

Kohtuasi C-759/23

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

7. detsember 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

High Court (Iirimaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

29. november 2023

Kaebajad:

PJ Carroll & Company Ltd

Nicoventures Trading Ltd

Vastustajad:

The Minister for Health

Iirimaa

Attorney General

Menetlusse astujad:

Philip Morris Limited

Philip Morris Products SA

Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA

[...] [Riigisisesed viited ja pooled]

[...] Kaebajad taotlevad järgmist:

1. Tuvastada Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELTL“) artikli 288 ja/või artikli 291 lõike 1 alusel, et komisjoni 29. juuni 2022. aasta delegeeritud direktiiv (EL) 2022/2100, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/40/EL seoses teatavate

erandite tühistamisega kuumutatud tubakatoodete puhul (edaspidi „delegeeritud direktiiv“), on kehtetu ja seega ei ole see teise vastustaja suhtes siduv.

2. Tuvastada, et eeskirjadega, millega vastavalt Euroopa ühenduste 1972. aasta seaduse (European Communities Act 1972 (muudetud) (edaspidi „1972. aasta seadus“) 2. jaole jõustatakse delegeeritud direktiiv riigisiseses õiguses täies ulatuses, ületatakse 1972. aasta seaduse paragrahvi 3 lõikest 1 tulenevat pädevust ja need oleksid vastuolus põhiseaduse artikliga 15.2.1 (riigi õigusloomepädevus).
3. Tuvastada, et delegeeritud direktiivi järgimiseks vastu võetud või kehtestatud riigisisese õigusnormid rikuksid 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; edaspidi „tubakatoodete direktiiv“), kuna puudub tubakatoodete direktiivi kehtiv muudatus, mis lubaks liikmesriikidel keelustada tubakatooted, millel on eristav maitse või lõhn või mille koostisosad sisaldavad maitse- ja/või lõhnaaineid, välja arvatud sigarettid ja isevalmistatavate sigarettide tubakas.
4. Tühistada esimese ja/või teise vastustaja otsus võtta vastu, avaldada ja kohaldada Iiri õiguse sätteid, mis on vajalikud delegeeritud direktiivi järgimiseks või millega võetakse üle delegeeritud direktiiv.
5. Esitada käesoleva dokumendi 1. lisas tõstatatud küsimused ELTL artikli 267 alusel Euroopa Liidu Kohtule (edaspidi „Euroopa Kohus“) eelotsuse saamiseks.
6. [...]
7. [...] [Muud riigisiseses menetluses esitatud taotlused]
[...] [Menetlustoimingud eelotsusetaotluse esitanud kohtus]
Kohus peatas menetluse, kuni Euroopa Kohus teeb eelotsuse
[...] tegi 15. septembril 2023 elektrooniliselt teatavaks tehtud otsuse [...]
mille kohaselt

OTSUSTATI, et [...] ELTL artikli 267 alusel taotletakse Euroopa Liidu Kohtult eelotsust [...]

[...] [Menetlustoimingud eelotsusetaotluse esitanud kohtus]

[...] nagu on märgitud käesoleva dokumendi lisana esitatud eelotsusetaotluses
[...]

[...] **KOHTUSEKRETÄR**

Vormistatud 29. novembril 2023

[...] [Poolte esindajate kontaktandmed]

LISA

[...]

[...] **[Riigisiseseid viited ja pooled]**

EELOTSUSETAOTLUS

EUROOPA LIIDU KOHTULE

Eelotsusetaotluse esitanud kohus

Käesoleva eelotsusetaotluse on Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „**ELTL**“) artikli 267 alusel esitanud High Court of Ireland (kõrge kohus, Iirimaa) ([...] [High Courti kohtuniku nimi]). [...] [Kontaktandmed]

Iirimaal algatatud menetluse pooled ja nende esindajad

[...] [Poolte esindajate loetelu]

Põhikohtuasja ese

Euroopa Liidu Kohtult (edaspidi „**Euroopa Kohus**“) taotletakse eelotsust komisjoni 29. juuni 2022. aasta delegeeritud direktiivi (EL) 2022/2100 (millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/40/EL seoses teatavate erandite tühistamisega kuumutatud tubakatoodete puhul, edaspidi „**delegeeritud direktiiv**“) kehtivuse kohta.

Põhikohtuasja vaidlus puudutab küsimust, kas delegeeritud direktiiv on kehtiv või mitte. Kaebajad on muu hulgas palunud tuvastada, et tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate Euroopa Liidu eeskirjade 2023. aasta muudatused (European Union (Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) (Amendment) Regulations 2023) (edaspidi „**2023. aasta eeskirjad**“), millega võetakse delegeeritud direktiiv üle Iiri õigusesse, on kehtetud.

Põhikohtuasjas tõstatatud küsimuste lahendamiseks on vaja Euroopa Kohtu otsust, kuna Iiri kohus ei ole pädev tuvastama liidu õigusakti kehtetust.

1. Eelotsuse küsimused

- 1.1. **1. küsimus.** Kas delegeeritud direktiiv on kehtetu, kuna sellega on ületatud direktiivi 2014/40/EL artikli 7 lõikes 12 ja artikli 11 lõikes 6 antud volitusi, kui võtta arvesse ELTL artiklit 290 ning direktiivi 2014/40/EL artikli 2 punkti 14, artiklit 19 ja artiklit 28?
- 1.2. **2. küsimus.** Kas delegeeritud direktiiv on kehtetu, kuna komisjonil ei olnud õigust järeltada, et olukord on oluliselt muutunud direktiivi 2014/40/EL artikli 7 lõike 12 ja/või artikli 11 lõike 6 ja/või artikli 2 punkti 28 tähenduses?

Põhikohtuasjas käsitletavat liidu õigusnormid

Tubakatoodete direktiiv

Põhikohtuasi puudutab teatud eeskirju ning neist eeskirjadest tehtavaid erandeid, mis on sätestatud direktiivis 2014/40/EL tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (edaspidi „**tubakatoodete direktiiv**“), seoses kuumutatud tubakatoodetega.

Artikli 7 lõike 1 ja lõike 7 kohaselt on keelatud viia turule tubakatooteid, millel on eristav maitse või lõhn ja/või mille koostisosad sisaldavad maitse- ja/või lõhnaaineid. Artikli 7 lõikega 12 on nähtud ette erand muude tubakatoodete kui sigarettide ja isevalmistatavate sigarettide tubaka suhtes ning komisjonile on antud õigus võtta kooskõlas artikliga 27 vastu delegeeritud õigusakte, et tühistada kõnealune erand konkreetse tootekategooria puhul, kui komisjoni aruande kohaselt on olukord oluliselt muutunud. Mõiste „*olukorra oluline muutumine*“ on määratletud artikli 2 punktis 28.

Tubakatoodete direktiivi mõned sätted käsitlevad suitsetatavaid tubakatooteid, mõned aga tubakatooteid üldisemalt. „*Suitsuvabad tubakatooted*“ on määratletud artikli 2 punktis 5 ja „*suitsetatavad tubakatooted*“ on määratletud artikli 2 punktis 9.

Artikli 9 lõike 2 ja artikli 10 kohaselt tuleb suitsetatavatel tubakatoodetel esitada terviseohu ühendhoiatused ja lisateave, mis on üksikasjalikult sätestatud tubakatoodete direktiivis. Artikli 11 lõike 1 kohaselt on liikmesriikidel lubatud teha neist nõuetest erand muude suitsetatavate tubakatoodete suhtes kui sigaretid ja isevalmistatavate sigarettide tubakas. Artikli 11 lõikes 6 on nähtud ette võimalus see erand tühistada, kui „*olukord on oluliselt muutunud*“ artikli 2 punkti 28 tähenduses, mida kinnitab komisjoni aruanne.

Tubakatooted on määratletud tubakatoodete direktiivi artikli 2 punktis 4. Tubakatoodete individuaalsed kategooriad on loetletud artikli 2 punkti 14 alapunktis a ning artikkel 2 sisaldab nende kõigi määratlusi. Mõiste „*uudsed tubakatooted*“ on määratletud artikli 2 punktis 14 ning artikli 19 lõike 4 kohaselt

sõltuvad direktiivi asjakohased kohaldatavad sätted sellest, kas asjaomaste toodete puhul on tegemist „*suitsuvabade tubakatoodetega*“ või „*suitsetatavate tubakatoodetega*“.

Artikli 28 lõike 1 kohaselt on komisjon kohustatud („*teaduse ja tehnika valdkonna ekspertide*“ abiga) esitama kindlaksmääratud tähtjaks läbivaatamisaruande (mis käsitleb tubakatoodete direktiivi rakendamist ja mõju). Artikli 28 lõike 2 kohaselt peab komisjon oma aruandes eelkõige esile tooma „*direktiivi elemendid, mida tuleks läbi vaadata või kohandada seoses teaduse ja tehnika arenguga [...]*“ ning pöörama erilist tähelepanu järgmisele: „*b) uudsete tubakatoodete turu areng [...] ja c) turu areng, mille tõttu on olukord oluliselt muutunud*“.

20. mail 2021 esitas komisjon selle kohustuse täitmiseks aruande (edaspidi „**läbivaatamisaruanne**“), milles ta viitas raskustele kuumutatud tubakatoodete klassifitseerimisel tubakatoodete direktiivi kohaselt.

Komisjoni rakendusotsus

Tubakatoodete direktiivi artikli 5 lõike 1 ja lõike 6 kohaselt peavad liikmesriigid kohustama tubakatoodete tootjaid ja importijaid esitama liikmesriigi pädevatele asutustele mitmesugust konkreetset teavet tootemarkide ja tüüpide kaupa, sealhulgas teavet iga tubakatoote koostisosade kaalu kohta, sealhulgas esitama „*igal aastal iga liikmesriigi kohta müügi kogused (ühikutes või kilogrammides) tootemarkide ja tüüpide kaupa*“.

Artikli 5 lõikes 5 on sätestatud, et komisjon kehtestab rakendusaktidega kõnealuse teabe kättesaadavaks tegemise vormi. Selliseks rakendusaktiks on komisjoni 25. novembri 2015. aasta „*rakendusotsus (EL) 2015/2186, millega kehtestatakse tubakatooteid käsitleva teabe esitamise ja kättesaadavaks tegemise vorm*“ (edaspidi „**rakendusotsus**“). Rakendusotsusega (artikliga 2) on muu hulgas ette nähtud müügi mahu kohta andmete esitamine rakendusotsuse lisas sätestatud vormis. Kõnealuse vormi kohaselt tuleb esitada teavet tooteliikide kaupa, sealhulgas teavet tooteühiku massi, ühes tooteühikus oleva tubaka massi ja „*toote müügi mahu*“ kohta.

Delegeeritud direktiiv

15. juunil 2022 avaldas komisjon seoses tubakatoodete direktiivi artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 kohaldamisega aruande olukorra olulise muutumise kohta maitsestatud või lõhnastatud kuumutatud tubakatoodete puhul (edaspidi „**komisjoni aruanne**“). Komisjoni aruandes on märgitud, et esitatud analüüs põhineb direktiivi artikli 5 lõike 6 kohaselt ELi ühisportaali kaudu edastatud andmetel, ning selles on muu hulgas tehtud järeldus, et i) kuumutatud tubakatoodete jaemüügi maht suurenes aastatel 2018–2020 enam kui 10% võrra rohkem kui viies liikmesriigis ja ii) kuumutatud tubakatoodete jaemüügi maht vastas 3,3[3]%-le tubakatoodete kogumüügist liidu tasandil 2020. aastal, ületades tubakatoodete direktiivis artikli 2 punktis 28 osutatud 2,5% künnise. Komisjoni

aruandes käsitleti ka küsimust, kas alla 25-aastaste tarbijate seas on kuumutatud tubakatoodete tarbimine oluliselt suurenenud, ning leiti, et ei ole.

29. juunil 2022 võttis komisjon vastu delegeeritud direktiivi ning algas kahekuuline Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt läbivaatamise periood (mida 18. juulil 2022 pikendati veel kahe kuu võrra). Nõukogu ega Euroopa Parlament ei esitanud ühtegi vastuväidet, kuigi Bulgaaria, Itaalia, Kreeka ja Küpros esitasid ühisavalduse, millega nad esitasid ametlikult oma vastuväited, märkides, et direktiiviga „ületatakse [tubakatoodete direktiivis] sätestatud delegeeritud volitusi ning see hõlmab Euroopa seadusandjate pädevusse kuuluvaid olulisi elemente“.

Delegeeritud direktiiv avaldati *Euroopa Liidu Teatajas* 3. novembril 2022 ja see jõustus 23. novembril 2022.

Delegeeritud direktiiviga tehti tubakatoodete direktiivi artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 1 tekstis muudatused, millega tühistati kuumutatud tubakatoodete suhtes kohaldatud erandid. Uus asendatud artikli 7 lõike 12 sisaldab kuumutatud tubakatoodete määratlust, mida tubakatoodete direktiivis varem ei olnud ning mille kohaselt „kuumutatud tubakatoode“ võib „sõltuvalt toote omadustest“ olla „suitsuvaba tubakatoode“ või „suitsetatav tubakatoode“. Seejärel lisati see asja määratletud tootekategooria artikli 11 lõikesse 1.

Asjakohased riigisisese õigusnormid

Delegeeritud direktiiv võeti üle 2023. aasta eeskirjadega, millega delegeeritud direktiivi sätete arvessevõtmiseks muudeti tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate Euroopa Liidu 2016. aasta eeskirjade ((Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) Regulations 2016) eeskirja nr 8.

Tervishoiuminister allkirjastas 2023. aasta eeskirjad 26. juunil 2023 ja need esitati Iirimaa parlamendile 28. juunil 2023. 2023. aasta eeskirjade vastuvõtmise teade avaldati Iiri valitsuse ametlikus väljaandes *Iris Oifigiúil* 30. juunil 2023. 2023. aasta eeskirjad jõustusid 23. oktoobril 2023.

Põhikohtuasja faktilised asjaolud ja menetluse taust

Kaebajad ja menetlusse astujad turustavad või kavatsevad turustada kuumutatud tubakatooteid, sealhulgas neid, millel on eristav maitse või lõhn ja/või mille koostisosad sisaldavad maitse- ja/või lõhnaaineid, kogu Euroopa Liidus.

Iirimaa High Court (kõrge kohus) võttis kaebajate kaebuse menetlusse 11. jaanuaril 2023.

Iirimaa High Court (kõrge kohus) ([...] [kohtuniku nimi]) käsitles põhikohtuasja 11. ja 12. juulil 2023. 15. septembril 2023 tehti otsus taotleja Euroopa Kohtult eelotsust delegeeritud direktiivi kehtivuse kohta.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

Kaebajad ja menetlusse astujad on seisukohal, et delegeeritud direktiiv on kehtetu ja seetõttu on 2023. aasta eeskirjad õigusvastased. Nad väidavad järgmist.

Delegeeritud volituste kasutamine / ELTL artikkel 290

Kui artikli 7 lõige 12 ja artikli 11 lõige 6 kohustavad komisjoni tühistama erandid „*konkreetses tootekategoorias*“ puhul, siis on kõnealused tootekategooriad need, mis on konkreetselt loetletud tubakatoodete direktiivi artikli 2 punkti 14 alapunktis a (st need, mis olid olemas tubakatoodete direktiivi jõustumise ajal ja mis on tubakatoodete direktiivis määratletud). Need sätted ei anna komisjonile õigust tühistada erandit artikli 2 punkti 14 alapunktis a määratletud „*uudse tubakatoote*“ puhul. Seda tõlgendust toetab Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-220/17 Planta-Tabak Manufaktur (EU:C:2019:76), milles käsitleti artikli 7 lõikes 14 kasutatud mõiste „*tootekategooria*“ õiget tõlgendamist.

Komisjonile artikli 7 lõikega 12 ja artikli 11 lõikega 6 delegeeritud volitusi ei saa kasutada selleks, et määratleda ja seejärel reguleerida (kuni täieliku keelustamiseni) uudseid tubakatooteid, mida ELi seadusandja ei ole kunagi konkreetselt käsitlenud ega nende suhtes poliitilisi valikuid teinud.

Selline tegevus hõlmab õigusnormide vastuvõtmist poliitilise või strateegilise valiku alusel, see aga on tubakatoodete direktiivi oluline osa, mis on reserveeritud seadusandjale ja mille puhul ei saa delegeeritud volitusi kasutada.

Tubakatoodete direktiiviga ei ole sõnaselgelt antud volitusi uue tubakatoodete kategooria määratlemiseks ja seejärel selle reguleerimiseks erandi tühistamise teel.

Seetõttu on delegeeritud direktiiv vastuolus ELTL artikli 290 lõike 1 teise lõigu mõlema osaga ja ületab antud delegeeritud volitusi.

Tubakatoodete direktiivi üldisest ülesehitusest nähtub, et ELi seadusandja on loonud süsteemi, mille raames võib komisjoni delegeeritud õigusaktidega kehtestada teatud täiendavaid kohustusi tubakatoodete puhul, mis olid tubakatoodete direktiivi jõustumise ajal teada. Lisaks nähti sellega ette, et uusi või vähetuntud tooteid tuleks jälgida, et ELi seadusandja saaks tulevikus võtta vastu uusi piiranguid, kui selliste toodete olemus ja mõju on kindlaks tehtud ning esmasel tasandil on langetatud otsus asjakohaste seadusandlike meetmete kohta. See kajastub tubakatoodete direktiivi sõnastuses, nimelt tubakatoodete kategooriate määratluses artiklis 2 ja nende kategooriate reguleerimises olenevalt sellest, millise konkreetselt määratletud tootega on tegemist.

Tubakatoodete direktiivi artikli 28 lõike 2 kohaselt peab komisjon oma läbivaatamisaruandes pöörama „*erilist tähelepanu*“ „*uudsete tubakatoodete turu [arengule]*“ ja eraldi „*[turu arengule]*, mille tõttu on olukord oluliselt muutunud“; see rõhutab, et tubakatoodete direktiivi kohaselt käib olukorra olulise

muutumise analüüs olemasolevate tubakatoodete, mitte uudsete tubakatoodete kohta.

Läbivaatamisaruandest nähtub, et komisjon möönab uudsete tubakatoodete (nagu kuumutatud tubakatooted) puhul erilisi reguleerimisprobleeme, mida saab lahendada üksnes esmase õigusakti vastuvõtmisega. Pealegi oleks see ebaloogiline, kui komisjon saaks määratleda uusi tootekategooriaid ja seejärel tagasiulatuvalt kohaldada nende suhtes varasemate perioodide andmeid, et tuvastada „olukorra oluline muutumine“ tubakatoodete direktiivi artikli 28 punkti 28 tähenduses.

Delegeeritud direktiiviga ületati komisjonile delegeeritud volitusi ja reguleeriti lubamatult tubakatoodete direktiivi olulisi osi, kehtestades uue „*konkreetsed tootekategooria*“, mis hõlmab samal ajal nii „*suitsuvabasid tubakatooteid*“ kui ka „*suitsetatavaid tubakatooteid*“. Tubakatoodete direktiivis tehakse suitsuvabade ja suitsetatavate tubakatoodete vahel selget vahet ning viimaste puhul on nähtud ette teistsugused ja koormavamad märgistamis- ja pakendamiseeskirjad. Tubakatoodete direktiivi artikli 19 lõikest 4 tuleneb selgelt, et uudne tubakatoode kuulub kas ühte või teise kategooriasse – selline toode ei saa korraga kuuluda mõlemasse kategooriasse.

Olukorra olulise muutumise kindlakstegemine

Viis, kuidas komisjon lähenes olukorra olulise muutumise küsimusele, ületas komisjonile tubakatoodete direktiiviga delegeeritud volitusi. Analüüsides, kas artikli 28 viimase lauseosa tingimus (2,5% turuosa künnis) on täidetud, tugines komisjon enda väljatöötatud väärale meetodile. Seda tehes ületas komisjon artikli 7 lõikes 12 ja artikli 11 lõikes 6 talle pandud „tehnilise ülesande“ ulatust määral, mis muudab delegeeritud direktiivi kehtetuks.

Komisjon lähtus sigarettide ja muude tubakatoodete, sealhulgas kuumutatud tubakatoodete mahu hindamisel vääralt „*ühikutest*“, ent ta oleks pidanud lähtuma „*kaalust*“, sest kuumutatud tubakatoodetes moodustab tubakas ligikaudu 50% tavapäraste sigarettide tubaka kaalust ning kaalupõhine teave oli kättesaadav ja võimaldanuks müügi mahu usaldusväärsemat analüüsi, milles võrreldakse sarnaseid elemente. Sellise põhimõtteliselt väära meetodi kasutamisega ületas komisjon talle artikli 7 lõikes 12 ja artikli 11 lõikes 6 pandud tehnilise ülesande ulatust.

Arvestades, et tubakatoodete direktiiv keskendub tubaka tervise mõju reguleerimisele, oluks komisjoni arvutuste ainus õige kriteerium tubaka kogus igas tootekategoorias, sealhulgas kuumutatud tubakatoodetes. Komisjoni otsus kasutada ühikupõhist arvutust, võtmata arvesse eri toodete ühikute tubakasisalduse erinevusi, on väärt ja ebausaldusväärne.

Tubakatoodete tootjad ja turustajad on rakendusotsuse kohaselt kohustatud esitama andmed igas tootes sisalduva tubaka kaalu kohta, mis tähendab, et komisjonil olid olemas vajalikud andmed, et hinnata turuosa õiglaselt ja

usaldusväärsest tubaka kaalu kui asjakohasema näitaja alusel. Kui kuumutatud tubakatoodete turuosa oleks mõõdetud tubaka kaalu, mitte ühikute alusel, ei oleks 2,5% künnist saavutatud, kuna kuumutatud tubakatoodetes moodustab tubakas ligikaudu 50% tavapärase sigarettide tubaka kaalust. Komisjon ületas talle delegeritud volitusi, töötades välja põhimõtteliselt vale meetodi, mille kasutamisel saadi põhimõtteliselt vale tulemus, ning see omakorda viis maitsestatud või lõhnastatud kuumutatud tubakatoodete keelustamiseni delegeritud direktiiviga, mida ei oleks tohtinud juhtuda.

Vastustajad väidavad järgmist.

Delegeritud volituste kasutamine / ETL artikkel 290

Tubakatoodete direktiivi eesmärk on ulatuslik ja dünaamiline reguleerimine kooskõlas direktiivi eesmärkidega, milleks on tubakatoodete ühisturu ühtlustamine, tervisekaitse kõrge tasemest lähtumine ja suutlikkus reageerida turu arengule, sealhulgas uudsete tubakatoodete kasutuselevõtule.

Tubakatoodete direktiiv hõlmab selgelt kõiki „*tubakatooteid*“ selle mõiste artikli 2 kohases laias tähenduses, mis vältimatult hõlmab nii tubakatoodete direktiivi jõustumise ajal olemas olnud tubakatooteid kui ka artikli 2 punktis 14 esitatud laias määratluses sisalduvaid uudseid tubakatooteid, st alates 2014. aasta aprillist kasutusele võetud tubakatooteid, nagu näiteks kuumutatud tubakatooted.

Kuna artikli 7 lõikes 12 ja artikli 11 lõikes 6 puudub „*muude tootekategooriate*“ või „*konkreetsete tootekategooriate*“ määratlus, tuleb tubakatoodete direktiivi teleoloogilisest tõlgendusest lähtudes omistada nendele väljenditele tavatähendus, st et need hõlmavad kõiki tubakatoodete kategooriaid, sealhulgas kuumutatud tubakatooteid, mis kuuluvad „*tubakatoote*“ üldise määratluse alla. Kohtuasjas Planta Tabak tehtud otsuses piirdui tubakatoodete direktiivi artikli 7 lõikes 14 kasutatud väljendi „*muu tootekategooria*“ õige tõlgendamise konkreetse küsimusega ja see kohtuotsus ei toeta põhikohtuasjas esitatud väiteid, mis on seotud hoopis muude küsimustega.

Kaebajad ja menetlusse astujad nõustuvad, et kuumutatud tubakatooted kuuluvad artikli 7 lõikes 1 ja artikli 11 lõikes 1 sätestatud keeldude ning artikli 7 lõikes 12 ja artikli 11 lõikes 6 neist keeldudest tehtud erandite kohaldamisalasse. Seejärel püüavad nad – kunstlikul ning tubakatoodete direktiivi eesmärkide ja ulatusliku reguleerimisega vastuolus oleval viisil – saavutada, et nende suhtes ei kohaldataks artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 neid osi, millega volitatakse komisjoni lõpetama erandite kohaldamine, kui olukorra olulise muutumise kriteeriumid on täidetud. See annaks sisuliselt vabad käed maitsestatud või lõhnastatud uudsete tubakatoodete, näiteks maitsestatud või lõhnastatud kuumutatud tubakatoodete reguleerimata kasutuselevõtuks, mis on vastuolus tubakatoodete direktiivi sõnaselgete reguleerimiseesmärkidega. Artikli 19 lõikest 4 tuleneb selgelt, et tubakatoodete direktiivi sätteid kohaldatakse uudsete tubakatoodete suhtes, mis

tähendab, et artikli 7 lõiget 12 ja artikli 11 lõiget 6 kohaldatakse ka kuumutatud tubakatoodete suhtes.

Eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete keelust artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 kohaselt tehtud erandi käsitlemine on tehniline ülesanne, mis tekib siis, kui teatud tubakatoodete direktiivi artikli 2 punktis 28 osutatud objektiivsed kriteeriumid on täidetud. Kõik sellesisulised poliitilised probleemid ja poliitikateemalised küsimused lahendatakse tubakatoodete direktiivi tingimuste kohaselt. Vaidlusalustes sätetes on üksnes täpsustatud selle tehnilise ülesande ulatust ning komisjon täitis õigesti selle ülesande seoses kuumutatud tubakatoodetega, kasutades talle delegeeritud volitusi rakendada tubakatoodete direktiivi sätetega juba otsustatud poliitikat, ning komisjon ei muutnud põhiõigusakti olulisi osi.

Delegeeritud direktiivi seletuskirjas osutati selgelt, et liidu seadusandja on eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete turuleviimise keelamise poliitikavaliku teinud juba tubakatoodete direktiivis endas (seda toetavad direktiivi põhjendused 19 ja 26). Delegeeritud volitused hõlmavad selgelt uue tubakatoodete kategooria määramist, et lõpetada keelust artikli 7 lõikes 12 ja artikli 11 lõikes 6 tehtud erandi kohaldamine, mis moodustab osa tehnilisest ülesandest määrata kindlaks, kas mingi tubakatoote puhul on olukord oluliselt muutunud.

Tubakatoodete direktiiv ise järgib ELTL artikli 290 sisu ja asjakohaseid piiranguid, mille kinnituseks on põhjendused 51 ja 52 ning artiklite 27 ja 28 sätted. Maitsestatud või lõhastatud tubakatoodete täiemahulise reguleerimise, st keelustamise poliitikat kinnitab näiteks põhjendus 15.

Kuumutatud tubakatooted moodustavad vaieldamatult tubakatoodete kategooria. Kui olukord on oluliselt muutunud, ei ole komisjonil kaalutusõigust, vaid ta on kohustatud lõpetama asjaomase erandi kohaldamise.

Artikli 28 lõikes 2 ei ole midagi vastuolulist komisjoni kohustuste vahel jälgida uudsete tubakatoodete turu arengut ja ühtlasi [jälgida] turu arengut, mille tõttu on olukord oluliselt muutunud. Nende turu arengu liikide vahel ei ole vältimatut vastuolu.

Olukorra olulise muutumise kindlakstegemine

Artikli 5 lõikest 6 tuleneb, et müügiimahust võib teatada kas kaalu- või ühikupõhiselt, ning seetõttu ei olnud komisjoni aruandes kasutatud lähenemisviisis midagi väärat. „Olukorra olulise muutumise“ määratluses ei ole müügiimahude hindamise meetodit täpsustatud. Müügiimahu ühikupõhine mõõtmine on tubakatoodete direktiivi tingimustega, sealhulgas artikli 5 lõikega 6, sõnaselgelt ette nähtud ja lubatud. Rakendusotsuse kohaselt on nõutav andmete esitamine, sealhulgas tooteühikute alusel. Andmeid esitati komisjonile vastavalt artikli 5 lõike 6 ja rakendusotsuse nõuetele.

Eelotsuse taotlemise põhjused

1. põhjus: argumentid kehtetuse ja ELTL artikli 290 väidetavate rikkumiste kohta

Kohus leidis, et on esitatud põhjendatud argumente selle kohta, et komisjon on delegeeritud direktiivi vastuvõtmisel lubamatult ja ELTL artiklit 290 rikkudes tunginud õigusnormide kehtestamise sfääri, mis kuulub liidu seadusandja ainupädevusse.

Nimelt pidas ta põhjendatuks argumente delegeeritud direktiivi kehtetuse kohta järgmistel põhjustel:

Määratledes uue tubakatoodete kategooria, milleks on kuumutatud tubakatooted, ning otsustades, et selle kategooria suhtes ei tohiks kohaldada artikli 7 lõikes 12 ja artikli 11 lõikes 6 sätestatud erandeid, tegi komisjon lubamatult poliitilise valiku keelustada müügi mahul alusel teatud tubakatoodete kategooria, kuigi see kategooria oli turul uus, seda ei olnud tubakatoodete direktiivi jõustumise ajal olemas ning liidu seadusandja ei olnud sellele andnud eraldi poliitilist ega tervisealast hinnangut. Vähemalt võib väita, et tegemist oli poliitilise valikuga, mida võis teha üksnes liidu seadusandja, mitte komisjon.

Tubakatoodete direktiivi ülesehituse kohaselt jälgib uudsete tubakatoodetega seonduvat liidu seadusandja, võttes arvesse teaduse ja tehnika arengut, ning otsese keelustamise küsimusi, eriti juhul, kui tooteid ei saa hõlpsasti liigitada suitsuvabadeks või suitsetatavateks tubakatoodeteks ja kui selliste toodete tubakasisaldus ei pruugi olla sama suur kui olemasolevate toodete puhul, käsitletakse esmastes õigusaktides, kui seadusandja on teinud poliitikavalikud selle kohta, kuidas neid uusi tooteid kõige paremini reguleerida. Nii suitsuvabasid kui ka suitsetatavaid tubakatooteid hõlmava uue tootekategooria määratlemine, et keelata kohe selliste uute toodete maitsestatud või lõhnastatud versioon, näib olevat vastuolus ELTL artikli 290 lõike 1 teise lõigu mõlema osaga, kuna selle eesmärk on reguleerida olulist aspekti ning kuna sellise valiku ulatust, sisu ja eesmärki ei ole tubakatoodete direktiivis sõnaselgelt määratletud.

Kehtivuse kohta esitatud argumentide aluseks on eeldus, et komisjonile on delegeeritud volitus tühistada erand kõigi uudsete maitsestatud või lõhnastatud tubakatoodete suhtes juhul, kui need tooted vastavad artikli 2 punktis 28 sätestatud müügi mahul tingimustele, olenemata nende tubakasisaldusest või mõjust tervisele võrreldes olemasolevate toodetega. Väidetavalt tegi komisjon seega poliitilisi valikuid, mille tegemiseks tal puuduvad volitused.

2. põhjus: väidetav põhimõtteline viga olukorra olulise muutumise kindlakstegemisel

Kohus leidis, et on esitatud põhjendatud argument selle kohta, kas komisjon täitis õigesti oma ülesande teha kindlaks olukorra oluline muutumine artikli 2 punkti 28 alusel. Nimelt:

Müügimahu kvantitatiivses analüüsis ei võrrelnud komisjon sarnaseid tegureid, ehkki õiguslikult ja faktiliselt oluks tal võimalik seda teha. Meetodiga, mida komisjon kasutas, et hinnata, kas kuumutatud tubakatoodete saavutatud turuosa õigustab maitsestatud või lõhnastatud kuumutatud tubakatoodete keelustamist tervisekaitse eesmärgil, ei püütud võrdsustada kuumutatud tubakatoodete ja sigarettide (ning muude tubakatoodete) näitajaid tubakasisalduse osas, tagamaks, et analüüsis võrreldakse sarnaseid elemente.

Tubakatoodete direktiivi üks põhieesmärke on kaitsta tervist, võttes arvesse tubaka kahjulikku mõju. Järelikult on tubakatoodete tubakasisaldus oluline kaalutlus, mis on tubakatoodete direktiivist tulenevate reguleerivate meetmete aluseks. Lähenemisviis, mille puhul oleks keskendutud toodete kogu tubakasisaldusele ja hinnatud müügimahtu selle põhjal, oleks arvatavasti olnud selle eesmärgiga paremini kooskõlas.

Esitatud on mõistlik argument, mille kohaselt asjaolu, et komisjonil võis esmapilgul olla õigus lähtuda analüüsi tegemisel ühikupõhisest müügimahust, ei vabastanud komisjoni kohustusest tagada tubakatoodete direktiivi tervisekaitse-eesmärkide parim võimalik täitmine komisjoni käsutuses oleva teise valikuvõimaluse abil, milleks on sarnaste müügimahtude hindamine tubakasisalduse alusel.

1. liide

Iirimaa High Courti 15. septembri 2023. aasta otsus.