meetmete õiguspärasust, pädevad hindama nende meetmete õiguspärasust seoses määruse nr 1829/2003 artiklis 34 sätestatud sisuliste tingimustega ja määruse nr 178/2002 artiklis 54 sätestatud menetlustingimustega [...]“.¹⁷
- „Erakorraliste meetmete võtmiseks paneb määruse nr 1829/2003 artikkel 34 liikmesriikidele kohustuse tõendada lisaks erakorralisusele, et esineb olukord, milles esineb oluline risk, mis seab ilmselgelt ohtu inimeste ja loomade tervise ja keskkonna“.¹⁸

¹² Kohtujuristi kursiiv. „Vastutav isik“ on määratletud määruse nr 1223/2009 artiklis 4.

¹³ 8. septembri 2011. aasta kohtuotsus (C-58/10–C-68/10, EU:C:2020:553; edaspidi „kohtuotsus Monsanto jt“).

¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. septembri 2003. aasta määrus geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta (ELT 2003, L 268, lk 1; ELT eriväljaanne 13/32, lk 432).

¹⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määrus (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT 2002, L 31, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 463).

¹⁶ Kohtuotsus Monsanto jt (punkt 78).

¹⁷ *Ibidem*, punkt 79.

¹⁸ *Ibidem*, resolutsioon (punkt 3).

- „Seevastu olukorras, kus [...] on võetud vastu otsus, on selles otsuses sisalduvad seda juhtumit puudutavad õiguslikud ja faktihinnangud vastavalt ELTL artiklile 288 kohustuslikud kõikidele selle otsuse adressaadiks oleva liikmesriigi organitele, kaasa arvatud kohtud, kellel on palutud samade võetud meetmete õiguspärasust hinnata [riiklikul] tasandil“.¹⁹

53. Leian, et need kaalutlused on ülekantavad sellele, kuidas tõlgendada määrust nr 1223/2009, mille artikli 27 lõige 1 võimaldab liikmesriigi pädeval asutusel „muret tunda, et turul kättesaadavaks tehtud kosmeetikatoode või -tooted võivad tekitada tõsist riski inimeste tervisele“. Sellisel juhul võib nimetatud asutus võtta „kõik asjakohased ajutised meetmed, et tagada selle toote või nende toodete turult kõrvaldamine või tagasivõtmine või nende kättesaadavuse muul viisil piiramine“.

54. Kui on tehtud selline otsus, jääb liikmesriigi kohtule, kellele on esitatud kaebus, oma täielik pädevus kaebuse üle otsustamiseks seni, kuni komisjon ei ole teinud määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõikes 3 nimetatud otsust.

55. Seevastu, kui komisjon on teinud sellise otsuse, mis on kõigile liikmesriigi ametiasutustele siduv seni, kuni Euroopa Kohus ei ole seda tühistanud, on liikmesriigi kohtus toimuva vaidluse ese ära langenud.

56. Seega, kuni komisjon ei ole eespool märgitud tähenduses otsust teinud, on liikmesriigi kohtu ülesanne hinnata,²⁰ kas ajutise meetme võtnud asutus järgis nii määruse nr 1223/2009 artiklis 27 sätestatud *sisulisi* tingimusi kui ka *menetlustingimusi*, mis on ette nähtud selles määruses ning mõistagi kohaldatavates riigisisestes õigusnormides:

- sisuliste tingimuste osas võib liikmesriigi kohus kontrollida, kas ajutine meede on selle kaitsvat toimet silmas pidades piisavalt põhjendatud, kas esineb tõsine oht ja kas meede on proportsionaalne eesmärgiga kaitsta inimeste tervist selle ohu eest;²¹
- menetlustingimuste osas peab liikmesriigi kohus ka kontrollima, kuidas on kohaldatud haldusasutuse pädevust ja menetlust piiritlevaid õigusnorme. Eelkõige on ta kohustatud kontrollima, kas lisaks riigisisestele nõuetele on järgitud määruses nr 1223/2009 sätestatud menetlusnorme (et meetmest on teatatud komisjonile ja teistele liikmesriikidele (artikli 27 lõige 2) ning et on järgitud artiklis 28 osutatud head haldustava).

57. Otsustades kummalgi võimalikul viisil seni, kuni komisjon kasutab määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõike 3 alusel oma pädevust,²² ei sekku liikmesriigi kohus komisjoni selle ainupädevuse kasutamisesse:

- kui ta ajutise meetme tühistab, taastab see täielikult õigusliku olukorra, mida oli meetmega muudetud, mis aga ei muuda varasemat *status quo*'d. Seega kaob määrusega nr 1223/2009 kooskõlas olevate kosmeetikatoodete liikumise piirang;

¹⁹ *Ibidem*, punkt 80.

²⁰ Miski ei takista kohtul, kui tal on kahtlusi liidu õiguse tõlgendamise suhtes, pöörduda ajutiste meetmete uuesti läbivaatamise menetluses Euroopa Kohtusse, nagu on märgitud eespool punktis 79 viidatud kohtuotsuses Monsanto jt. Tegelikult selles kohtuvaidluses see nii oligi.

²¹ Kohtuistungil kordas FEBEA, et käesolevas asjas ei esine mingit tõsist ohtu, millest annab tunnistust Prantsuse ametiasutuste otsuste ajaline järgevus – küsimus, mille peab lahendama eelotsusetaotluse esitanud kohus.

²² Lõpliku otsuse tegemine on komisjoni pädevuses, nagu see on määruse nr 1829/2003 puhul, mis näeb kaitsemeetmete võtmiseks ette kahest etapist koosneva mehhanismi (artikkel 34), kuid annab komisjonile ainupädevuse (artikkel 10) lubade muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks.

– kui aga liikmesriigi kohus vastupidi kinnitab, et ajutine meede vastab kaitse seisukohast kohaldatavate (nii riigisiseste kui ka liidu) õigusnormide sisulistele ja menetlustingimustele, jääb komisjonile alles võimalus otsustada, kas see meede on põhjendatud või mitte.

58. Nagu ma juba meelde tuletasin, on komisjoni lõplik otsus kõigile liikmesriigi asutustele siduv seni, kuni Euroopa Kohus ei ole seda tühistanud. Liikmesriigi kohtu eelnev sekkumine ei ole seega komisjoni hilisema sekkumisega ühildamatu.

59. Vastupidi sellele, mida väidab komisjon,²³ ei riiva liikmesriigi kohtu otsus, millega ajutiste meetmete kohaldamise otsus tühistatakse, komisjoni enda tegevust rohkem kui seda teeks see, kui liikmesriigi pädev asutus võtab need meetmed omal algatusel tagasi või tunnistab need kehtetuks.

60. Kui liikmesriigi asutus jätab omal algatusel või kohtu otsust täites oma otsuse ajutise meetme võtmise kohta ilma õigusmõjuta, ei pea komisjon enam võtma seisukohta meetme õigustatuse kohta (sest see on kadunud), kuid see ei mõjuta kuidagi tema enda pädevust hinnata aine kasutamiseiga kosmeetikatoodetes kaasnevaid ohte ja tegutseda vastavalt sellele.

61. Kokkuvõttes võib liikmesriigi kohus niikaua, kuni komisjon ei kasuta talle määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõikega 3 antud pädevust, liikmesriigi asutuse ajutised meetmed tühistada või jõusse jätta.

C. Kolmas eelotsuse küsimus

62. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõige 1 võimaldab võtta ajutisi meetmeid sama ainet sisaldavate *toodete kategooria* suhtes.

63. Komisjon ja FEBEA kalduvad eitava vastuse poole: see artikkel lubab võtta ajutisi meetmeid üksnes *konkreetse* kosmeetikatoote suhtes, nagu see on turule viidud, see tähendab turul pakutatavate toodete suhtes. Liikmesriigi ametiasutus võib tegutseda üksnes sellise toote puhul, mis on turule toodud konkreetse kaubamärgi või ärinimega.

64. Prantsuse ja Kreeka valitsus vaidlustavad selle tõlgenduse argumentidega, millega ma sisuliselt nõustun. Tunnistan siiski, et mõlema teesi toetuseks on veenvaid argumente.

65. Minu analüüs mõiste „kosmeetikatoode“ kohta lähtub seejärel määruse nr 1223/2009 eesmärgist. Lõpuks käsitlen komisjoni argumente liikmesriikide ametiasutustega teabe vahetamise süsteemi kohta.

1. Mõiste „kosmeetikatoode“

66. Määruse nr 1223/2009 artikli 2 lõike 1 punktis a on kosmeetikatoode määratletud kui „aine või segu, mis on ette nähtud kokkupuuteks inimese keha välispinna osadega [...] või hammaste ja suuõõne limaskestadega ainult või peamiselt nende puhastamiseks, lõhnastamiseks, nende välimuse muutmiseks, nende kaitsmiseks, heas seisundis hoidmiseks või ihulõhnade parandamiseks“.

²³ Tema kirjalike seisukohtade punktid 36 ja 37.

67. Euroopa Kohtu arvates tugineb see määratlus „kolmele kumulatiivsele kriteeriumile: esiteks kõnealuse toote laad (aine või segu), teiseks inimese keha välispinna osa, millega see toode on mõeldud kokku puutuma, ja kolmandaks nimetatud toote kasutuseesmärk“.²⁴

68. Nendest kriteeriumidest on käesolevat vaidlust puudutavalt kõige olulisem esimene.²⁵ Kosmeetikatoode koosneb nimelt ainest²⁶ või ainete segust²⁷. Kosmeetikatoote ja selle moodustavate ainete või segude seotus on seega vaieldamatu.

69. Hoopis teine küsimus on see, et toode on turul esitatud väliste elementide abil, mis ei ole seotud toote enda sisuga, nagu tähised (kaubamärgid), mis eristavad seda kaubanduses, või nimetused, mille on tootele andnud tootja.

70. Selge seos toote ja aine vahel räägib seega põhimõtteliselt Prantsuse ja Kreeka valitsuse seisukoha kasuks.

71. On siiski tõsi, et teatavad määruse nr 1223/2009 sätted võivad esmapilgul soodustada FEBEA ja komisjoni soovitatud tõlgendust, sest need annavad mõista, et toodet identifitseeritakse selle nime järgi:

- artikli 13 lõikes 1, mis käsitleb teatist, mille vastutav isik peab kosmeetikatoote turuleviimiseks esitama, on nimetatud „kosmeetikatoote kategooria ja toote nimetus või nimetused, mis võimaldavad seda konkreetselt identifitseerida“;²⁸
- artikkel 23 näeb ette, et vastutav isik ja turustajad teatavad „tõsise soovimatu mõju korral“ „asjaomase kosmeetikatoote nimetus[e], mis võimaldab konkreetset toodet identifitseerida“.

72. Leian, et nende sätete tõlgendamine koostoimes määruse nr 1223/2009 artikliga 27 ei tähenda tingimata selle määruse ulatuse piiramist üksikute toodetega (st eraldi toodetega), nagu need on turul nähtavad nende eristavate tähiste või ärinimega. Püüan selgitada, et sätte eesmärk selle määruse kontekstis soodustab teist lahendust, võttes arvesse ka mõiste „kosmeetikatoode“ sõnasõnalist sisu.

2. Määruse nr 1223/2009 eesmärgid

73. Nagu Euroopa Kohus on otsustanud, tuleneb „[m]ääruse nr 1223/2009 sätetest ning eelkõige selle artiklist 1 koostoimes selle põhjendustega 3 ja 4 [...], et määruse eesmärk on ühtlustada täielikult liidus kehtivad eeskirjad, et luua kosmeetikatoodete siseturg, tagades samal ajal inimeste tervise kõrgetasemelise kaitse“.²⁹

²⁴ 3. septembri 2015. aasta kohtuotsus Colena (C-321/14, EU:C:2015:540), punkt 19, millele on viidatud 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsuses A.M. (C-667/19, EU:C:2020:1039), punkt 24.

²⁵ Teine kriteerium on siin vähem oluline, sest ANSMi ajutine meede puudutab sõnaselgelt alla kolmeaastaste laste kehapiirkonda (tuharad).

²⁶ Artikli 2 lõike 1 punktis b on „aine“ määratletud kui „looduslik või tootmisprotsessi teel saadud keemiline element või selle ühendid“ teatavate täpsustustega.

²⁷ Artikli 2 lõike 1 punktis c on „segu“ määratletud kui „kahest või enamast ainest koosnev segu või lahus“. Keeleversioonid, millega ma tutvusin (hispaania, prantsuse, inglise, saksa, itaalia, portugali ja rumeenia keel), kinnitavad seda osaliselt tautoloogilist määratlust.

²⁸ Analoogselt, kuid turustaja kohta on selline „konkreetselt identifitseerimine“ ette nähtud lõigetes 3 ja 4 teatavate kosmeetikatoodete puhul, mis on juba turule toodud 11. juulil 2013.

²⁹ 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus A.M. (C-667/19, EU:C:2020:1039), punkt 27, milles on viidatud 12. aprilli 2018. aasta kohtuotsusele Fédération des entreprises de la beauté (C-13/17, EU:C:2018:246, punktid 23–25 ja seal viidatud kohtupraktika).

74. Nende eesmärkide saavutamiseks „ei või [...] [liikmesriigid] keelduda käesoleva määruse nõuetele vastavate kosmeetikatoodete turul kättesaadavaks tegemisest, seda keelata või piirata“,³⁰ kuid võivad võtta kaitsemeetmeid, nagu on vaidluse all käesolevas kohtuasjas.

75. Inimeste tervise kaitse, mis piirab toodete vaba liikumist, kumab läbi kogu määrusest nr 1223/2009.³¹ Selles võib eristada kahte toimimistaset:

- kosmeetikatoodete reguleerimine, mis kuulub komisjoni ainupädevusse, et tagada turu ühtsus ja samal ajal ka tarbijate tervis. Selleks tuleb *a priori* kindlaks määrata, millised kosmeetikatooted (ja seega millised ained) on vastuvõetavad ja millistel tingimustel;³²
- turujärelevalve (määruse VII peatükk), mille eest vastutavad liikmesriikide ametiasutused ja mis õigustab ajutiste meetmete võtmist (määruse VIII peatükk), et kaitsta *a posteriori* inimeste tervist tõsiste ohtude eest.

76. Liikmesriigi ametiasutus täidab turujärelevalve ülesandeid, milleks peab tal olema asjakohast teavet. Vastutavad isikud ja turustajad peavad eelkõige teda teavitama kosmeetikatoote tõsisest soovimatust mõjust (määruse nr 1223/2009 artiklid 22 ja 23).

77. Määruse nr 1223/2009 artiklis 24 on sätestatud, et kui tekib tõsiseid kahtlusi seoses *kosmeetikatoodetes sisalduva aine* ohutusega, võib selle liikmesriigi pädev asutus, kus sellist ainet sisaldav toode on turul kättesaadavaks tehtud, „nõuda, et vastutav isik esitaks *loetelu kõikidest* tema vastutusalasse kuuluvatest *kosmeetikatoodetest, mis seda ainet sisaldavad*“.³³

78. Asjaolu, et see on määruses nr 1223/2009 ette nähtud, tähendab loogiliselt, et liikmesriigi asutusel on teavet mitte ainult ühe konkreetse toote, vaid sama ainet sisaldavate toodete „loetelu“ kohta.

79. Mil määral vastab see „loetelu“ toodete „rühmale“ või „kategoriale“, on minu arvates pigem semantiline kui tegelik küsimus. Oluline on see, et liikmesriigi asutuse kontroll kas omal algatusel³⁴ või vastutavate isikute või turustajate poolt teavitamise alusel võib tekitada kahtlusi ühes või mitmes kosmeetikatootes oleva aine ohutuses.

80. Liikmesriigi asutus saab seega kindlaks teha selliste kosmeetikatoodete kogumi (nimetatagu seda siis loendiks, rühmaks või kategooriaks), mis võivad teatava aine tõttu nende koostises kahjustada inimeste tervist. Kui see on nii artikli 24 puhul, on see samamoodi õige ka määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõike 1 puhul.

³⁰ Määruse nr 1223/2009 artikkel 9.

³¹ Inimeste tervisele ja ohutusele tuginemist on korratud määruse nr 1223/2009 preambulis.

³² See reguleerimine sõltub loogiliselt pidevast arengust, mis väljendub määruse nr 1223/2009 lisade sagedases muutmises. Komisjon võib selle määruse artikli 31 alusel lisasid muuta, kui a) „kosmeetikatoodetes sisalduvate ainete kasutamisest põhjustatud potentsiaalne risk inimeste tervisele nõuab meetmete võtmist kogu ühenduses“; b) neid lisasid on vaja kohandada „teaduse ja tehnika arenguga“ ja c) „selleks, et tagada turulelastud kosmeetikatoodete ohutus“.

³³ Kohtujuristi kursiiv.

³⁴ Artiklis 22 on ette nähtud kontrollimine, „hinnates toote andmikku“. See andmik on sätestatud artiklis 11, milles on üksikasjalikult täpsustatud kohustuslik sisu, mis tuleb teha kättesaadavaks selle liikmesriigi pädevale asutusele, kus andmikku hoitakse.

81. Määrusega nr 1223/2009 liikmesriikide asutustele kättesaadavaks tehtud reageerimismehhanismid vastavad kahele erinevale stsenaariumile:

- esimese kohaselt jälgitakse, et kosmeetikatoode vastaks määruse nr 1223/2009 nõuetele, millele on viidatud selle määruse artikli 25 lõikes 1. Kui toode ei vasta ühele neist tingimustest, võib liikmesriigi asutus pöörduda vastutava isiku poole, et viimane võtaks kõik vajalikud meetmed,³⁵ või anda korralduse toode kaubandusest kõrvaldada või tagasi võtta;³⁶
- teisel juhul, millele viitab määruse nr 1223/2009 artikkel 27, vastavad „turul kättesaadavaks tehtud kosmeetikatoode või -tooted“ selle määruse nõuetele,³⁷ kuid liikmesriigi ametiasutused leiavad, et need kujutavad endast siiski tõsist ohtu inimeste tervisele, ja lepivad seega kokku piirata nende toodete turustamist või kasutamise tingimusi.

82. Selle teise stsenaariumi (mis on siin oluline) kohaselt toob liikmesriigi asutus, kes tuvastab ühes või mitmes kosmeetikatootes tõsise ohu tervisele, kuigi toode vastab määruse nr 1223/2009 nõuetele, kaudselt välja määruse enda (eriti selle lisade) võimaliku anomaalia. See väidetav anomaalia omandab seega ühenduse mõõtme ja liikmesriigi ametiasutus teeb komisjoniga lojaalset koostööd, kui ta teavitab teda selle olemasolust.

83. Sellest tulenevalt võib liikmesriigi asutuse sekkumine olla vaid ajutine, kuni komisjoni kinnitab, et määruses nr 1223/2009 ette kirjutatu, mis on väidetavalt ebasobiv, on siiski õige (sel juhul peab liikmesriigi asutus oma ajutise meetme, mis ei ole põhjendatud, tühistama), või seda tuleb vastupidi muuta (sel juhul komisjon kinnitab, et ajutine meede oli põhjendatud ja et tuleb järgida sama määruse artiklis 31 sätestatud menetlusi).

84. Liikmesriigi asutuse ja komisjoni vahelise koostöö loogika, mis tuleneb määrusest nr 1223/2009, seletab, et kui ajutised meetmed on õigustatud, viitab artikli 27 lõige 4 artikli 31 lõikele 1, kuna selles on seos „kosmeetikatoodetes sisalduvate *ainete* kasutamisest põhjustatud potentsiaalse riskiga inimeste tervisele[, mis] *nõuab meetmete võtmist kogu ühenduses*“.³⁸

85. Kui see on nii, mida liikmesriigi ametiasutus võib komisjoni jaoks esile tuua, et komisjon teeks lõpliku otsuse, tuleneb teatavate ainete kasutamisest kosmeetikatoodetes inimeste tervisele oht. Seega on määruse nr 1223/2009 eesmärgiga rohkem kooskõlas see, kui selle määruse artikli 27 lõikega 1 lubatud ajutisi meetmeid võib laiendada mitte ainult ühele konkreetsele tootele, mis on identifitseeritud selle kaubamärgi ja ärinimega, vaid paljudele toodetele,³⁹ mis on rühmitatud nendes sisalduva aine järgi. Kui need tooted ohustavad tervist, siis just seetõttu, et need sisaldavad kõnealust ainet.

³⁵ Määruse nr 1223/2009 artikli 25 lõige 5 volitab liikmesriigi asutust võtma „kõik asjakohased meetmed kosmeetikatoote turul kättesaadavaks tegemise keelamiseks või piiramiseks või toote turult kõrvaldamiseks või tagasivõtmiseks“ kahel juhul: a) kui „vastutav isik ei võta kõiki asjakohaseid meetmeid lõikes 1 osutatud tähtaja jooksul“ ja b) kui „on vaja kohest tegutsemist, sest on tekkinud tõsine risk inimeste tervisele“.

³⁶ Nende loetelu (määruse nr 1223/2009 artikli 25 lõike 1 punktid a–l) on väga üksikasjalik.

³⁷ Määruse nr 1223/2009 põhjendus 58: „Kosmeetikatoodete puhul, mis vastavad käesoleva määruse sätetele, kuid sellest hoolimata võivad ohustada inimeste tervist, tuleks ette näha kaitsemeetmete menetlus“.

³⁸ Kohtujuristi kursiiv.

³⁹ Prantsuse valitsus rõhutab, et määruse nr 1223/2009 artikkel 27 lisab väljendi mitmuses („toode või tooted“) nõukogu 27. juuli 1976. aasta direktiivi 76/768/EMÜ liikmesriikides kosmeetikatoodete kohta vastuvõetud õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT 1976, L 262, lk 169; ELT eriväljaanne 13/03, lk 285) artikli 12 lõikes 1 kasutatud ainsuse asemel. Oma 6. detsembri 2019. aasta vastuses komisjonile rõhutas ANSM juba selle sätte sõnastuse muutmist.

86. See tõlgendus – kordan – on kooskõlas lisade läbivaatamise menetluse meetodikaga, mida komisjon peab määruse nr 1223/2009 artikli 31 kohaselt kasutama, kui ta leiab, et ajutine meede on põhjendatud.

87. Kui see läbivaatamise menetlus algatati pärast liikmesriigi ametiasutuse sekkumist, mida peetakse põhjendatuks, ja selle eesmärk on ennetada riske, mis on tingitud „kosmeetikatoodetes sisalduvate ainete kasutamisest“ (mitmuses),⁴⁰ on mõistlik, et liikmesriigi asutus oleks võinud kaaluda ühe sellise tootekategooriaga seotud riske, mille tooted sarnanevad selle poolest, et sisaldavad sama ainet, mis on väidetavalt inimeste tervisele ohtlik.

88. Määruse nr 1223/2009 artiklites 27 ja 31 on viidatud kosmeetikatoodetele, mis on – nagu ma juba meenutasin – artikli 2 lõike 1 punktis a määratletud kui aine või ainete segu. Miski ei takista seega seda, et ühte tootekategooriat iseloomustatakse selliselt, et neis toodetes on teatavat ainet.

89. Mulle näib, et see lahendus on kõige paremini kooskõlas määruse eesmärkide ja selle süstemaatilise tõlgendusega. Ühtsete tunnustega kosmeetikatoodete suhtes ajutise meetme kohaldamine tagab tõhusamalt inimeste tervise kaitse piisava taseme. See eesmärk kaalub üles määruse nr 1223/2009 tekstis esindatud erinevad vastandatud huvid.

90. Seda seisukohta kinnitavad minu arvates kolm täiendavat argumenti:

- esiteks välditakse võimalikku diskrimineerimist, mis tuleneks teatud kaubandusvormide väljavalimisest, et piiraval meetmel oleks mõju üksnes neile. Asjaolu, et viimati nimetatud meede põhineb sellel, et ainet on paljude toodete koostises, takistab ühtlasi konkurentsi moonutamist turul, kuna kriteerium on objektiivne ning hõlmab kõiki tootjaid ja turustajaid ühtemoodi;⁴¹
- teiseks, nagu väidab Prantsuse valitsus, ei ole kosmeetikatoodete turuleviimiseks (erinevalt ravimitest) vaja eelnevat luba, nii et liikmesriikide ametiasutused ei saa ammendavalt määratleda neid tooteid, mis sisaldavad konkreetset ainet. Kohtuistungil tuvastati, et ei määruse nr 1223/2009 artiklis 13 ette nähtud raamtekst ega artiklis 11 osutatud tootja andmik ei ole tõhusad vahendid selleks, et võimaldada liikmesriigi ametiasutusel igal ajal üksikasjalikult teada, milliseid aineid ja millises osakaalus need turule viidud tooted sisaldavad;
- lõpuks tuleb vältida, et õigusnormi tõlgendamine viiks absurdini. Seda silmas pidades väldib kaitsemeetme võtmine tooterühma või -kategooria suhtes, mida iseloomustab kõigi nende toodete ühine aine, vajadust kõiki sellises olukorras olevaid konkreetseid tooteid eraldi nimetada. Kui nõustuda FEBEA ja komisjoni seisukohaga, siis peaks liikmesriigi ametiasutus esitama komisjonile nii palju erinevaid otsuseid, kui palju on meetmest puudutatud eraldi

⁴⁰ Määruse nr 1223/2009 artikli 31 lõige 1.

⁴¹ Juba turule viidud toodete puhul esineb meelevaldselt toimimise oht, kui piisavate andmete puudumisel valitakse välja teatavad turustatavad vormid, kuid mitte teised sama koostise, aga teise nime või kaubamärgiga tooted. Toodete puhul, mis tehakse turul kättesaadavaks, on õiguskindluse huvides vaja, et liikmesriigi ametiasutuse meede hõlmaks ühiste elementidega toodete kategooriaid: pärast meetme avaldamist ootavad tootjad mõistlikult komisjoni otsust, et teada saada, mida tuleb kõnealust ainet sisaldava toote puhul järgida. Igal juhul on tegemist üleminekuolukorraga, mida komisjon peab selgitama, tehes võimalikult kiiresti määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõikes 3 ette nähtud otsuse.

tooteid (mida võib olla sadade kaupa)⁴², mis sisaldavad sama ainet, aga mis erinevad ainult kaubamärgi või ärinime poolest.⁴³

91. On tõsi, et kaitsemeede, mis on otsustatud selle järgi, et kosmeetikatoodete kategooria sisaldab teatud ainet, võib mõjutada nende kaupade vaba liikumist rohkem kui ühe konkreetse toote puhul. Komisjoni mure on seega õiguspärane selleks, et vältida siseturu killustumist ja kaitsta selle sektori täielikku ühtlustamist.

92. Määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõike 3 tõlgendus, mille ma soovitan valida, ei ole vastuolus ühtlustatud nõuetega, mille järgimine on tagatud nii selle artiklis 28 ette nähtud õiguskaitsevahenditega kui ka komisjoni pädevusega tunnistada riigisisene meede vajaduse korral põhjendamatuks.

93. Lõpuks tuleb märkida, et liikmesriigi ametiasutuste käsutuses olevad kaitsemeetmed on kooskõlas komisjoni võimalusega kasutada määruse nr 1223/2009 artikli 31 lõike 1 kolmandat lõiku, kui ta tuvastab „tungiva kiireloomulisuse“ seoses sama määruse lisades lubatud ainega.

94. Kordan, et komisjoni selline võimalus ei välista algatusi liikmesriikide ametiasutustelt, kes võivad avastada nende territooriumil turustatava toote võimalikku tõsist ohtu inimeste tervisele ja reageerida kiiremini. Selle määruse artiklis 27 ette nähtud mehhanismi *lisaväärtus*, mis täiendab artikli 31 lõiget 1, seisneb just nimelt selles, et asutustele antakse tõhusad (vahetult täitmisele pööratavad) vahendid, säilitades samal ajal kosmeetikatoodete siseturu ühtsuse, jättes viimase sõna õiguse komisjonile.

3. Teabevahetussüsteem

95. Vastavalt määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõike 2 teisele lõigule kasutatakse „[e]simese lõigu kohaldamisel [...] direktiivi 2001/95/EÜ^[44] artikli 12 lõikes 1 sätestatud teabevahetuse süsteemi“.

96. Komisjon rõhutab, et teabevahetus selles süsteemis (nimega „RAPEX“) piirdub ainult konkreetse toote suhtes võetud üksikmeetmetega, mitte ei hõlma ühe või mitme tootekategooria suhtes võetud üldiseid meetmeid.

97. Oma väite toetuseks viitab komisjon rakendusotsusele (EL) 2019/417,⁴⁵ eriti selle lisa I osa punktile 4.4, mille kohaselt „[ü]ldiselt kohaldatavatest meetmetest, mis on vastu võetud riigi tasandil ning mille eesmärk on ennetada või piirata üldiselt kirjeldatud kategooria(te) tarbekaupade turustamist ja kasutamist [...], ei tuleks komisjoni teavitada RAPEXi süsteemi kaudu“.

⁴² Samamoodi teatas ANSM 6. detsembri 2019. aasta kirjas (punkt 2.1.) komisjonile, et operatiivselt „oleks praktiliselt võimatu“ teatada sama paljudest ajutistest meetmetest, kui on vaidlusaluse aine sisalduse tõttu meetmest puudutatud tooteid“.

⁴³ Nii rõhutati kohtuistungil, et kui komisjon pandi fakti ette, et ühes liikmesriigis võib olla turul kättesaadavaks tehtud sadu ainult ühte tüüpi kasutusega kosmeetikatoote vorme, ei pakkunud ta muud lahendust kui anda välja samal ajal sadu kaitsemeetmeid (mis oleks asjatult kulukas nii temale kui ka liikmesriikide ametiasutustele). Sama ainet sisaldavate toodete kohta sadade toimikute käsitlemine, samas kui taotletud eesmärgi saavutamiseks piisab ainult ühest, on näide õigusnormi tõlgendamisest *ad absurdum*.

⁴⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. detsembri 2001. aasta direktiiv üldise tooteohutuse kohta (EÜT 2002, L 11, lk 4; ELT eriväljaanne 15/06, lk 447).

⁴⁵ Komisjoni 8. novembri 2018. aasta rakendusotsus, milles sätestatakse üldist tooteohutust käsitleva direktiivi 2001/95/EÜ artikliga 12 ette nähtud Euroopa Liidu kiire teabevahetuse süsteemi RAPEX ja selle teavitamissüsteemi haldamise suunised (ELT 2019, L 73, lk 121).

98. Samas sättes on siiski lisatud, et „[k]õigist sellistest riigi tasandi meetmetest, mida kohaldatakse üksnes üldiselt määratletud tootekategooriate suhtes, nagu kõik tooted üldiselt või kõik sama otstarbega tooted, ning mitte nende toodete (tootekategooriate) suhtes, mis tehakse kindlaks konkreetselt nende kaubamärgi, eriomase välimuse, tootja, tarnija, mudeli nime või numbri jms järgi, tuleb komisjoni teavitada vastavalt [...] direktiivile (EL) 2015/1535⁴⁶“.

99. Kui ANSM tegi vaidlusaluse otsuse, mille ta edastas komisjonile RAPEXi kaudu, ei kehtestanud ta piiranguid, mida „kohaldatakse üksnes üldiselt määratletud tootekategooriate suhtes“, vaid konkreetselt toodetele, mis identifitseeritakse selle järgi, et need sisaldavad fenoksüetanooli.

V. Ettepanek

100. Eespool öeldut arvestades teen ettepaneku vastata Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esimesele kuni kolmandale küsimusele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. novembri 2009. aasta määruse (EÜ) nr 1223/2009 kosmeetikatoodete kohta artikli 27 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et komisjoni ametniku kiri, mis on saadetud liikmesriigi ametiasutusele, kes võttis selle määruse artikli 27 lõike 1 alusel ajutise meetme, ei kujuta endast määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõikes 3 ette nähtud komisjoni „otsust“, kui selles ei ole muude tegurite hulgas sõnaselgelt märgitud, et see ajutine meede on või ei ole põhjendatud.
2. Seni, kuni komisjon ei ole teinud määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõikes 3 ette nähtud otsust, võib kohus, kellele on esitatud kaebus sama artikli 27 lõike 1 alusel liikmesriigi pädeva asutuse võetud ajutiste meetmete peale, hinnata nende meetmete vastavust nii liidu õiguse kui ka liikmesriigi õiguse sisulistele ja menetlusnormidele.
3. Määruse nr 1223/2009 artikli 27 lõikega 1 on liikmesriigi pädeval asutusel lubatud võtta ajutisi meetmeid sama ainet sisaldavate kosmeetikatoodete kategooria suhtes.

⁴⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. septembri 2015. aasta direktiiv, millega nähakse ette tehnilistest eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord (ELT 2015, L 241, lk 1).