Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NICHOLAS EMILIOU
esitatud 30. jaanuaril 2025[1]

**Kohtuasi C-759/23**

**PJ Carroll & Company Ltd,**
**Nicoventures Trading Ltd**
***versus***
**Minister for Health,**
**Iirimaa,**
**Attorney General,**
**menetlusse astujad:**
**Philip Morris Ltd,**
**Philip Morris Products SA,**
**Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud High Court (kõrge kohus, Iirimaa))

Eelotsusetaotlus – Siseturg – Rahvatervis – Direktiiv 2014/40/EL – Tubaka- ja seonduvate toodete tootmine, esitlemine ja müük – Artiklid 7 ja 12 – Delegeeritud direktiivi (EL) 2022/2100 kehtivus – ELTL artikli 290 lõige 1 – Euroopa Komisjoni delegeeritud volitused – Olemuslikud aspektid – Uudsed tubakatooted – Kuumutatud tubakatooted – Koostisosad – Märgistamine

## I. Sissejuhatus

1. Käesolev kohtuasi puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta direktiivi 2014/40/EL tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ,[2] teatud sätete tõlgendamist.

2. Direktiivi 2014/40 eesmärk on parandada nende toodete siseturu toimimist, tagades samal ajal rahvatervise kaitse kõrge taseme eelkõige noorte jaoks. Selleks on direktiivis muu hulgas sätestatud, et i) liikmesriigid peaksid keelama turule viia tubakatooteid, millel on eristav maitse või lõhn („maitse- ja/või lõhnaainete keeld“), ja ii) tubakatoote igale tarbijapakendile ja igale välispakendile tuleks kanda teatud terviseohu hoiatused ja lisateave („märgistamise kohustus“) (edaspidi koos „asjasse puutuvad kohustused“).

[1] Algkeel: inglise.

[2] ELT 2014, L 127, lk 1.

3. Samal ajal on selles ette nähtud teatud *erandid* asjasse puutuvatest kohustustest, eelkõige tubakatoodete puhul, mida tarbivad peamiselt vanemaealised tarbijad ja väikesed elanikkonnarühmad. Direktiiviga antakse Euroopa Komisjonile siiski ka õigus võtta vastu *delegeeritud õigusakte*, millega tühistatakse asjasse puutuvad erandid konkreetse tootekategooria puhul (edaspidi „erandite tühistamine"), kui olukord on oluliselt muutunud, mis tähendab, et selle tootekategooria müügimaht või noorte tarbijate poolt kasutamise levik suureneb märkimisväärselt.

4. Käesolev kohtuasi tõstatab küsimuse, kas komisjon võis delegeeritud direktiiviga (EL) 2022/2100[3] õiguspäraselt tühistada erandid seoses äsja loodud tootekategooriaga, nimelt kuumutatud tubakatoodetega. Sellele küsimusele vastamiseks tuleb kontrollida, kas seda tehes ületas komisjon volitusi, mille liidu seadusandja talle direktiiviga 2014/40 on andnud.

5. See on mõistagi põhjapaneva tähtsusega küsimus, kuna liidu institutsioonilisele struktuurile omase institutsioonidevahelise tasakaalu põhimõtte kohaselt on nõutav, et iga institutsioon arvestab oma pädevuse teostamisel teiste institutsioonide pädevusega.[4] Seega on oluline, et kui tekivad sellised kahtlused nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on välja toonud, on Euroopa Kohtul võimalik kontrollida, kas komisjon on talle ELTL artikliga 290 delegeeritud volituste teostamisel järginud volituste delegeerimise piire, mis on alusaktis „sõnaselgelt kindlaks määratud".[5]

## II. Õiguslik raamistik

### *A. Euroopa Liidu õigus*

#### *1. Direktiiv 2014/40*

6. Direktiivi 2014/40 põhjendustes 8, 15, 19, 22–24, 26, 34, 35, 51 ja 52 on ette nähtud:

„(8) [ELTL] artikli 114 lõike 3 kohaselt tuleks õigusakti eelnõu aluseks võtta tervisekaitse kõrge tase […]. 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.

[…]

(15) Tubakatoodete koostisosade reguleerimise suhtes ühtlustatud lähenemisviisi puudumine mõjutab negatiivselt siseturu tõrgeteta toimimist ja kaupade vaba liikumist liidus. […] Kui ühtlustamist ei toimu, muutuvad siseturu tõrgeteta toimimist takistavad asjaolud tulevastel aastatel tõenäoliselt veelgi arvukamaks, võttes arvesse [Maailma Terviseorganisatsiooni tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni (edaspidi „WHO raamkonventsioon")] rakendamist ja selle asjakohaseid suuniseid[6] kogu liidus ning

[3] Komisjoni 29. juuni 2022. aasta delegeeritud direktiiv, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/40/EL seoses teatavate erandite tühistamisega kuumutatud tubakatoodete puhul (ELT 2022, L 283, lk 4).

[4] Vt nt 22. novembri 2022. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu (ühinemine Genfi redaktsiooniga) (C-24/20, EU:C:2022:911, punkt 83).

[5] Vt nt 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs.* komisjon (C-696/15 P, EU:C:2017:595, punktid 49 ja 51).

[6] WHO tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsioon, rakendamise suunised, artikli 5 lõige 3, artikkel 8, artiklid 9 ja 10, artikkel 11, artikkel 12, artikkel 13, artikkel 14.

kogemusi, mis on saadud muudes õigussüsteemides liidust väljaspool. WHO raamkonventsiooni suunistes, mis käsitlevad tubakatoodete koostise reguleerimist ja tubakatoodete koostise avalikustamise reguleerimist, kutsutakse eelkõige üles lõpetama selliste koostisosade kasutamine, mis parandavad maitset, jätavad mulje, et tubakatoodetel on tervisele kasulikke mõjusid, mille puhul arvatakse, et need muudavad kasutaja erksamaks või annavad jõudu, või millel on tootele värvust andvaid omadusi.

[…]

(19) Võttes arvesse seda, et käesolev direktiiv keskendub peamiselt noortele, tuleks muude tubakatoodete kui sigarettide ja isevalmistatavate sigarettide tubaka puhul lubada erandit teatavate koostisosade suhtes kehtestatud nõuete täitmisest, kuni olukord ei ole müügimahtude või noorte tarbimisharjumuste poolest oluliselt muutunud.

[…]

(22) Tubakatoodete märgistamise suhtes kehtestatud siseriiklikud õigusnormid erinevad endiselt […].

(23) Sellised erinevused võivad luua kaubandustõkkeid ja takistada tubakatoodete siseturu tõrgeteta toimimist, mistõttu tuleks kõnealused erinevused kõrvaldada. […]

(24) Märgistamist käsitlevate õigusnormide kohandamine on vajalik ka selleks, et viia liidu tasandil kohaldatavad eeskirjad kooskõlla rahvusvahelisel tasandil toimunud arenguga. Näiteks WHO raamkonventsiooni tubakatoodete pakendamist ja märgistamist käsitlevates suunistes soovitatakse kasutada suuri pilthoiatusi pakendi mõlemal peamisel nähtaval pinnal, esitada kohustuslik teave suitsetamisest loobumise kohta ja kehtestada eksitavat teavet käsitlevad ranged eeskirjad. […]

[…]

(26) Muude suitsetatavate tubakatoodete kui sigarettide ja isevalmistatavate toodete tubaka puhul, mida tarbivad peamiselt vanemaealised tarbijad ja väikesed elanikkonna rühmad, peaks endiselt olema võimalik teha erand teatavate märgistamise suhtes kehtestatud nõuete täitmisest, kui ei toimu olulisi muutusi müügimahus või noorte tarbimisharjumustes. […]

[…]

(34) Kõik tubakatooted võivad põhjustada surma, haigestumist ja töövõimetust […]. Seepärast on oluline jälgida uudsete tubakatoodetega seotud suundumusi. […]

(35) Võrdsete tingimuste tagamiseks peaksid uudsed tubakatooted, mis on tubakatooted käesolevas direktiivis määratletud tähenduses, järgima käesolevas direktiivis kehtestatud nõudeid.

[…]

(51) Selleks et tagada käesoleva direktiivi täielik kohaldamine ja et kohandada seda tubaka tootmise, tarbimise ja reguleerimise valdkonnas toimuva tehnika, teaduse ja rahvusvahelise arenguga, peaks komisjonil olema õigus võtta kooskõlas ELi toimimise lepingu artikliga 290 vastu delegeeritud õigusakte selleks, et […] tühistada teatud erandid, mis on antud tubakatoodetele, mis ei ole sigaretid ega isevalmistatavad sigaretid […].

(52) Komisjon peaks jälgima käesoleva direktiivi rakendamise ja mõjuga seotud arengut ja esitama 21. maiks 2021 ning edaspidi vastavalt vajadusele aruande, et hinnata, kas käesolevat direktiivi on vaja muuta. Aruanne peaks sisaldama teavet […] uudsete tubakatoodete turu arengu kohta, olukorda oluliselt muutnud turu arengu kohta […].“

7. Direktiivi 2014/40 artikkel 2 sisaldab järgnevaid määratlusi:

„4) „tubakatooted“ – tarbimiseks mõeldud tooted, mis kasvõi osaliselt koosnevad tubakast, mis on geneetiliselt modifitseeritud või mitte;

5) „suitsuvaba tubakatoode“ – tubakatoode, sealhulgas närimistubakas, nuusktubakas ja suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakas, mille tarbimiseks ei ole vaja põlemisprotsessi;

[…]

9) „suitsetatav tubakatoode“ – muud tubakatooted kui suitsuvabad tubakatooted;

[…]

14) „uudne tubakatoode“ – tubakatooted, mis

a) ei kuulu ühtegi järgmistest kategooriatest: sigaretid, isevalmistatavate sigarettide tubakas, piibutubakas, vesipiibutubakas, sigarid, sigarillod, närimistubakas, nuusktubakas või suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakas, ning

b) viiakse turule pärast 19. maid 2014;

[…]

28) „olukorra oluline muutumine“ – müügimahtude suurenemine tooteliigiti vähemalt 10% vähemalt viies liikmesriigis, võttes aluseks artikli 5 lõike 8 kohaselt edastatud andmed, või leviku suurenemine vähemalt 5 protsendipunkti vähemalt viies liikmesriigis alla 25-aastastest moodustuva tarbijategrupi hulgas Eurobaromeetri 2012. aasta mais avaldatud eriaruande 385 või samaväärsete leviku-uuringute põhjal; mingil juhul ei käsitata olukorda oluliselt muutununa, kui müügimaht tooteliigiti jaemüügi tasandil ei ületa 2,5% tubakatoodete müügi kogumahust liidu tasemel;“.

8. Direktiivi 2014/40 artikli 5, mis käsitleb koostisosadest ja eralduvatest ainetest teatamist, lõikes 6 on sätestatud:

„6. Liikmesriigid nõuavad tootjatelt ja importijatelt, et nad esitaksid neile kättesaadavad sise- ja välisuuringud, mis käsitlevad turu-uuringuid ja uuringuid eri tarbijarühmade, sealhulgas noorte ja praeguste suitsetajate eelistuste kohta seoses koostisosade ja eralduvate ainetega, samuti kokkuvõtted turu-uuringutest, mida nad korraldavad uute toodete turule toomisel. Liikmesriigid

nõuavad tootjatelt ja importijatelt veel, et nad esitaksid igal aastal iga liikmesriigi kohta müügikogused (ühikutes või kilogrammides) tootemarkide ja tüüpide kaupa alates 1. jaanuarist 2015. Liikmesriigid esitavad müügimahu kohta kättesaadavaid lisaandmeid.“

9. Direktiivi 2014/40 artiklis 7 („Koostisosi käsitlevad õigusnormid“) oli enne selle muutmist delegeeritud direktiiviga 2022/2100 sätestatud:

„1. Liikmesriigid keelavad turule viia tubakatooteid, millel on eristav maitse või lõhn.

[…]

7. Liikmesriigid keelavad selliste tubakatoodete turuleviimise, mis sisaldavad maitse- ja lõhnaaineid oma koostisosades, nagu filtrites, paberis, pakendis, kapslites, või mis tahes tehniliste lahenduste kasutamise, mis võimaldavad muuta asjaomase tubakatoote maitset või lõhna või suitsu intensiivsust. […]

[…]

12. Muude tubakatoodete kui sigarettide ja isevalmistatavate sigarettide tubaka puhul nähakse ette erand lõigetes 1 ja 7 sätestatud keeldude kohaldamisest. Komisjon võtab kooskõlas artikliga 27 vastu delegeeritud õigusakte, et lõpetada nimetatud erand konkreetse tootekategooria puhul, kui olukord on oluliselt muutunud, mida kinnitab komisjoni aruanne.

[…]“.

10. Direktiivi 2014/40 artiklites 9 ja 10 on vastavalt sätestatud „suitsetatava tubakatoote üldhoiatus ja lisateave“ ja „suitsetatava tubakatoote terviseohu ühendhoiatused“, mis tuleb kanda tubakatoote tarbijapakenditele ja välispakendile.

11. Direktiivi 2014/40 artiklis 11 („Muu suitsetatava tubakatoote kui sigarettide, isevalmistatavate sigarettide tubaka ja vesipiibutubaka märgistamine“) oli enne selle muutmist delegeeritud direktiiviga 2022/2100 sätestatud:

„1. Liikmesriigid võivad muu suitsetatava tubakatoote kui sigarettide, isevalmistatavate sigarettide tubaka ja vesipiibutubaka puhul lubada erandit artikli 9 lõikes 2 sätestatud nõude täitmisest, st tootele lisateabe kandmisest, ja artiklis 10 sätestatud nõude täitmisest, st tootele terviseohu ühendhoiatuste kandmisest. […]

[…]

6. Komisjon võtab kooskõlas artikliga 27 vastu delegeeritud õigusakte, et kaotada lõikes 1 osutatud võimalus teha erand mõne tootekategooria puhul, kui olukord on oluliselt muutunud, mida kinnitab komisjoni aruanne asjaomase tootekategooria kohta.“

12. Direktiivi 2014/40 artikkel 19 („Uudsetest tubakatoodetest teatamine“) kõlab järgmiselt:

„1. Liikmesriigid nõuavad, et uudsete tubakatoodete tootjad ja importijad teatavad liikmesriikide pädevatele asutustele kõikidest sellistest tubakatoodetest, mida neil on kavas asjaomases liikmesriigis turule viia. […]

[…]

2. […] Liikmesriigid teevad komisjonile kättesaadavaks kogu käesoleva artikli alusel saadud teabe.

3. Liikmesriigid võivad võtta kasutusele uudsetele tubakatoodetele loa andmise süsteemi. […]

4. Turuleviidavad uudsed tubakatooted peavad vastama käesolevas direktiivis kehtestatud nõuetele. Milliseid käesoleva direktiivi sätteid uudsetele tubakatoodetele kohaldatakse, sõltub sellest, kas need tooted kuuluvad suitsuvaba tubakatoote määratluse või suitsetatava tubakatoote määratluse alla.“

13. Direktiivi 2014/40 artiklis 28 („Aruanne“) on sätestatud:

„1. Hiljemalt viis aastat pärast 20. maid 2016 ja seejärel vastavalt vajadusele esitab komisjon Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele aruande käesoleva direktiivi rakendamise kohta.

[…]

2. Aruandes toob komisjon eelkõige esile direktiivi elemendid, mida tuleks läbi vaadata või kohandada seoses teaduse ja tehnika arenguga, sealhulgas tubaka- ja seonduvaid tooteid käsitlevate rahvusvaheliselt kokku lepitud eeskirjade ja standardite arenguga. Komisjon pöörab erilist tähelepanu järgmisele:

[…]

c) turu areng, mille tõttu on olukord oluliselt muutunud;

[…]

3. Kõnealusele aruandele järgnevad ettepanekud käesoleva direktiivi muudatuste kohta, mida komisjon peab vajalikuks, et kohandada käesolevat direktiivi vastavalt tubaka- ja seonduvate toodete valdkonna arengule ja et teha seda ulatuses, mis on vajalik siseturu tõrgeteta toimimiseks ning teaduslikel faktidel põhineva arengu ja rahvusvaheliselt kokku lepitud tubaka- ja seonduvate toodete standardite arengu arvessevõtmiseks.“

*2. Delegeeritud direktiiv 2022/2100*

14. Delegeeritud direktiivi 2022/2100 artikkel 1 muudab direktiivi 2014/40 artikli 7 lõiget 12 ja artiklit 11 järgmiselt.

15. Mis puudutab direktiivi 2014/40 artikli 7 lõiget 12, siis lisati „kuumutatud tubakatooted“ sellesse kategooriate nimistusse (nimelt sigaretid ja isevalmistatavate sigarettide tubakas), mille suhtes ei ole selle sätte esimese lõigu alusel ette nähtud erandit artikli 7 lõigetes 1 ja 7 sätestatud keeldudest. Lisaks lisati sellesse sättesse teine lõik:

„Esimeses [lõigus] nimetatud „kuumutatud tubakatoode“ on uudne tubakatoode, mida kuumutatakse, et eritada nikotiini ja muid kemikaale sisaldavat aerosooli, mida kasutaja(d) sisse hingavad ning mis sõltuvalt toote omadustest on suitsuvaba või suitsetatav tubakatoode.“

16. Artiklit 11 on muudetud kahel viisil. Esiteks asendati artikli pealkiri järgmisega: „Muu suitsetatava tubakatoote kui sigarettide, isevalmistatavate sigarettide tubaka, vesipiibutubaka ja kuumutatud tubakatoodete märgistamine“. Teiseks lisati lõike 1 esimeses lõigus „artikli 7 lõike 12 teises lõigus määratletud kuumutatud tubakatoodete“ nende kategooriate nimistusse (nimelt sigaretid, isevalmistatavate sigarettide tubakas ja vesipiibutubakas), mille suhtes ei või lubada erandit kohustusest kanda kõnealustele tubakatoodetele lisateave ja hoiatused, mis on ette nähtud artikli 9 lõikes 2 ja artiklis 10.

### *B. Iirimaa õigus*

17. Iirimaa võttis delegeeritud direktiivi 2022/2100 üle tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate Euroopa Liidu eeskirjade 2023. aasta muudatustega (European Union (Manufacture, Presentation and Sale of Tobacco and Related Products) (Amendment) Regulations 2023) (edaspidi „2023. aasta määrus“).

## III. Faktilised asjaolud, põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

18. PJ Carroll & Company Limited ja Nicoventures Trading Limited ning Philip Morris Limited, Philip Morris Products SA ja Philip Morris Manufacturing & Technology Bologna SpA (edaspidi koos „põhikohtuasja kaebajad“) esitasid 2023. aasta jaanuaris High Courtile (kõrge kohus, Iirimaa) kaebuse, milles palusid muu hulgas tuvastada, et 2023. aasta määrus, millega võeti Iiri õigusesse üle delegeeritud direktiiv 2022/2100, on kehtetu. Kaebajad asusid seisukohale, et delegeeritud direktiiv 2022/2100 on kehtetu, kuna komisjon ületas talle direktiiviga 2014/40 antud volitusi. Eelkõige väidavad nad, et komisjonil ei olnud õigust luua „uudsete tubakatoodete“ määratluse alla kuuluvatest toodetest uut tootekategooriat ning et ta ei saanud sellele uuele tootekategooriale tehtud erandeid tühistada. Nende sõnul ei ole direktiivi 2014/40 sätted, mis lubavad komisjonil seda teha, uudsete tubakatoodete suhtes kohaldatavad.

19. Kuna High Courtil (kõrge kohus) oli kahtlusi selles, kuidas on õige tõlgendada liidu õiguse asjakohaseid sätteid, otsustas ta menetluse peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmises küsimuses:

„1. Kas [delegeeritud direktiiv 2022/2100] on kehtetu, kuna sellega on ületatud direktiivi 2014/40[…] 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?

2. Kas [delegeeritud direktiiv 2022/2100] on kehtetu, kuna komisjonil ei olnud õigust järeldada, et olukord on oluliselt muutunud direktiivi 2014/40[…] artikli 7 lõike 12 ja/või artikli 11 lõike 6 ja/või artikli 2 punkti 28 tähenduses?“

20. Käesolevas menetluses on kirjalikud seisukohad esitanud põhikohtuasja kaebajad, Iirimaa, Prantsuse ja Itaalia valitsus ning komisjon. Samad menetlusosalised esitasid 28. novembril 2024 peetud kohtuistungil ka suulised seisukohad.

## IV. Analüüs

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtul oma kahe küsimusega selgitada, kas delegeeritud direktiiv 2022/2100, millega tühistatakse komisjoni poolt loodud uue tootekategooria, kuumutatud tubakatoodete suhtes kohaldatavad erandid seoses lõhna- ja/või maitseainete keelu ja märgistamise kohustusega (edaspidi „erandid“), on kehtiv.

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitab sellega seoses kaks küsimust. Neist esimene on institutsioonilist ja materiaalõiguslikku laadi: kas komisjon on delegeeritud direktiiviga ületanud talle alusaktiga antud volitusi? Teine on rohkem menetluslikku ja faktilist laadi: kas „asjaolude olulise muutumise“ tingimus oli täidetud?

23. Selguse huvides rõhutan kohe alguses, et on selge, et kuumutatud tubakatooted on „uudsed tubakatooted“ direktiivi 2014/40 tähenduses. Nimelt ei kuulu need ühessegi artiklis 2 määratletud konkreetsesse kategooriasse ja viidi esimest korda turule pärast 19. maid 2014.

24. Samuti on üsna ilmne, et selle direktiivi sätted, mis puudutavad *asjasse puutuvaid kohustusi*, on uudsete tubakatoodete suhtes kohaldatavad. Nimelt kohaldatakse direktiivi 2014/40 artikli 7 lõike 1 kohaselt maitse- ja/või lõhnaainete keeldu „tubakatoodetele“, mis loomulikult hõlmab uudseid tubakatooteid. Samuti kohaldatakse direktiivi 2014/40 artikli 9 lõike 2 ja artikli 10 kohaselt märgistamiskohustusi „suitsetatavatele tubakatoodetele“, mis hõlmab ka uudseid tubakatooteid, kui tegemist on suitsetatavate toodetega.

25. Samuti on uudsed tubakatooted vaidlusalustest kohustustest *vabastatud* (või võidakse neist vabastada), sest need on „muud tubakatooted kui sigaretid ja isevalmistatavate sigarettide tubakas“ (direktiivi 2014/40 artikli 7 lõike 12 kohaselt), ja kui need on mõeldud suitsetamiseks, siis ka „muud suitsetatavad tubakatooted kui sigaretid, isevalmistatavate sigarettide tubakas ja vesipiibutubakas“ (direktiivi 2014/40 artikli 11 lõike 1 kohaselt).

26. Sisuliselt on vaidluse all komisjoni pädevus tühistada delegeeritud aktiga uudsete tubakatoodete suhtes kehtivad erandid.

### *A. Esimene küsimus*

27. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas komisjon ületas talle liidu seadusandja poolt direktiivi 2014/40 artikli 7 lõikega 12 ja artikli 11 lõikega 6 antud volitusi, kui ta lõi uue tootekategooria (kuumutatud tubakatooted) ja tühistas selle kategooria erandid.

28. Põhikohtuasja kaebajad ja Itaalia valitsus väidavad, et delegeeritud direktiiviga 2022/2100 läks komisjon kaugemale direktiivis 2014/40 ette nähtud volituste delegeerimisest ja muutis selle mõningaid olemuslikke aspekte. Seevastu Iirimaa, Prantsuse valitsus ja komisjon on vastupidisel seisukohal, väites, et erandite tühistamist käsitlevad sätted on kohaldatavad ka uudsetele tubakatoodetele.

29. Järgmises jaotises selgitan, miks vaatamata sellele, et põhikohtuasja kaebajate ja Itaalia valitsuse esitatud argumendid on mõneti veenvad, pean siiski järeldama, et komisjon ei ole delegeeritud direktiivi 2022/2100 vastuvõtmisega ületanud talle liidu seadusandja poolt delegeeritud volitusi.

*1. ELTL artikli 290 lõige 1 ja alusakti „olemuslikud aspektid“*

30. Kõigepealt nimetan, et käesolevas menetluses arutlesid seisukohti esitanud pooled põhjalikult selle üle, kas delegeeritud direktiiviga 2022/2100 on muudetud mõnesid alusakti (direktiiv 2014/40) „olemuslikke aspekte“ ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses. Selles on sätestatud:

„Seadusandliku aktiga võidakse komisjonile delegeerida õigus võtta vastu muid kui seadusandlikke akte, mis on üldkohaldatavad, mis täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi.

Seadusandlikes aktides määratakse sõnaselgelt kindlaks volituste delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatus ja kestus. Valdkonna olemuslikud aspektid sätestatakse seadusandliku aktiga ning õigust neid sätestada ei või delegeerida.“

31. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on seadusandliku akti olemuslikeks aspektideks ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses need, mille vastuvõtmiseks „on vaja teha liidu seadusandja vastutusalasse kuuluvaid *poliitilisi valikuid*“.[7] Sellele mõistele ei saa anda liialt laia ulatust, kuna see peab jääma üksnes „neile sätetele, mille eesmärk on [liidu asjakohase] poliitika põhisuuniste elluviimine“.[8] See on nii eelkõige olukorras, kus asjasse puutuva aspekti puhul „tuleb asjaomaseid lahknevaid huve kaaluda mitme hinnangu alusel või kui see teeb võimalikuks asjaomaste isikute põhiõiguste niivõrd olulise riive, et muudab vajalikuks liidu seadusandja sekkumise“.[9]

32. Eespool esitatu põhjal leian, delegeeritud direktiiv 2022/2100 *ei* muuda direktiivi 2014/40 olemuslikke aspekte.

33. Mis puudutab käesolevas menetluses asjakohaseid sätteid, siis on liidu seadusandja tehtud olulisi poliitilisi valikuid minu arvates sisuliselt kolm.[10] Esiteks tuleks maitse- ja/või lõhnaaineid põhimõtteliselt toodetest eemaldada[11] ning toodete tarbijapakenditel ja välispakenditel peaksid olema terviseohu hoiatused ja lisateave.[12] Teiseks, mõned nende kohustuste suhtes ette nähtud erandid tuleks (või võib) teha toodete suhtes, mida „tarbivad peamiselt vanemaealised tarbijad ja väikesed elanikkonnarühmad“.[13] Kolmandaks, need erandid tuleks tühistada, kui „olukord on oluliselt muutunud“ osas, mis puudutab müügimahtusid või noorte tarbimisharjumusi.[14]

34. Mulle näib, et delegeeritud direktiiv 2022/2100, mis kujutab endast lihtsalt nende valikute rakendamist uue tooteliigi puhul, ei mõjuta ühtegi neist põhivalikutest. Erandite tühistamise otsus on tegelikult pigem tehniline toiming, mille puhul on komisjonil piiratud tehniline kaalutlusõigus kontrollida, kas tühistamise tingimused (mis on sätestatud direktiivi 2014/40

7 Vt nt 11. mai 2017. aasta kohtuotsus Dyson *vs*. komisjon (C-44/16 P, EU:C:2017:357, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika). Kohtujuristi kursiiv.

8 Vt 27. oktoobri 1992. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs*. komisjon (C-240/90, EU:C:1992:408, punkt 37).

9 Vt muu hulgas 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs*. komisjon (C-696/15 P, EU:C:2017:595, punkt 78).

10 Vt selle küsimuse kohta sarnaselt kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas Philip Morris Brands jt (C-547/14, EU:C:2015:853, punktid 253 ja 254).

11 Vt eelkõige direktiivi 2014/40 põhjendus 15.

12 Direktiivi 2014/40 põhjendused 22–25.

13 Direktiivi 2014/40 põhjendused 19 ja 26.

14 *Ibid*. Vt ka direktiivi 2014/40 põhjendused 51 ja 52.

artikli 2 punktis 28) on täidetud, ja tal puudub poliitiline kaalutlusõigus (vastavalt direktiivi 2014/40 artikli 7 lõikele 12 ja artikli 11 lõikele 6)[15] küsimuses, kas erandid tuleb tühistada.[16]

35. Ka ei ole kuigi veenev argument, et see, kuidas uudseid tubakatooteid tuleks direktiiviga 2014/40 reguleerida, nõuab olulisi poliitilisi valikuid.[17] Tõepoolest, liidu seadusandja on juba i) asunud seisukohale, et „kõik tubakatooted võivad põhjustada surma, haigestumist ja töövõimetust ning nende tootmist, turustamist ja tarbimist tuleks reguleerida“ (direktiivi 2014/40 põhjendus 34); ii) selgitanud, et „uudsed tubakatooted […] on tubakatooted […] direktiivis [2014/40] määratletud tähenduses“ (põhjendus 35), ja iii) otsustanud, et uudsed tubakatooted „peaksid […] järgima [direktiivis 2014/40] kehtestatud nõudeid“ (samuti põhjendus 35).

36. Seega on selge, et komisjon ei ületanud oma delegeeritud volitusi, muutes vastuolus ELTL artikli 290 lõikega 1 mõnda alusakti olemuslikku aspekti. Nüüd käsitlen küsimust, kas komisjon järgis delegeeritud direktiivi 2022/2100 vastuvõtmisel direktiivi 2014/40 artikli 7 lõikes 12 ja artikli 11 lõikes 6 sätestatud „volituste delegeerimise eesmärke, sisu, ulatust ja kestust“. Lisaks küsimusele, kas delegeeritud direktiiv järgib ELTL artikli 290 lõikes 1 sätestatud piire (mis on kohaldatavad kõigi delegeeritud õigusaktide suhtes), tekib nimelt ka küsimus, kas selles järgitakse piiranguid, mille liidu seadusandja on kehtestanud direktiivi 2014/40 asjakohastes sätetes.

37. Selleks analüüsin nüüd direktiivi 2014/40 artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 tähendust ja ulatust. Tunnistan, et tegemist ei ole lihtsa ülesandega. Nimelt on direktiivi 2014/40 teatud sätete sõnastus mõneti mitmetähenduslik ja olenemata sellest, millist tõlgendusviisi nende sätete puhul kasutatakse, ei ole nende koostoime alati selge.

38. Järgmistes jaotistes selgitan, miks ma leian, et argumendid, mis kinnitavad komisjoni pädevust tühistada vaidlusalused erandid uudsete tubakatoodete puhul, on veenvamad kui need, millega see vaidlustatakse.

### *2. Artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 grammatiline tõlgendamine*

39. Mulle näib loogiline alustada oma analüüsi direktiivi 2014/40 artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 sõnastusest.

40. Tuletan meelde, et direktiivi 2014/40 artikli 7 lõikes 12 on sätestatud, et „muude tubakatoodete kui sigarettide ja isevalmistatavate sigarettide tubaka puhul nähakse ette erand lõigetes 1 ja 7 sätestatud keeldude kohaldamisest“ ja et „komisjon võtab […] vastu delegeeritud õigusakte, et lõpetada nimetatud erand konkreetse tootekategooria puhul, kui olukord on oluliselt muutunud […]“. Sellega sarnaselt on direktiivi 2014/40 artikli 11 lõikes 6 sätestatud, et „komisjon võtab […] vastu delegeeritud õigusakte, et kaotada lõikes 1 osutatud võimalus teha erand mõne tootekategooria puhul, kui olukord on oluliselt muutunud […]“.

[15] Eelkõige on mõlemas sättes ette nähtud, et komisjon „*võtab* […] vastu delegeeritud õigusakte […] kui olukord on oluliselt muutunud“ (kohtujuristi kursiiv).

[16] Vt tehnilise ja poliitilise kaalutlusõiguse eristamise kohta minu ettepanek kohtuasjas EKP *vs*. Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2022:844, punktid 47–53).

[17] Selles kontekstis pean vajalikuks rõhutada, et eespool kasutasin termineid „põhilised“ või „olulised“ poliitilised valikud, kuna eespool punktis 31 viidatud kohtupraktikast tuleneb, et ELTL artikli 290 lõikega 1 ei ole vastuolus see, kui liidu seadusandja delegeerib volitusi, mille teostamiseks peab komisjon tegema mõningaid (rangelt määratletud) kaalutlusotsuseid. Vt selle kohta 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs*. komisjon (C-696/15 P, EU:C:2017:595, punkt 52).

41. Mulle näib, et praeguses kontekstis on eriti olulised kaks tekstilist elementi.

42. Esiteks on mõlemas sättes loodud selge seos nende tootekategooriate vahel, mille suhtes *kohaldatakse* (või võidakse kohaldada) erandeid, ja nende vahel, mille suhtes võib erandid *tühistada*. Direktiivi 2014/40 artikli 7 lõikes 12 on seos ülesehituslik: selle sätte samas lõikes sätestatakse kõigepealt erand ja seejärel kehtestatakse võimalus see erand tühistada. Direktiivi 2014/40 artikli 11 lõikes 6 on see seos veelgi selgem, sest selles viidatakse asjasse puutuvatele tootekategooriatele (samad kategooriad erandi ja erandi tühistamise puhul). Minu arvates on sellise seose olemasolu asjaolu, mis toetab üsna ilmselt nende sätete sellist tõlgendust, mille on esitanud Iirimaa, Prantsuse valitsus ja komisjon.

43. Teiseks viitavad mõlemad sätted „*konkreetsetele* tootekategooriatele“.[18] Põhikohtuasja kaebajad ja Itaalia valitsus väidavad, et seda väljendit tuleks mõista nii, et see viitab sellistele tubakatoodetele, mis kuuluvad direktiivi 2014/40 artiklis 2 määratletud erinevatesse kategooriatesse. Nad väidavad, et järelikult ei ole komisjonil õigust luua tubakatoodete uusi kategooriaid, eraldades rühma tooteid (praegusel juhul kuumutatud tubakatooted) nendest, mis kuuluvad määratluse „uudsed tubakatooted“ kohaldamisalasse.

44. Mind need argumendid ei veena.

45. Mõistet „konkreetne“ ei ole direktiivis 2014/40 määratletud. Küll aga näib mulle selle direktiivi üldist ülesehitust arvestades mõistlik mõista seda kui terminite „antud“, „spetsiifiline“ või „teatav“ sünonüümi.[19] Sisuliselt tähendavad need kaks sätet minu arvates seda, et igasugune erandi tühistamine peaks puudutama ainult seda tootekategooriat, mille puhul on toimunud oluline muutus. See tühistamine ei saa laieneda teistele sarnastele või seotud toodetele. Erandite tühistamine on, nagu juba selgitatud, võrdlemisi mehaaniline tegevus, mille puhul on komisjonil piiratud mänguruum.

46. Ma ei näe direktiivis 2014/40 ühtegi sõnastusest või kontekstist tulenevat aspekti, mis viitaks sellele, et mõistet „konkreetne“ tuleks tõlgendada nii, et see tähendab „olemasolev“ või „juba määratletud“. Samuti ei tulene see selle mõiste tavatähendusest.

47. Samamoodi ei leia ma direktiivist kusagilt viidet sellele, et direktiivi 2014/40 artikli 7 lõikes 12 ja artikli 11 lõikes 6 kasutatud mõiste „tootekategooriad“ viitab direktiivi artiklis 2 määratletud kategooriatele.

48. Sellega seoses ei tohiks jätta tähelepanuta, et selleks, et kõigepealt määratleda selle reguleerimisalasse kuuluvad tooted, aga ka selleks, et määrata kindlaks, milliseid eeskirju milliste toodete suhtes kohaldatakse, kasutatakse direktiivis 2014/40 mitmesuguseid mõisteid, et asjaomased tooted kategooriatesse liigitada. Tegelikult on asjasse puutuvad tooted koondatud erinevatesse rühmadesse, alarühmadesse ja kategooriatesse. Pisut lihtsustades on need järgmised: i) direktiivi kohaldatakse „tubakatoodete“ ja teatavate tubakaga seotud toodete (st muude kui tubakatoodete) suhtes;[20] ii) tubakatooteid võib jagada „suitsuvabadeks tubakatoodeteks“ ja

[18] Kohtujuristi kursiiv.

[19] Tegelikult kasutatakse direktiivi 2014/40 artikli 24 lõikes 3 mõistet „teatav kategooria“. Nimetatud säte annab liikmesriikidele võimaluse „keelustada teatava tubaka- või seonduvate toodete kategooria [mis on direktiividega kooskõlas], kui selline vajadus tuleneb liikmesriigi eripärast ja need sätted on rahvatervise kaitse vajadusest lähtuvalt põhjendatud“. Kui põhikohtuasja kaebajatelt kohtuistungil küsiti, kas see säte on kohaldatav uudsetele tubakatoodetele, ei võtnud nad kindlat seisukohta (kõigepealt vastasid nad eitavalt ja hiljem möönsid, et see võib ehk olla kohaldatav), Itaalia valitsus aga asus seisukohale, et see on kohaldatav. Mina isiklikult ei leia põhjust, mille alusel leida, et direktiivi 2014/40 artikli 24 lõige 3 ei ole uudsetele tubakatoodetele kohaldatav.

[20] Sellised tooted nagu „taimsed suitsetatavad tooted“, „elektroonilised sigaretid“ ja „täitepakendid“.

„suitsetatavateks tubakatoodeteks“; iii) mõlemasse rühma kuuluvad tubakatooted jagatakse seejärel konkreetsetesse kategooriatesse ning iv) tooteid, mis ei kuulu konkreetsetesse olemasolevatesse kategooriatesse ja mis sisenevad turule pärast direktiivi ülevõtmise kuupäeva, käsitatakse „uudsete tubakatoodetena“. [21]

49. Selle skeemi keerukust suurendavad kaks täiendavat asjaolu. Esiteks tunnistatakse direktiivis 2014/40, et on tooteid, mis võivad oma omaduste või kasutusotstarbe tõttu kuuluda kahte või enamasse konkreetsesse kategooriasse. [22] Teiseks viidatakse direktiivis, et „uudsed tubakatooted“ võivad kuuluda suitsuvaba tubakatoote määratluse või suitsetatava tubakatoote määratluse alla. [23]

50. Selles kontekstis nõustun põhikohtuasja kaebajatega, et komisjonil ei ole õigust muuta direktiivis 2014/40 ette nähtud rühmi ja kategooriaid ega muuta nende suhtes kohaldatavaid materiaalõigusnorme. Eeltoodust ei tulene aga seda, et „konkreetsete“ kategooriate loetelu on suletud ja ammendav. Kui see oleks nii, siis oleks direktiivi 2014/40 artikli 2 punkti 14 alapunkt a – mille kohaselt on uudsed tubakatooted need, mis muu hulgas „ei kuulu ühtegi *järgmistest* kategooriatest: sigaretid, isevalmistatavate sigarettide tubakas, piibutubakas, vesipiibutubakas, sigarid, sigarillod, närimistubakas, nuusktubakas või suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakas“ [24] – kummaliselt sõnastatud, sest need kategooriad ammendavad sisuliselt artiklis 2 sätestatud kategooriad. Tegelikult viitab see sõnastus vähemalt teoreetiliselt sellele, et võib olemas olla ka *teisi* tubakatoodete kategooriaid. Lisaks, kui loetletud kategooriad vastavad neile, mis – põhikohtuasja kaebajate ja Itaalia valitsuse sõnul – moodustavad direktiivi 2014/40 artikli 7 lõikes 12 ja artikli 11 lõikes 6 nimetatud „konkreetsed kategooriad“, siis miks ei ole seda väljendit kasutatud ka selle artikli 2 punkti 14 alapunktis a?

51. Euroopa Kohtu otsus Planta Tabak [25] – millele põhikohtuasja kaebajad viitavad – ei sea seda kahtluse alla. Selles kohtuotsuses Euroopa Kohus üksnes kinnitas, et i) teatud direktiivi 2014/40 artiklis 2 määratletud tootekategooriad on tõepoolest „tootekategooriad“ selle direktiivi artikli 7 tähenduses ja ii) mõistet „tootekategooria“ tuleks kogu direktiivis tõlgendada ühetaoliselt. Ma ei oska leida ühtegi selle kohtuotsuse lõiku, mis toetaks seisukohta, et tootekategooriad võivad olla üksnes need, mis on määratletud selle direktiivi artiklis 2.

52. Tegelikult vastab tõele – nagu põhikohtuasja kaebajad rõhutasid –, et ükski säte ei luba komisjonil sõnaselgelt luua uusi tootekategooriaid. Küll aga on samavõrd tõene see, et ükski säte ei keela seda sõnaselgelt. Seega sõltub see, kas komisjon saab seda õiguspäraselt teha, minu arvates sellest, kas seda võib pidada *vajalikuks*, et tagada talle direktiivi 2014/40 artikli 7 lõikega 12 ja artikli 11 lõikega 6 delegeeritud volituste nõuetekohane täitmine.

53. Kui need sätted on kohaldatavad ka uudsetele tubakatoodetele, siis *peab* komisjonil olema võimalik luua uusi tootekategooriaid. Nagu juba selgitatud, annavad need sätted komisjonile volituse võtta meetmeid üksnes seoses konkreetsete tootekategooriatega ja oleks absurdne mõelda „uudsetele tubakatoodetele“ kui ühele neist kategooriatest. Vastupidisel juhul tähendaks see, et uue toote müügi märkimisväärne suurenemine kohustaks komisjoni tühistama erandid *kõigi*

[21] Direktiivi 2014/40 artikli 2 punkt 14.

[22] Vt direktiivi 2014/40 põhjendus 9 ja artikli 2 punkt 13.

[23] Direktiivi 2014/40 artikli 19 lõige 4.

[24] Kohtujuristi kursiiv.

[25] 30. jaanuari 2019. aasta kohtuotsus (C-220/17, EU:C:2019:76, punktid 60–67).

uudsete tubakatoodete puhul, sealhulgas nende puhul, millel (koostise, tarbimisviisi, organoleptiliste omaduste jms osas) on esimestega vähe ühist ja mille müük võib olla väga piiratud. Direktiivi selline tõlgendus oleks absurdne.

54. Eelneva põhjal on minu arvates otsustav küsimus see, kas direktiivis 2014/40 on teisi aspekte, mis lisaks eespool punktis 42 nimetatutele viitavad sellele, et komisjonile erandite tühistamise volituste delegeerimine hõlmab ka uudseid tubakatooteid.

55. Mulle näib, et on selliseid aspekte.

### *3. Artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 kontekstipõhine tõlgendamine – esimene osa*

56. Esiteks olen seisukohal, et üldiselt viitab direktiivi 2014/40 artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 kontekstipõhine tõlgendus sellele, et komisjon võib erandeid tühistada ka mõnede uudsete tubakatoodete suhtes. Kuigi on asjaolusid, mis võivad viidata nende sätete teistsugusele tõlgendusele, on need, mis viitavad komisjoni suuremale mänguruumile kõnealuste kohustuste täitmisel, veenvamad kui need, mis viitavad vastupidisele.

57. Kõigepealt on selge, et direktiivis 2014/40 sätestatud õigusnormid on uudsete tubakatoodete suhtes *üldiselt* kohaldatavad. Sellega seoses on artikli 19 lõikes 4 sätestatud, et „[t]uruleviidavad uudsed tubakatooted peavad vastama käesolevas direktiivis kehtestatud nõuetele“ ja see, milliseid konkreetseid direktiivi sätteid uudsetele tubakatoodetele kohaldatakse „sõltub sellest, kas need tooted kuuluvad suitsuvaba tubakatoote määratluse või suitsetatava tubakatoote määratluse alla.“ See reegel kordub direktiivi põhjenduses 35, mille kohaselt „[v]õrdsete tingimuste tagamiseks peaksid uudsed tubakatooted, mis on tubakatooted käesolevas direktiivis määratletud tähenduses, järgima käesolevas direktiivis kehtestatud nõudeid“.

58. Sellest tulenevalt ja arvestades seda, et i) õigusnormid, mis käsitlevad asjasse puutuvaid kohustusi ja asjasse puutuvaid erandeid, on uudsetele tubakatoodetele selgelt kohaldatavad,[26] ja ii) erandi tühistamist puudutavad õigusnormid ei välista sõnaselgelt „uudseid tubakatooteid“,[27] näib mõistlik oletada, et ka uudsed tubakatooted peavad kuuluma nende õigusnormide kohaldamisalasse, millega reguleeritakse erandite *tühistamist*.

59. Lisaks, kui liidu seadusandja oleks tahtnud muuta asjasse puutuvad kohustused uudsete tubakatoodete suhtes mittekohaldatavaks, oleks olnud selgem jätta need tooted asjaomaste sätete kohaldamisalast otseselt välja, selle asemel, et kasutada põhimõttelise kohustuse ja selle kohustuse tühistamatu erandi kombinatsiooni.

60. Seda seisukohta näib kinnitavat asjaolu, et kõnealuste kohustuste suhtes sisaldab direktiiv 2014/40 teatavaid erinorme teatavate tooterühmade või -kategooriate kohta, näiteks „suurema müügimahuga eristava maitse või lõhnaga tooted“[28] või „elektroonilised sigaretid ja täitepakendid“.[29] Üldisemalt, kui teatud toodete suhtes kehtivad erinormid, mis teevad erandi üldisest või sektoripõhisest korrast, on see direktiivi sätetes sõnaselgelt ette nähtud.[30]

[26] Vt eespool punktid 24 ja 25.

[27] Vt eespool punktid 40 ja 42.

[28] Vt direktiivi 2014/40 põhjendus 16.

[29] Vt direktiivi 2014/40 põhjendus 47.

[30] Vt nt direktiivi 2014/40 artikkel 6, artikli 16 lõige 3 ja artikkel 30.

61. Lisaks näib minu ettepanek olevat paremini kooskõlas ka WHO raamkonventsiooni ja selle suunistega. Nagu on sedastatud direktiivi 2014/40 põhjenduses 7, on raamkonventsioon liidule ja selle liikmesriikidele siduv ja seetõttu tuleks seda rakendada, kui kehtestatakse õigusnorme sellistes küsimustes, mida reguleerib direktiiv 2014/40. Mis puudutab WHO raamkonventsiooni suuniseid, siis kuigi neil ei ole siduvat jõudu, on nende eesmärk vastavalt WHO raamkonventsiooni artiklitele 7 ja 9 aidata konventsiooniosalisi konventsiooni sätete kohaldamisel.[31] Sel põhjusel on liidu seadusandja otsustanud neid direktiivis 2014/40 nõuetekohaselt arvesse võtta.[32]

62. Kuigi WHO raamkonventsiooni suunistes viidatakse mitmes punktis uudsetele tubakatoodetele,[33] ei näe need ette nimetatud toodete leebemat kohtlemist võrreldes olemasolevate toodetega, eelkõige seoses koostisosade ja märgistamisega seotud meetmetega.[34] Sama kehtib WHO raamkonventsiooni kohta: ükski selle konventsiooni säte ei viita sellele, et kuni hinnatakse nende toodete mõju turule ja rahvatervisele, võiksid nad olla ajutiselt üldistest reeglitest vabastatud.[35]

63. Seega ma ei leia kontekstiga seotud asjaoludes midagi, mis räägiks vastu järeldusele, mille kohaselt võib komisjon otsustada tühistada erandid seoses mõnede uudsete tubakatoodetega. Sellegipoolest viitavad põhikohtuasja kaebajad ja Itaalia valitsus muudele kontekstielementidele, mis nende arvates toetavad nende seisukohta. Ma analüüsin neid argumente allpool.

### *4. Artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 kontekstipõhine (ja ajalooline) tõlgendamine – teine osa*

64. Kõigepealt väidavad põhikohtuasja kaebajad, et direktiivi 2014/40 artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 „laia“ tõlgendust, mis muudab nad kohaldatavaks ka uudsete tubakatoodete suhtes, ei ole võimalik ühitada direktiivi artikli 19 lõikes 1 ja artiklis 28 sätestatud reeglitega. Nimetatud poolte hinnangul näitavad need sätted seda, et liidu seadusandja kehtestas uudsetele tubakatoodetele erikorra.

65. Artikli 19 lõikega 1 kehtestatakse süsteem, mille kohaselt tuleb uudsetest tubakatoodetest riiklikele ametiasutustele enne nende turuleviimist teatada. Esitatud teave peaks muu hulgas sisaldama „üksikasjalik[ku] asjaomase uudse tubakatoote kirjeldus[t] ja kasutusjuhend[e]id ning […] teave[t] koostisosade ning eralduvate ainete kohta“. Sama direktiivi artikkel 28 kohustab komisjoni koostama „vastavalt vajadusele“ aruande direktiivi rakendamise kohta. Selles aruandes peab komisjon pöörama erilist tähelepanu muu hulgas „uudsete tubakatoodete turu [arengule]“ ja „turu [arengule], mille tõttu on olukord oluliselt muutunud“. Sellele aruandele peaks järgnema „ettepanekud [selle] direktiivi muudatuste kohta, mida komisjon peab vajalikuks […]“.

66. On tõsi, et neid kahte sätet võib esmapilgul mõista nii, et need viitavad sellele, et liidu seadusandja otsustas uudsete tubakatoodete puhul jääda äraootavale seisukohale, lükates otsuse selle kohta, kuidas neid peaks reguleerima, edasi tulevikku.[36]

67. Lähemal vaatlusel tuleb neid sätteid minu arvates siiski tõlgendada teisiti.

[31] Vt 4. mai 2016. aasta kohtuotsus Philip Morris Brands jt (C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 111).

[32] Vt direktiivi 2014/40 põhjendused 15 ja 24.

[33] Vt WHO raamkonventsiooni suuniste lk 70, 78 ja 85.

[34] Vt eelkõige WHO raamkonventsiooni suuniste lk 33–41 ja 61–62.

[35] Vt eelkõige konventsiooni artiklid 9 ja 11.

[36] Vt ka direktiivi 2014/40 põhjendus 34 („on oluline jälgida uudsete tubakatoodetega seotud suundumusi“) ja põhjendus 52 („Aruanne peaks sisaldama teavet […] uudsete tubakatoodete turu arengu kohta [ja] olukorda oluliselt muutnud turu arengu kohta“).

68. Esiteks näib äraootav seisukoht olevat vastuolus direktiivi 2014/40 põhjenduse 35 ja artikli 19 lõike 4 selge sõnastusega – mis on esitatud eespool punktis 57 –, mille kohaselt on nõutav, et need tooted peavad vastama selles direktiivis kehtestatud nõuetele. Lisaks, kui ainsad asjasse puutuvad nõuded oleks need, mis tulenevad direktiivi artiklist 19, nagu on väitnud põhikohtuasja kaebajad, kaotaks artikli 19 lõige 4 („Milliseid käesoleva direktiivi sätteid uudsetele tubakatoodetele kohaldatakse, sõltub sellest, kas need tooted kuuluvad suitsuvaba tubakatoote määratluse või suitsetatava tubakatoote määratluse alla.“) igasuguse mõtte. On selge, et artikli 19 lõigetes 1 ja 2 sätestatud teatamiskohustused puudutavad mõlemat tooterühma. Artikli 19 lõikes 4 kasutatud väljend „milliseid käesoleva direktiivi sätteid kohaldatakse“ võib viidata üksnes direktiivi *materiaalõiguslikele* sätetele, sealhulgas koostisosi ja märgistamist käsitlevatele sätetele.

69. Teiseks ei viita ettevalmistavad materjalid sellele, et seadusandja oleks teinud valiku anda uudsetele tubakatoodetele eelis, vaid vastupidi: uudsete tubakatoodete suhtes tuleks täielikult kohaldada direktiivi *üldeeskirju*, kuni uuritakse nende mõju tervisele ja tarbimistavadele. Seejärel on tulevikus vajaduse korral võimalik vastu võtta rangemad õigusnormid.

70. Seda kinnitab komisjoni 2012. aastal avaldatud mõjuhinnang. Komisjoni eelistatud regulatiivne lahendus uudsete tubakatoodete puhul on olnud järgmine: „Kehtestatakse uudsetest tubakatoodetest teatamise kohustus ning […] komisjon esitab viis aastat pärast [uudsete tubakatoodete direktiivi] ülevõtmistähtaega aruande kõnealuste toodetega seotud turuarengute kohta. Turule viidud uudsed tubakatooted peavad järgima märgistamise eeskirju (tervisealased hoiatused mõlemal küljel) ja koostisosi käsitlevaid eeskirju (eristava maitse või lõhnaga toodete keeld)“. Huvitaval kombel ei toeta ükski mõjuhinnangus analüüsitud regulatiivsetest valikutest põhikohtuasja kaebajate esitatud argumente.[37]

71. See lähenemisviis (teatamise korra ja üldeeskirjade vaikimisi kohaldamise kooseksisteerimine) kajastub täielikult komisjoni 2012. aastal esitatud direktiivi ettepaneku seletuskirjas. Tõepoolest, selle jaos 3.6 („Uudsed tubakatooted“) kirjutas komisjon:

„Uudsed tubakatooted […] peavad vastama direktiivi nõuetele (nt märgistuse ja koostisosade kohta), et tagada võrdsed tingimused, ning eeskirjade kohaldamine sõltub sellest, kas toote tarbimiseks on vaja põlemisprotsessi.

Ettepanekuga nähakse ette *ka* uudsetest tubakatoodetest teatamise kohustus ning see, et komisjon esitab viis aastat pärast direktiivi ülevõtmistähtaega aruande kõnealuste toodetega seotud turuarengute kohta […]“.[38]

72. Kolmandaks kinnitab eespool toodud järeldusi olemasolev kohtupraktika. Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses Philip Morris Brands jt, et direktiiviga 2014/40 otsustas liidu seadusandja „vastu võtta *ühtsed eeskirjad kõigi tubakatoodete kohta*, mis sisaldavad eristavaid maitseid ja lõhnu“.[39] Kohtuotsuse Swedish Match punkt 32 ei sea seda kahtluse alla.[40] Põhikohtuasja kaebajad väidavad, et selles leidis Euroopa Kohus, et kuna uudsete tubakatoodete mõju tervisele ja tarbimistavadele ei ole veel võimalik tuvastada, arvati need direktiivi 2014/40 kohaldamisalasse üksnes selleks, et kohaldada nende suhtes teatamise korda.

[37] Komisjoni talituste töödokument – Mõju hindamise aruanne – Mõjuhinnang, mis on lisatud dokumendile „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta“, SWD(2012) 452 (final), lk 50–52, 74–76 ja 117.

[38] Kohtujuristi kursiiv.

[39] 4. mai 2016. aasta kohtuotsus (C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 108). Kohtujuristi kursiiv.

[40] 22. novembri 2018. aasta kohtuotsus (C-151/17, EU:C:2018:938).

73. Ma ei nõustu sellega. Selles lõigus soovis Euroopa Kohus rõhutada, et erinevalt suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakast *ei ole* uudsete tubakatoodete müümine *keelatud*, sest nende mõju rahvatervisele ja turudünaamikale on teadmata. See on selge, kui lugeda selle kohtuotsuse nimetatud lõiku selle õiges kontekstis. Euroopa Kohus analüüsis seda, kas direktiiv 2014/40 on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega seetõttu, et sellega on keelatud viia turule suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakatooteid, kuid samas on direktiiviga lubatud muude tubakatoodete, sh uudsete tubakatoodete turustamine. Sellega seoses ei tohi unustada, et üks regulatiivsetest valikutest, mida kavandati selle menetluse käigus, mille tulemusel võeti lõpuks vastu direktiiv 2014/40, oli kehtestada uudsete tubakatoodete müügi otsene keeld, nagu suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubaka puhul.[41]

74. Neljandaks, direktiivi 2014/40 artiklite 19 ja 28 tõlgendust, mille on välja pakkunud põhikohtuasja kaebajad, ei toeta nende sätete sõnastus ja eesmärk, kuna nendel sätetel on lai kohaldamisala ja nad ei puuduta konkreetselt asjasse puutuvaid kohustusi.

75. Direktiivi 2014/40 artiklis 19 ja artikli 28 lõike 2 punktis b sätestatud teatamissüsteemil on mitu eesmärki, eelkõige: esiteks võimaldada liikmesriikidel lubada selliste toodete turuleviimist (kui neil kehtib selline kord),[42] teiseks määrata kindlaks, milliseid direktiivi 2014/40 sätteid kohaldatakse,[43] ning kolmandaks hoida liidu ja liikmesriikide ametiasutused kursis asjakohaste turu ja teaduse arengutega direktiivi võimalike muudatuste tegemiseks.[44] Direktiivi 2014/40 artikkel 19 ei seo kõnealust teatamist ei sõnaselgelt ega kaudselt liidu seadusandja vajadusega teha kindlaks, kas asjasse puutuvad kohustused tuleb erandite tühistamise teel muuta kohaldatavaks.

76. Mis puutub direktiivi 2014/40 artiklisse 28, siis näib mulle võrdlemisi ilmne, et tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevaid liikmesriikide õigusakte ühtlustav õigusakt võib vajada aeg-ajalt korrapärast läbivaatamist, kuna turg areneb pidevalt (olemasolevad tooted võivad muutuda, turule viiakse uusi tooteid ja tarbijate eelistused muutuvad) ning uued teadusuuringud muutuvad kättesaadavaks. Sama selge on see, et liidu seadusandja võib soovida muuta õigusraamistikku – nii seoses üldpõhimõtete ja määratluste kui ka konkreetsemate õigusnormidega kohustuste, erandite ja erandite tühistamise kohta –, et kohandada neid õigusnorme muu hulgas nende tubakatoodete eripäraga, mis on turule viidud pärast direktiivi 2014/40 vastuvõtmist.

77. Loomulikult võib liidu seadusandja vastavalt põhimõttele *a maiori ad minus* (kes saab teha rohkem, võib teha ka vähem)[45] selliselt toimides otsustada ka küsimustes, mille puhul ta on delegeerinud volitused komisjonile. Seetõttu ei leia ma, et direktiivi 2014/40 artikli 28 viidetega uudsetele tubakatoodetele ja võimalikule asjaolude muutumisele on vastuolus artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 tõlgendus, mida kaitsevad Iirimaa, Prantsuse valitsus ja komisjon.

78. Viiendaks ei oleks äraootav seisukoht kooskõlas ettevaatuspõhimõttega – mis on sätestatud eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 35, ELTL artiklis 9, ELTL artikli 114 lõikes 3 ja ELTL artikli 168 lõikes 1[46] –, mis on väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kohaldatav, kui liidu institutsioonid võtavad siseturupoliitika raames meetmeid inimeste tervise kaitseks.[47] Euroopa

41 Vt komisjoni mõjuhinnang, lk 50–52.

42 Direktiivi 2014/40 artikli 19 lõige 3

43 Direktiivi 2014/40 artikli 19 lõige 4.

44 Direktiivi 2014/40 artikli 28 lõike 2 punkt b.

45 Vt nt 13. mai 2003. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-463/00, EU:C:2003:272, punkt 41).

46 Vt selle kohta 4. mai 2016. aasta kohtuotsus Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punkt 116).

47 Vt muu hulgas 1. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Blaise jt (C-616/17, EU:C:2019:800, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

Kohus on järjepidevalt leidnud, et kui on kahtlusi inimeste tervisele esinevate ohtude olemasolu või ulatuse osas, võib liidu seadusandja sellest põhimõttest lähtudes võtta kaitsemeetmeid, ilma et oodataks ära, et nende ohtude tegelikkus ja tõsidus oleks täielikult avaldunud.[48]

79. Direktiiviga 2014/40 kehtestatud asjasse puutuvaid kohustusi puudutav kolmest osast koosnev kord (põhireegel/erand/erandi tühistamine) oleks ju mõnevõrra vildakas, kui selle kolmas osa tuleks teatud toodete osas eemaldada. Naasen selle teema juurde hiljem jaotises 6.

### *5. Artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 kontekstipõhine tõlgendamine – kolmas osa*

80. Lisaks viitavad põhikohtuasja kaebajad direktiivi 2014/40 artikli 2 punktile 28, mille kohaselt nõuab „olukorra oluline muutumine“ müügimahtude suurenemist või leviku suurenemist alla 25-aastastest moodustuva tarbijarühma hulgas teatud protsentide võrra (vastavalt 10% ja 5%). Neil pooltel on tekkinud küsimus, ega uudsed tubakatooted ei küündi nende künnisteni liiga lihtsalt, kuna nende toodete müük on turule sisenemisel tõenäoliselt minimaalne. Sisuliselt osutavad nad asjaolule, et igasugune märkimisväärne laienemine turul võib kergesti küündida 10% müügi kasvu künniseni ja tuua seega kaasa erandite tühistamise.

81. Põhikohtuasja kaebajate väljendatud kahtlused on teatud ulatuses mõistetavad. Küll aga ei arva ma, et direktiivi 2014/40 artikli 2 punktis 28 kehtestatud tingimused karistavad ebaõiglaselt uudseid tubakatooteid.

82. Esiteks on olemas võrdlemisi range nõue, millele (olemasolev või uus) tootekategooria peab vastama, et oleks tegemist sellise olukorra muutumisega: asjasse puutuva kategooria müügimaht jaemüügi tasandil peab ületama 2,5% tubakatoodete müügi kogumahust liidu tasemel. Kui see 2,5% künnis ei ole ületatud, ei saa erandeid tühistada, olenemata sellest, mil määral kasvab müük või suureneb kasutamine noorte hulgas. Turul, mida 2020. aastal hinnati ligikaudu 600 miljoni ühiku suuruseks,[49] tagab 2,5% künnis – minu hinnangul – selle, et erandite tühistamist saab kohaldada ainult nende toodete suhtes, mis on Euroopa Liidus olulisel määral esindatud.

83. Lisaks sellele peab seda, et asjasse puutuvate toodete müügimaht või kasutamise levik noorte hulgas on kasvanud, olema täheldatud vähemalt viies liikmesriigis. Selle nõude vältimatu tagajärg on see, et välistatakse tooted, mille olemasolu liidu turul on peamiselt kohalik või marginaalne.

84. Lõpuks on müügiandmete puhul, mida kasutatakse selleks, et hinnata asjaolude võimalikku muutumist, tegemist tootjate ja importijate endi *igal aastal* esitatavate andmetega. See ei taga üksnes andmete kvaliteeti, vaid ka seda, et juhuslik või ajutine müügikasv ei saa kaasa tuua erandite tühistamist, kuna müügi kasvu saab kindlaks teha ainult iga-aastaste andmete võrdlemise teel. Samuti, mis puudutab kasutamise levikut noorte hulgas, siis nõutakse direktiivis, et komisjon tugineks oma hinnangus „Eurobaromeetri 2012. aasta mais avaldatud eriaruandele 385 või samaväärsetele leviku-uuringutele“. Minu arvates tähendavad „samaväärsed“ uuringud selliseid uuringuid, mis on nii täpsuse kui üksikasjalikkuse poolest sarnased Eurobaromeetri 2012. aasta mais avaldatud eriaruandele 385: riikide turuolukorra võrdlemisi põhjalikule uuringule.[50]

[48] Vt nt 22. novembri 2018. aasta kohtuotsus Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

[49] Komisjoni aruanne, millega kinnitatakse olukorra olulist muutumist kuumutatavate tubakatoodete puhul vastavalt direktiivile 2014/40 (COM(2022) 279 (final)), lk 4.

[50] Kättesaadav internetis, komisjoni veebisaidil.

85. Seetõttu ei leia ma, et põhikohtuasja kaebajate argumendid, mis tuginevad direktiivi 2014/40 artikli 2 punktil 28, on veenvad.

### *6. Artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 teleoloogiline tõlgendamine*

86. Teiseks, kui järeldada, et kolmeosaline kord „põhireegel/erand/erandi tühistamine“ on uudsetele tubakatoodetele täiel määral kohaldatav, on see kooskõlas direktiivi 2014/40 kahe peamise eesmärgiga.[51]

87. Ühelt poolt tugevdab see siseturgu, kuna see toob kaasa ühtsemad eeskirjad uudsetele tubakatoodetele.[52] On tõsi, et nende toodete reguleerimine kuulub suures osas liikmesriikide pädevusse. Tühistamisotsuse mõju on selles osas siiski üsna piiratud: see nõuab lihtsalt, et teatud uudsed tubakatooted vastaksid koostisosade ja märgistamise üldistele reeglitele. See ei muuda mingil juhul ebatõhusaks liikmesriikide pädevust nende toodete lubamisel, nagu väidab PJ Carroll.

88. Tegelikult oleks otsus suurendada ühtlustamise taset selles osas kooskõlas seadusandja seisukohaga, mille kohaselt mõjutab koostisosade ja märgistamise suhtes ühtlustatud lähenemisviisi puudumine negatiivselt siseturu tõrgeteta toimimist[53] ja erinevused liikmesriikide õigusaktide vahel tulevikus tõenäoliselt suurenevad.[54]

89. Eespool toodud lähenemisviis on kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga, millest tuleneb, et „kuigi õigusliku alusena ELTL artiklile 114 tuginemine on võimalik, kui soovitakse vältida tulevikus liikmesriikide õigusaktide erinevast arengust tulenevate kaubandustakistuste tekkimist, peab selliste takistuste tekkimine peab olema tõenäoline ja asjaomase meetme eesmärk peab olema takistuste ennetamine“.[55] Samuti tuleneb kohtupraktikast selgelt, et kui ELTL artiklile 114 kui õiguslikule alusele tuginemise tingimused on täidetud, ei saa liidu seadusandjat takistada tuginemast sellele õiguslikule alusele põhjusel, et rahvatervise kaitse on valikute tegemisel määrav tegur.[56]

90. See kehtib nii algse akti kui ka selle hilisemate muudatuste kohta. Nagu Euroopa Kohus on leidnud, ei saa liidu seadusandjalt võtta võimalust kohandada liikmesriikide õigust ühtlustavat akti vastavalt sellele, kuidas on muutunud asjaolud või arenenud edasi teadmised, arvestades et tema ülesanne on tagada aluslepinguga tunnustatud üldiste huvide kaitse. Liidu seadusandja saab nimelt täita aluslepingus tunnustatud üldiste huvide tagamise ülesannet sellisel juhul korrektselt ainult siis, kui tal on lubatud asjasse puutuvaid liidu õigusakte kohandada vastavalt sellisele asjaolude muutumisele või teadmiste arengule.[57] Seetõttu on PJ Carrolli väide, mis puudutab võimalikku probleemi seoses ELTL artikli 168 lõikega 5, mis välistab igasuguse ühtlustamise inimeste tervise kaitse valdkonnas, ilmselgelt põhjendamatu.

[51] Vt eelkõige direktiivi 2014/40 põhjendus 21 ja artikkel 1.

[52] Vt ka direktiivi 2014/40 põhjendused 4–6, 22 ja 23.

[53] Vt direktiivi 2014/40 põhjendus 15.

[54] Vt direktiivi 2014/40 põhjendus 16.

[55] Vt 3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs.* parlament ja nõukogu (C-482/17, EU:C:2019:1035, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

[56] Vt nt 4. mai 2016. aasta kohtuotsus Philip Morris Brands jt (C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika).

[57] Vt 3. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Tšehhi Vabariik *vs.* parlament ja nõukogu (C-482/17, EU:C:2019:1035, punktid 38 ja 39 ning seal viidatud kohtupraktika).

91. Teiselt poolt muudaks tõlgendus, mille ma direktiivi 2014/40 artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 kohta välja pakun, seda õigusakti tõhusamaks ka tervisekaitse kõrge taseme taotlemisel, kuna tarbijad oleksid tõhusamalt kaitstud uudsete tubakatoodetega seotud ohtude eest.[58] Ei tohiks unustada, et kui nende toodete suhtes kohaldatavate erandite tühistamine jääks ainult liidu seadusandja otsustada, kuluks enne selle rakendamist tingimata märkimisväärne ajavahemik. Direktiivi muutmiseks tuleks nimelt kasutada seadusandlikku tavamenetlust ja direktiivis tuleks sätestada mõistlik ülevõtmise tähtaeg. Seevastu komisjoni menetlus delegeeritud õigusakti vastuvõtmiseks on tavaliselt palju kiirem.

92. Eeltoodud kaalutlused on veelgi veenvamad, kui arvestada, et direktiiv keskendub noortele.[59] Näiteks on lõhna- ja/või maitseainete keelu eesmärk vältida selliste toodete turustamist, mis võivad olla noortele eriti atraktiivsed ja seega hõlbustada tubakatarbimise alustamist.[60] Selles kontekstis tundub üsna loogiline, et juhul, kui uudne tubakatoode hakkab levima suhteliselt lühikese aja jooksul, on võimalik selle keelu suhtes uudsetele tubakatoodetele tehtud erand kiiresti tühistada. Ei ole absurdne arvata, et uusi tubakatooteid võidakse sageli kavandada ja turustada pigem selleks, et laiendada tubakatoodete tarbijaskonda, kui selleks, et panna olemasolevaid tarbijaid oma eelistatud toodet vahetama.

93. Nagu põhikohtuasja kaebajad rõhutavad, on tõsi, et „uudsete tubakatoodete“ kategooria on lai ja heterogeenne, mis hõlmab muu hulgas tooteid, mis sisaldavad piiratud koguses tubakat. Nende arvates on mõistlik, et kuna need tooted võivad olla inimeste tervisele vähem ohtlikud ja nende tegelik mõju inimeste tervisele võib olla eri tooteliikide puhul erinev, tuleks otsus selle kohta, kas kõnealused erandid tuleks tühistada, jätta liidu seadusandja otsustada.

94. Näib siiski, et liidu seadusandja on selles suhtes juba võtnud selge seisukoha. Nagu eespool meelde tuletatud, on põhjenduses 34 tõdetud, et „[k]õik tubakatooted võivad põhjustada surma, haigestumist ja töövõimetust. Ning nende tootmist, turustamist ja tarbimist tuleks reguleerida.“ On märkimisväärne, et sellele põhjendusele järgneb põhjendus 35, milles on sedastatud, et „[v]õrdsete tingimuste tagamiseks peaksid uudsed tubakatooted, mis on tubakatooted käesolevas direktiivis määratletud tähenduses, järgima käesolevas direktiivis kehtestatud nõudeid“.

95. Seega on liidu seadusandja leidnud, et i) *kõik* tubakatooted on inimeste tervisele ohtlikud ja ii) *võrdsete tingimuste* tagamiseks peaksid uudsed tubakatooted üldiselt järgima samu reegleid, mis kehtivad olemasolevate tubakatoodete puhul.

### *7. Viimased märkused*

96. Viimaks on mõned seisukohti esitanud menetlusosalised oma argumentide põhjendamiseks viidanud liidu institutsioonidelt või mõnelt liikmesriigilt pärit erinevate dokumentide teatud lõikudele.

97. Ma ei leidnud, et ükski neist viidetest oleks eriti veenev, kuigi kokkuvõttes tundub, et need pigem kinnitavad minu seisukohta.

[58] Vt direktiivi 2014/40 põhjendused 18, 21, 36, 43, 54 ja 59 ning artikkel 1.

[59] Vt eelkõige direktiivi 2014/40 põhjendused 8, 19, 21, 26, 27 ja 47 ning artikkel 1.

[60] Vt direktiivi 2014/40 põhjendus 16, artikli 19 lõike 1 punkt c ja artikli 28 lõike 2 punkt g. Vt selle kohta ka 4. mai 2016. aasta kohtuotsus Philip Morris Brands jt (C-547/14, EU:C:2016:325, punktid 114 ja 173).

98. Esiteks märgin, et komisjoni direktiivi ettepanekule lisatud seletuskiri,[61] millele on juba viidatud eespool punktis 71, sisaldab muid kaalutlusi, mis – eriti koos – näivad kinnitavat artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 tõlgendust, mille on välja pakkunud Iirimaa, Prantsuse valitsus ja komisjon. Eelkõige näib, et see dokument i) annab asjasse puutuvate kohustuste osas eranditele ja nende tühistamisele sama ulatuse;[62] ii) viitab sellele, et uued tubakatooted peavad vastama direktiivide nõuetele ning et märgistamise ja koostisosade osas sõltuvad kohaldatavad õigusnormid (ainult) sellest, kas toote tarbimiseks on vaja põlemisprotsessi või mitte,[63] ja iii) täheldab, et seoses märgistamise ja koostisosadega „on liikmesriikide heterogeenne olukord viinud olukorrani, kus tööstus peab tootma erinevaid tootesarju erinevatele turgudele“ ja et „ainult ühtse lähenemisega liidu tasandil saab sellistes valdkondades kõrvaldada piiriülese kaubanduse tõkked ja hoida ära killustumise, tagades samas tervisekaitse kõrge taseme“.[64]

99. Kuigi seletuskiri kajastab ettepaneku ülesehitust ja sõnastust, ei tohiks selle hermeneutilist lisaväärtust siiski üle hinnata.

100. Põhikohtuasja kaebajad viitavad omakorda komisjoni 2021. aasta aruandele direktiivi 2014/40 kohaldamise kohta seoses tubaka- ja seonduvate toodete tootmise, esitlemise ja müügiga.[65] Selles aruandes tõdes komisjon, et „ilma *uute tootekategooriate määratlemise* võimaldamiseta on keeruline kohaldada uudsete tubakatoodete suhtes olemasolevate kategooriate jaoks välja töötatud eeskirju, kuna need ei pruugi vastata uute toodete eriomadustele“.[66] Sellest väitest tulenevalt väidavad kaebajad, et komisjon on sõnaselgelt tunnistanud, et tal puudub pädevus luua uusi tootekategooriaid.

101. See 2021. aasta aruande lõik on kahtlemata mitmetähenduslik. Küll aga kahtlen, kas põhikohtuasja kaebajate tõlgendus sellele on õige. Paindlikkuse puudumine, mille üle komisjon kurdab, puudutab minu arvates tema võimetust luua uusi kategooriaid (või alamkategooriaid), mille suhtes saab muuta või kohandada direktiivi sisuliste eeskirjade kohaldamist. Nii nagu mina seda mõistan, ei puuduta komisjoni väide (oluliselt kitsamat) küsimust, kas direktiivi 2014/40 artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 kohaldamisel võib kehtestada uusi kategooriaid. Tegelikult viitavad selle aruande muud lõigud sellele, et komisjon pidas võimalikuks erandite tühistamist uudsete tubakatoodete suhtes ja viitab sõnaselgelt kuumutatud tubakatoodetele.[67]

102. Igal juhul ei arva ma, et tõlgendusele, mille komisjon pärast selle õigusakti vastuvõtmist on esitanud, tuleks panna liiga suurt rõhku, kui Euroopa Kohtus kerkib üles liidu õiguse tõlgendamise küsimus.[68] Sama vastab *mutatis mutandis* tõele ka seoses kolme liikmesriigi deklaratsioonidega, milles väljendati komiteemenetluse ajal seisukohta, et delegeeritud direktiivi 2022/2100 vastuvõtmisega ületas komisjon liidu seadusandja delegeeritud volitust.

61 COM(2012) 788 (final).

62 Vt seletuskirja jaotised 3.1 ja 3.2.

63 Vt seletuskirja jaotis 3.6.

64 Seletuskirja jaotis 3.9.2. Kohtujuristi kursiiv.

65 COM(2021) 249 (final).

66 Jaotis 7 (kohtujuristi kursiiv).

67 Vt eelkõige selle aruande lk 11 ja 16.

68 Vt selle kohta minu ettepanek liidetud kohtuasjades Illumina ja Grail *vs*. komisjon (C-611/22 P ja C-625/22 P, EU:C:2024:264, punktid 74, 77 ja 78).

103. Kui põhikohtuasja kaebajatelt küsiti kohtuistungil, kas nad on teadlikud mõnest ettevalmistavast dokumendist, eelkõige parlamendi või nõukogu dokumendist, mis toetaks nende argumente (näiteks väljendades seisukohta, et erinevalt komisjoni ettepanekust tuleks uudsete tubakatoodete suhtes kohaldada erikorda või vähemalt leebemat korda), vastasid nad sisuliselt eitavalt.

104. Samuti ei veena mind Itaalia valitsuse argument, et uue tootekategooria loomisega, mis võib hõlmata nii suitsetatavaid kui ka suitsuvabu tubakatooteid, on komisjon loonud *tertium genus*'e, mis ei sobi direktiivi 2014/40 süsteemi, kuna tubakatoode peab *tingimata* olema kas suitsuvaba või suitsetatav.

105. Nagu juba nimetatud eespool punktis 49, on direktiivis endas viidatud võimalusele, et teatud tooted kuuluvad kahe või enama kategooria määratluste alla, ning sel juhul kohaldatakse rangemaid eeskirju. Üheski direktiivi 2014/40 sättes ei ole kehtestatud üldist ja tingimusteta eeskirja, mille kohaselt peab iga konkreetsesse kategooriasse kuuluv toode järgima samu reegleid. Samuti ei näe ma mingit põhimõttelist alust, miks ei võiks uus tootekategooria (praegusel juhul kuumutatud tubakatooted), mis on kehtestatud ainult asjasse puutuvate kohustuste täitmiseks, hõlmata nii suitsetatavaid kui ka suitsuvabu tubakatooteid.

106. Lõpuks ei hoita ka kõrvale liidu seadusandja poolt alusaktis sätestatud üldeeskirjadest, sest – ja see on mulle üsna selge – märgistamiskohustusi, mida direktiivi 2014/40 artiklite 9 ja 10 kohaselt kohaldatakse ainult suitsetatavate tubakatoodete suhtes, ei kohaldata kuumutatud tubakatoodete suhtes, mille tarbimiseks ei ole vaja põlemisprotsessi.

107. Eeltoodust tulenevalt teen järelduse, et komisjon ei ületanud talle liidu seadusandja poolt direktiivi 2014/40 artikli 7 lõikega 12 ja artikli 11 lõikega 6 antud volitusi, kui ta lõi uue tootekategooria (kuumutatud tubakatooted) ja tühistas selle kategooria erandid. Seega ei ilmnenud esimese eelotsuse küsimuse analüüsi käigus ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada delegeeritud direktiivi 2022/2100 kehtivust.

### *B. Teine küsimus*

108. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt teada, kas delegeeritud direktiiv 2022/2100 on kehtetu, kuna komisjonil ei olnud õigust järeldada, et olukord on oluliselt muutunud direktiivi 2014/40 artikli 2 punkti 28, artikli 7 lõike 12 ja artikli 11 lõike 6 tähenduses seoses kuumutatud tubakatoodetega, võttes aluseks tooteühikute müügi („ühikupõhine" arvestus). Põhikohtuasja kaebajad väidavad, et komisjon oleks pidanud kasutama hoopis müügimahtu, mis lähtub „kaalust", mis võtaks arvesse asjasse puutuvat tubaka kogust.

109. Ma ei nõustu põhikohtuasja kaebajatega.

110. Selle määratlemisel, mis kujutab endast „olukorra olulist muutumist", viitab direktiivi 2014/40 artikli 2 punkt 28 „*müügimahtude* suurenemi[sele] tooteliigiti […], *võttes aluseks* artikli 5 lõike 6 kohaselt *edastatud andmed* […]".[69] Kõnealune säte ei näe seega ette, kuidas tuleb müügimahud kindlaks määrata, vaid viitab üksnes müügiandmetele, mida tootjad ja

[69] Kohtujuristi kursiiv.

importijad peavad liikmesriikidele esitama. Sellega seoses on direktiivi 2014/40 artikli 5 lõikes 6 sätestatud, et „tootja[d] ja importija[d] [esitavad] igal aastal iga liikmesriigi kohta müügikogused (*ühikutes või kilogrammides*) tootemarkide ja tüüpide kaupa […]“.[70]

111. Need kaks valikut (kaalu ja ühikute kaupa) on sätestatud ka komisjoni rakendusotsuses (EL) 2015/2186, millega kehtestatakse tubakatooteid käsitleva teabe esitamise ja kättesaadavaks tegemise vorm.[71] Täpsemalt nõutakse selle otsuse artikli 2 lõikes 1, et tootjad ja importijad esitaksid teabe muu hulgas müügimahu kohta selle otsuse lisas ette nähtud vormis. Lisa 3. jaotises („Toodet käsitleva teabe esitamine ja toote kirjeldus – B osa“) on kirje „Toote_müügimaht“, mis on sõnastatud järgmiselt: „Igal aastal liikmesriigiti esitatav teave toote aastase müügimahu kohta, väljendatud *tooteühikutena* või *lahtise tubakana kilogrammides*“.[72]

112. Tegelikult olen ma aru saanud, et põhikohtuasja kaebajad on ise eelmistel aastatel teatanud oma kuumutatud tubakatoodete müügist ühikutena – nagu see on nii enamiku Euroopa Liidus turustatavate tubakatoodete puhul.[73]

113. Üheski kohaldatavas sättes ei ole ette nähtud, et komisjon peaks ühikutel põhinevad andmed teisendama kaalul põhinevateks andmeteks. Sellega seoses näib samuti asjakohane – nagu Iirimaa mainib –, et direktiivi 2014/40 artikli 2 punkt 28 kohustab komisjoni kontrollima, et „müügimaht *tooteliigiti* jaemüügi tasandil [ületab] 2,5% *tubakatoodete müügi kogumahust* liidu tasemel“. Seega näib, et peamised andmed, mida komisjon selles kontekstis analüüsib, on liidu seadusandja arvates need, mis puudutavad müüdud tooteühikuid, mitte neis toodetes kasutatud tubaka kogust.

114. Selline lähenemine on minu hinnangul kooskõlas ühega direktiivi põhieesmärkidest: vähendada tubakatoodete kasutamist noorte seas, eelkõige heidutades neid tarbimist alustamast. Ei tohi unustada, et nagu juba eespool nimetatud, on liidu seadusandja asunud seisukohale, et tubakatooted direktiivi 2014/40 tähenduses on kõik tooted, mis „kasvõi osaliselt koosnevad tubakast“ ja et „kõik tubakatooted võivad põhjustada surma, haigestumist ja töövõimetust“.[74]

115. Seega järeldan, et komisjon ei teinud viga, kui ta hindas kuumutatud tubakatoodetega seotud asjaolude võimalikku olulist muutumist müüdud tooteühikute alusel. Seega ei ole ka teise eelotsuse küsimuse analüüsi käigus ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada direktiivi 2022/2100 kehtivust.

## V. Ettepanek

116. Eeltoodust tulenevalt ei ole High Court (kõrge kohus, Iirimaa) esitatud eelotsuse küsimuste analüüsi käigus ilmnenud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada 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, kehtivust.

70 Kohtujuristi kursiiv.

71 25. novembri 2015. aasta otsus (ELT 2015, L 312, lk 5).

72 Kohtujuristi kursiiv.

73 Mõistan, et sisuliselt teatatakse kaaluna üksnes neid müügiandmeid, mis puudutavad isevalmistatavate sigarettide tubakat, piibutubakat ja närimistubakat.

74 Direktiivi 2014/40 artikli 2 punkt 4 ja põhjendus 34.