



Etusivu » Päätökset » Vuosikirjapäätökset » 2020 » KHO:2020:77

KHO:2020:77

Tupakkalaki – Myyntikielto – Sähkösavuke – Höyrystettäväksi tarkoitettu nikotiiniton neste – Elintarvikemakutiiviste – Teknisten määräysten direktiivi – Ilmoitusmenettelyn laiminlyönti

Vuosikirjanumero: KHO:2020:77
Antopäivä: 24.6.2020
Taltionumero: 2725
Diaarinumero(t): 3053/2/19
ECLI-tunniste: ECLI:FI:KHO:2020:77

Kunnan valvontaviranomainen oli kieltänyt yhtiötä myymästä sähkösavukkeiden erikoisliikkeessään elintarvikemakutiivisteitä tupakkalain 96 §:n nojalla. Kiellon tehosteeksi oli asetettu uhkasakko. Kielto perustui tupakkalain 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa savukkeelle ja kääretupakalle säädetyyn tunnusomaisen tuoksun tai maun kieltoon, jota lain 25 §:n mukaan sovelletaan myös sähkösavukkeen avulla höyrystettäväksi tarkoitettuun muuhun nesteeseen kuin nikotiininsteeseen.

Tupakkalailla (549/2016) on saatettu tupakkatuotedirektiivi 2014/40/EU kansallisesti voimaan. Direktiivillä on harmonisoitu muun ohella tupakkatuotteiden ainesosia, kuten makuaineita koskeva sääntely. Sen sijaan esimerkiksi sähkösavukkeiden makuaineita koskeva sääntely on jätetty jäsenvaltioille. Näihin kansallisiin lisärajoituksiin jäsenvaltioiden on sovellettava tupakkatuotedirektiivin johdanto-osan 47 kohdan mukaisesti teknisten määräysten direktiiviä 2015/1535/EU ja siihen sisältyvää ilmoitusmenettelyä. Teknisten määräysten direktiivin 5 artiklan 3 kohta velvoittaa jäsenvaltiota toimittamaan viipymättä komissiolle teknisen määräyksen lopullisen tekstin.

Asiassa oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa kysymys muun ohella siitä, oliko tupakkalain säätämisen yhteydessä noudatettu teknisten määräysten direktiivin mukaista ilmoitusmenettelyä kaikilta osin. Korkeimman hallinto-oikeuden työ- ja elinkeinoministeriöltä pyytämän lausunnon mukaan sähkösavukkeiden makunesteiden myyntikieltoa koskevaa lopullista tekstiä ei ollut toimitettu komissiolle teknisten määräysten ilmoitusmenettelyssä. Asiassa oli ratkaistavana, mikä oikeusvaikutus kyseiselle laiminlyönnille oli annettava.

Korkein hallinto-oikeus viittasi unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan teknisten määräysten direktiivin edellyttämän tiedonantovelvollisuuden laiminlyönti merkitsee olennaista menettelymääräysten rikkomista ja josta seuraa, ettei näin säädetyjä kansallisia teknisiä määräyksiä voida soveltaa yksityisiä oikeussubjekteja vastaan. Kun lisäksi otettiin huomioon teknisten määräysten direktiivin tarkoitus, jonka katsottiin lopullisen säädöstekstin toimittamisen osalta olevan mahdollista komissiolle jälkikäteinen valvonta mahdollista rikkomusmenettelyä varten, lopullisen säädöstekstin toimittamatta jättäminen katsottiin olennaiseksi menettelymääräysten rikkomiseksi, josta seurasi, ettei sähkösavukkeiden makunesteiden myyntikieltoa koskeviin säännöksiin voitu vedota yhtiötä vastaan. Hallinto-oikeuden ja kunnan valvontaviranomaisen päätökset kumottiin.

Tupakkalaki 2 § 18–20 ja 25 kohta, 11 § 1 momentti 1 kohta, 24 § (549/2016) 1 momentti 2 kohta, 25 §, 96 § ja 105 § 1 momentti

Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/40/EU johdanto-osa 47 kohta

Teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2015/1535/EU johdanto-osa 3, 5, 6 ja 8 kohta sekä 5 artikla 1 kohta ensimmäinen, toinen, kolmas ja viides alakohta, 2 kohta ja 3 kohta sekä 6 artikla 1 kohta ja 2 kohta ensimmäinen ja toinen alakohta

Unionin tuomioistuimen tuomiot asioissa C-194/94, CIA Security International, C-226/97, Lemmens, C-307/13, Ivansson ym. ja C-390/18, Airbnb Ireland**Päätös, jota valitus koskee**

Itä-Suomen hallinto-oikeus 15.5.2019 nro 19/0482/1

Asian aikaisempi käsittely

Kotkan kaupungin ympäristölautakunta on 17.5.2018 § 72 tekemällään päätöksellä kieltänyt SKA Liquids Oy:tä myymästä tai muutoin luovuttamasta sähkösavuketuotteiden erikoisliikkeessään Puff Kotkassa erilaisia tunnusomaisen maun sisältäviä nesteitä mukaan lukien elintarvikemakunesteet ja aromitiivisteet, joita voidaan käyttää höyrystämällä sähkösavukkeen avulla sellaisenaan tai muihin nesteisiin sekoitettuna. Kiellon tehosteeksi on asetettu 10 000 euron suuruinen uhkasakko ja 1 000 euron lisäerä jokaista sellaista täyttää viikkoa kohden, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Itä-Suomen hallinto-oikeus on, siltä osin kuin asiassa on korkeimmassa hallinto-oikeudessa kysymys, hylännyt yhtiön valituksen ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen.

Hallinto-oikeus on selostettuaan tupakkalain 2 §:n 18, 20 ja 25 kohdan, 11 §:n 1 momentin 1 kohdan, 24 §:n 1 momentin 2 kohdan, 25 §:n, 96 §:n ja 120 §:n 5 momentin säännökset, tupakkalain esitöitä (HE 15/2016 vp) sekä asiassa saatua selvitystä esittänyt oikeudellisena arvionaan seuraavaa:

Oikeudellinen arviointi ja johtopäätökset

Tupakkalain 2 §:n 20 kohdan mukaan tupakkalaissa tarkoitetaan höyrystettäväksi tarkoitettulla nikotiinittomalla nesteellä sähkösavukkeen avulla tai muulla vastaavalla tavalla höyrystettäväksi tarkoitettua muuta nestettä kuin nikotiininestettä. Pykälän 25 kohdan mukaan tunnusomaisella tuoksulla tai maulla tarkoitetaan muuta kuin tupakan tuoksua tai makua, joka on tulosta lisäaineesta tai lisäaineiden yhdistelmästä ja joka on selvästi havaittavaa tupakkatuotteessa, nikotiininesteessä tai höyrystettäväksi tarkoitettussa nikotiinittomassa nesteessä ennen tuotteen käyttöä tai sen aikana.

Tupakkalain 25 §:stä yhdessä 24 §:n 1 momentin ja 11 §:n 1 momentin kanssa johtuu, että kuluttajalle ei saa myydä tai muutoin luovuttaa höyrystettäväksi tarkoitettua nikotiinintonta nestettä, jossa on tunnusomainen tuoksu tai maku.

Valituksessa mainitut elintarvikemaut ja aromitiivisteet ovat nikotiinittomia nesteitä, jotka ominaisuutensa perusteella soveltuvat käytettäväksi elintarvikkeina esimerkiksi leivonnassa ja ruoanvalmistuksessa. Kyseiset tuotteet soveltuvat hyvin myös höyrystettäväksi sähkösavukkeen avulla ja muulla vastaavalla tavalla. Kyseisillä elintarvikemauilla ja aromitiivisteillä on siten useampia eri käyttötarkoituksia, jotka eivät ole toisensa poissulkevia. Käyttötarkoitukseensa hyvin soveltuvina niiden voidaan katsoa olevan tupakkalain 2 §:n 20 kohdassa mainittuja, höyrystettäväksi tarkoitettuja nesteitä.

Kun kyseessä on edellä mainitun kaltainen elintarvikemaku tai aromitiiviste, jota voidaan käyttää sekä elintarvikkeena että höyrystettynä sähkösavukkeen avulla, on tuotteen myynnin luvallisuutta tupakkakaupassa arvioitava tupakkalain säännösten pohjalta asiaa kokonaisuutena tarkastellen sekä asiayhteyden perusteella.

Elintarvikeliikkeen pääasiallinen tarkoitus on myydä elintarvikkeita. Näissä liikkeissä tupakkatuotteet ovat vain osa liikkeen kokonaistuotevalikoimaa. Tupakkatuotteiden myyntiä on lisäksi näissä liikkeissä rajoitettu muun muassa tupakkalain 71 §:n 1 momentin nojalla siten, että tupakkatuotteiden esilläpito on kielletty. Kun elintarvikemakuja ja aromitiivisteitä myydään tällaisessa liikkeessä, niiden voidaan ensisijaisesti katsoa olevan osa kyseisen liikkeen laajaa elintarviketuotevalikoimaa ja tarkoitettu elintarvikkeina käytettäväksi.

Tupakkakauppa on puolestaan tupakkalain 71 §:n 2 momentissa tarkoitettu erikoiskauppa, jonka pääasiallinen tarkoitus on myydä tupakkatuotteita sekä niihin liittyviä oheistuotteita. Tupakkatuotteiden tai tupakointiin liittyvien välineiden esillepanoa ei tällaisessa liikkeessä ole rajoitettu, vaan tuotteet saavat olla liikkeessä näkyvillä. Elintarvikkeet eivät lähtökohtaisesti kuulu tupakkakauppojen myyntivalikoimaan, kioskityyppistä suppeaa elintarvikemyyntiä lukuun ottamatta. Näissä oloissa asiayhteydestä on pääteltävissä, että tällaisessa liikkeessä tupakkatuotteiden ohella esillä ja myynnissä olevat erilaiset elintarvikemaut ja aromitiivisteet, joista on lisäksi asiakkaita varten mahdollisesti laadittu myös erillinen tuotevalikoimaa koskeva tuotekansio, on tarkoitettu käytettäväksi sähkösavukkeen avulla höyrystettäväksi.

Edellä olevan perusteella ja kun otetaan huomioon, että valittaja on nimenomaan sähkösavukkeiden myyntiin erikoistunut tupakkatuotteiden erikoisliike sekä asiakirjoista ilmenevä selvitys puheena olevia tuotteita koskevan valittajalla myynnissä olevan valikoiman laajuudesta ja myynnissä olevista tuotteista laaditusta esittelykansiossa, valittajan liikkeessä myynnissä olevien elintarvikemakujen ja aromitiivisteiden voidaan katsoa olevan tarkoitettu käytettäväksi sähkösavukkeen avulla höyrystettäväksi. Kotkan kaupungin ympäristölautakunta on voinut siten kieltää valittajaa myymästä tai muutoin luovuttamasta liikkeessään erilaisia tunnusomaisen maun sisältäviä nesteitä, mukaan lukien elintarvikemakunesteet ja aromitiivisteet, joita voidaan käyttää höyrystämällä sähkösavukkeen avulla. Kiellon tehosteeksi on voitu asettaa valituksenalaisessa päätöksessä mainittu uhkasakko. Ottaen huomioon uhkasakkolain 8 §:ssä säädettyt uhkasakon suuruuden harkintaan vaikuttavat seikat voidaan uhkasakon suuruutta pitää lainmukaisena eikä sitä ole syytä muuttaa.

Oikeudenkäynti ei ole aiheutunut viranomaisen virheestä. Asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen ei ole kohtuutonta, että valittaja joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Hallinto-oikeuden soveltamat muut oikeusohjeet

Uhkasakkolaki 6 § ja 9 §

Hallintolainkäyttölaki 74 § 1 ja 2 momentti

Päätöksen ovat tehneet hallinto-oikeuden jäsenet Toni Sarivirta, Riitta Huurre ja Marjo Wenho (eri mieltä), joka on myös esitellyt asian.

Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

SKA Liquids Oy on pyytänyt lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja myyntikielto sekä kiellon tehosteeksi määrätty uhkasakko poistetaan. Toissijaisesti uhkasakon määrää on alennettava. Hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano on kiellettävä, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Yhtiö on myös vaatinut, että asiassa pyydetään tarvittaessa ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta. Lisäksi Suomen valtio on velvoitettava korvaamaan yhtiölle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut viivästyskorkeineen.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeuden ratkaisu perustuu tupakkalain ja erityisesti sen 2 §:n 20 kohdan mukaisen määritelmän virheelliseen tulkintaan. SKA Liquids Oy:n Puff Kotka -nimisessä kivijalkaliikkeessä myynnissä olevia elintarvikemakutiivisteitä ei voida pitää höyrystettäväksi tarkoitettuina nikotiinittomina nesteinä. Kysymyksessä olevat elintarvikemakutiivisteet on tarkoitettu juomien ja ruokien maustamiseen, mihin käyttöön niitä on myös markkinoitu. Elintarvikemakutiivisteet eivät edes sovellu sähkösavukekäyttöön, ellei loppukäyttäjä tee tuotteeseen muutoksia ja väärinkäytä tuotetta sen käyttötarkoituksen vastaisesti. Tuotteen mahdollisella väärinkäytöllä ei kuitenkaan ole merkitystä tuotteen määritelmään.

Tupakkalaki kieltää höyrystettäväksi tarkoitetun nikotiinittoman nesteen myynnin kuluttajalle, jos nesteessä on tunnusomainen tuoksu tai maku. Tupakkalain asettama kieltäminen on yleinen myyntikielto. Puff Kotka -liikkeessä myynnissä olevat elintarvikemakutiivisteet eivät voi lukeutua tupakkalain kieltämiin tuotteisiin, sillä täysin vastaavia tuotteita on laajasti saatavilla muissa elintarvikeliikkeissä.

Tupakkalaki ei sisällä kieltoa, jonka mukaan sähkösavuketuotteiden myyntipaikassa ei saisi myydä elintarvikkeita, kuten elintarvikemakutiivisteitä. Puff Kotka -liikkeessä myydään elintarvikemakutiivisteiden lisäksi myös muita elintarvikkeita, kuten limonadeja ja maustekastikkeita. Tupakkalaissa tai sitä koskevassa hallituksen esityksessä ei myöskään ole mainintaa siitä, että myyntipaikan perusteella voitaisiin tehdä oletta tuotteen käyttötarkoituksesta. Jos elintarvikkeen myynti kielletään yksinomaan myyntipaikan perusteella, kieltäminen asettaa pienen elinkeinonharjoittajan epäyhdenvertaiseen asemaan suhteessa isoihin elintarvikeliikkeisiin.

Tupakkalakiluonnoksessa on ollut säännös sähkösavukkeen maustamiseen soveltuvan aineen myynnin ja luovuttamisen kieltämisestä, mitä ei kuitenkaan ole sisällytetty lopulliseen lakitekstiin. Komission huomautusten johdosta on päädytty siihen, että sähkösavukkeista kielletäisiin ainoastaan tunnusomaiset tuoksut ja maut. Nyt kysymyksessä olevassa asiassa nikotiinittomien nesteiden määritelmää on pyritty tulkinnallisesti laajentamaan ohi lainsäätäjän tarkoituksen.

Tupakkatuotedirektiivin johdanto-osan 47 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioille voisi olla hyödyllistä harkita maustettujen tuotteiden asettamista saataville markkinoilla ja että tällaisten tuotteiden kieltäminen olisi perusteltava ja siitä olisi annettava ilmoitus

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY mukaisesti. Suomen valtio on notifioinut tupakkalakiluonnoksen, mutta yhtiöllä ei ole tiedossa, onko lopullista lakitekstiä ilmoitettu. Yhtiön asiaan liittyy siten myös kysymykset, onko tunnusomaisen tuoksun tai maun kielto tupakkalaisissa perusteltu riittävästi ja onko Suomen valtio toiminut ilmoitusmenettelyssä direktiivin mukaisesti.

Lisäksi asiassa on otettava huomioon Euroopan unionin perustamissopimusten takaama tavaroiden vapaa liikkuvuus. Koska yhtiölle asetettu myyntikielto koskee vain tietyn myyntikanavan kautta myytäviä tuotteita, se on väline mielivaltaiseen syrjintään. Näin ollen myyntikielto on vapaan liikkuvuuden periaatteen ja tupakkatuotedirektiivin 24 artiklan vastainen.

Kotkan kaupungin ympäristölautakunta on antanut selityksen, jossa on vaadittu valituksen hylkäämistä.

SKA Liquids Oy on antanut vastaselityksen sekä oikeudenkäyntikulujen määrää koskevan selvityksen.

Vastaselitys ja oikeudenkäyntikulujen määrää koskeva selvitys on annettu tiedoksi *Kotkan kaupungin ympäristölautakunnalle*.

Korkein hallinto-oikeus on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa siitä, miten Suomen valtio on tupakkalain (549/2016) säätämisen yhteydessä toteuttanut teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY (korvattu direktiivillä 2015/1535/EU) 8 artiklan määräystä jäsenvaltion notifiointivelvoitteesta. Ministeriötä on pyydetty antamaan selvitys notifiointivaiheittain sekä toimittamaan kaikki menettelyyn liittyvät asiakirjat.

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut lausunnon liiteasiakirjoineen. Lausunnossa on todettu muun ohella seuraavaa:

Teknisten määräysten ilmoitusmenettely perustuu direktiiviin (EU) 2015/1535, jossa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta ilmoittaa tuotteita sekä tietoyhteiskunnan palveluita koskevat kansalliset säädösehdotukset etukäteen komissiolle ja muille jäsenvaltiolle. Direktiivi (EU) 2015/1535 on annettu 9.9.2015, ja se on korvannut direktiivin 98/34/EY. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ilmoitusmenettelystä. Menettelyssä käytetään komission TRIS-tietojärjestelmää.

Suomi on tehnyt 20.8.2015 tupakkalain muutoksia koskevan mainitun direktiivin mukaisen ilmoituksen 2015/490. Samalla ilmoituksella on tehty tupakkatuotedirektiivin 2014/40/EU vaatimusten mukainen ilmoitus. Ilmoituksen liitteenä on ollut luonnos tupakkalain muutoksesta ja vaikutustenarviointi. Ilmoituksesta on alkanut kolmen kuukauden odotusaika, jonka aikana lakia ei ole voitu hyväksyä.

Odotusaikana komissio on esittänyt huomautuksensa 19.11.2015 tupakkalakia koskevaan ilmoitukseen. Huomautuksessaan komissio on kiinnittänyt huomiota makuaineita ja savuttomia tupakkatuotteita koskeviin kansallisiin vaatimuksiin. Komission huomautus ei ole pidentänyt odotusaikaa. Lisäksi Italia on esittänyt yksityiskohtaisen lausuntonsa 23.11.2015 savuttomia tupakkatuotteita koskevista vaatimuksista, mikä pidensi odotusaikaa kolmella kuukaudella 22.2.2016 asti.

Suomi on toimittanut vastaukset komission huomautukseen ja Italian yksityiskohtaiseen lausuntoon 21.1.2016. Vastauksissa on kerrottu huomauksen ja yksityiskohtaisen lausunnon perusteella tehtävistä toimenpiteistä. Lopullista tekstiä tupakkalain muutoksesta ei ole toimitettu komissiolle TRIS-järjestelmän kautta.

SKA Liquids Oy on lausunut työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon johdosta muun ohella seuraavaa:

Euroopan unionin tuomioistuin on asiassa C-194/94 linjannut, että direktiiviä 83/189/ETY on tulkittava siten, että tiedonantovelvollisuuden rikkominen aiheuttaa sen, ettei kyseisiä teknisiä määräyksiä voida soveltaa yksityisiä oikeussubjekteja vastaan. Tätä näkemystä on myös sovellettu tapauksessa C-390/18, joka on koskenut direktiivin 2015/1535 mukaista ilmoitusmenettelyä. Näin ollen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on katsottava, ettei höyrystettäväksi tarkoitettujen nikotiinittomissa nesteiden tunnusomaisen maun tai tuoksun kieltä saa soveltaa yhtiötä vastaan.

Kotkan kaupungin ympäristöterveydenhuollon palveluyksikkö on lausunut työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon johdosta muun ohella seuraavaa:

Kotkan ympäristöterveydenhuollon palveluyksikön saaman tiedon mukaan tupakkalain lopullinen teksti on toimitettu komissiolle. Tupakkalaki sisältyy myös direktiivin 2014/40/EU kansallista täytäntöönpanoa koskevalle välilehdelle EUR-LEX -tietokannassa.

SKA Liquids Oy lausuma on annettu tiedoksi *Kotkan kaupungin ympäristölautakunnalle*.

Kotkan kaupungin ympäristöterveydenhuollon palveluyksikön lausuma on annettu tiedoksi *SKA Liquids Oy:lle*.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää *SKA Liquids Oy:lle* valitusluvan ja tutkii asian.

1. Valtion ilmoitusvelvollisuuden perusteella on esitetty, että valitusluvan myöntäminen on ristiriidassa Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksien kanssa.

1. Yhtiön vaatimus ennakkoratkaisun pyytamisestä unionin tuomioistuimeita nylataan.
2. Yhtiön valitus hyväksytään. Hallinto-oikeuden ja Kotkan kaupungin ympäristölautakunnan päätökset kumotaan.
3. Yhtiön vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylätään.
4. Lausuminen täytäntöönpanoa koskevasta vaatimuksesta raukeaa.

Perustelut

1. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskeva vaatimus

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että velvollisuutta tehdä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklassa tarkoitettu ennakkoratkaisupyynnö ei ole silloin, jos kansallisessa tuomioistuimessa ei esiinny todellista epäilyä unionin tuomioistuimen olemassa olevan oikeuskäytännön soveltamismahdollisuudesta asiaan tai jos on täysin selvää, miten unionin oikeutta on kyseisessä tilanteessa asianmukaisesti sovellettava.

Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja sen soveltamismahdollisuus kysymyksessä olevaan asiaan sekä ne perusteet, joilla korkein hallinto-oikeus on ratkaissut asian, asiassa ei ole tullut esille sellaista kysymystä, jonka johdosta ennakkoratkaisupyynnön tekeminen olisi tarpeen. Tätä koskeva yhtiön pyyntö on siten hylättävä.

2. Pääasienratkaisu

2.1. Sovellettavat oikeusohjeet

Tupakkalaki

Tupakkalain (549/2016) 2 §:n mukaan mainitussa laissa

18) *sähkösavukkeella* tarkoitetaan tuotetta, jonka avulla voidaan hengittää sisään nikotiinipitoista höyryä suukappaleen kautta, sekä kyseisen tuotteen osia;

19) *nikotiininsteellä* nikotiinia sisältävää nestettä, joka on tarkoitettu höyrystettäväksi sähkösavukkeen avulla, jonka nikotiinipitoisuus on enintään 20 milligrammaa millilitrassa ja jolla ei ole lääkelain (395/1987) 3 §:n 1 momentin mukaista käyttötarkoitusta;

20) *höyrystettäväksi tarkoitettulla nikotiinittomalla nesteellä* sähkösavukkeen avulla tai muulla vastaavalla tavalla höyrystettäväksi tarkoitettua muuta nestettä kuin nikotiinimestettä;

25) *tunnusomaisella tuoksulla tai maulla* muuta kuin tupakan tuoksua tai makua, joka on tulosta lisäaineesta tai lisäaineiden yhdistelmästä ja joka on selvästi havaittavaa tupakkatuotteessa, nikotiininsteessä tai höyrystettäväksi tarkoitettuun nikotiinittomassa nesteessä ennen tuotteen käyttöä tai sen aikana;

Tupakkalain 11 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kuluttajalle ei saa myydä tai muutoin luovuttaa savuketta tai kääretupakkaa, jossa on tunnusomainen tuoksu tai maku.

Tupakkalain 24 §:n (549/2016) 1 momentin 2 kohdan mukaan sähkösavukkeessa käytettäväksi tarkoitettua nikotiinimestettä saa myydä tai muutoin luovuttaa kuluttajille vain, jos nesteellä ei ole sellaisia ominaisuuksia eikä neste sisällä sellaisia lisäaineita, joita 11 §:n 1 momentin 1–6 kohdan mukaan ei saa olla tupakkatuotteessa.

Tupakkalain 25 §:n mukaan, mitä 24 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa säädetään, sovelletaan myös höyrystettäväksi tarkoitettuun nikotiinittomaan nesteeseen.

Tupakkalain 96 §:n mukaan, jos kunta valvontatehtävässään havaitsee alueellaan tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaista toimintaa, kunta voi kieltää tällaisen toiminnan.

Tupakkalain 105 §:n 1 momentin mukaan Valvira tai kunta voi asettaa tämän lain säännösten perusteella antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Tupakkatuotedirektiivi

Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/40/EU (jäljempänä tupakkatuotedirektiivi) johdanto-osan 47 kohdan mukaan asianomaisella direktiivillä ei yhdenmukaisteta kaikkia sähkösavukkeisiin tai täyttösäiliöihin liittyviä näkökohtia. Esimerkiksi makuaineisiin liittyvä sääntely jää jäsenvaltioille. Voisi olla hyödyllistä, että jäsenvaltiot harkitsevat sen sallimista, että maustettuja tuotteita asetetaan saataville markkinoilla. Niiden olisi erityisesti otettava huomioon tällaisten tuotteiden mahdollinen houkuttelevuus nuorille ja tupakoimattomille. Tällaisten maustettujen tuotteiden kieltäminen olisi perusteltava ja siitä olisi annettava ilmoitus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY mukaisesti.

Teknisten määräysten direktiivi

Teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2015/1535/EU (jäljempänä teknisten määräysten direktiivi) johdanto-osan 3 kohdan mukaan sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta on tärkeää varmistaa teknisiä määräyksiä koskevien kansallisten aloitteiden mahdollisimman suuri avoimuus.

Direktiivin johdanto-osan 5 ja 6 kohdan mukaan on välttämätöntä, että komissio saa tarvittavat tiedot käyttöönsä ennen teknisten määräysten hyväksymistä. Siten jäsenvaltioiden, joiden on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan autettava komissiota sen tehtävien suorittamisessa, on ilmoitettava komissiolle teknisiä määräyksiä koskevat hankkeensa. Kaikkien jäsenvaltioiden on myös saatava tietoonsa jonkin jäsenvaltion suunnittelemat tekniset määräykset.

Direktiivin johdanto-osan 8 kohdan mukaan oikeusvarmuuden kannalta on aiheellista, että jäsenvaltiot julkistavat tiedon kansallisen teknisen määräyksen antamisesta tämän direktiivin muodollisuuksia noudattaen.

Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle välittömästi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, paitsi kun on kyse kansainvälisen tai eurooppalaisen standardin käyttöönotosta sellaisenaan, jolloin pelkkä tiedonanto riittää, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan säännösten soveltamista. Niiden on toimitettava komissiolle myös ilmoitus niistä syistä, joiden vuoksi tällaisen teknisen määräyksen laatiminen on tarpeen, jollei näitä syitä selvitetä jo ehdotuksessa.

Saman artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on tarvittaessa toimitettava komissiolle samalla kertaa keskeisimpien ja välittömästi asiaa koskevien perustana olevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten teksti, jos sen tunteminen on tarpeen teknistä määräystä koskevan ehdotuksen vaikutuksen arvioimiseksi ja jollei sitä ole toimitettu aiemman tiedonannon yhteydessä.

Saman artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava teknistä määräystä koskeva ehdotus uudelleen komissiolle tämän kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa mainituin edellytyksin, jos ne tekevät ehdotukseen sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat sen soveltamisalaa, lyhentävät alun perin suunniteltua soveltamisaikataulua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä.

Saman artiklan 1 kohdan viidennen alakohdan mukaan komissio ilmoittaa viipymättä muille jäsenvaltioille teknistä määräystä koskevasta ehdotuksesta ja kaikista sille toimitetuista asiakirjoista. Komissio voi myös pyytää ehdotuksesta tämän direktiivin 2 artiklassa tarkoitetun komitean tai tarvittaessa kyseisellä alalla toimivaltaisen komitean lausuntoa.

Saman artiklan 2 kohdan mukaan komissio ja jäsenvaltiot voivat esittää teknistä määräystä koskevan ehdotuksen toimittaneelle jäsenvaltiolle huomautuksia; tämän jäsenvaltion on otettava esitetyt huomautukset myöhemmässä teknisen määräyksen valmistelussa mahdollisuuksien mukaan huomioon.

Saman artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava viipymättä komissiolle teknisen määräyksen lopullinen teksti.

Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on lykättävä teknistä määräystä koskevan ehdotuksen hyväksymistä kolmella kuukaudella siitä päivästä alkaen, jona komissio on saanut 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot.

Saman artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan jäsenvaltion on annettava komissiolle kertomus toimenpiteistä, jotka se aikoo toteuttaa näiden yksityiskohtaisten lausuntojen johdosta. Komissio ottaa kantaa näihin toimenpiteisiin.

Direktiivin 2015/1535/EU artiklat 5 ja 6 vastaavat pääpiirteittäin aiemman, 6.10.2015 saakka voimassa olleen teknisiä standardeja ja

maarayksia koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY artikloita 8 ja 9.

Direktiivi 98/34/EY on puolestaan korvannut 9.8.1998 saakka voimassa olleen teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun neuvoston direktiivin 83/189/ETY, jonka artikloihin 8 ja 9 on vastaavasti sisältyneet ilmoittamismenettelyä ja odotusaikaa koskevat säännökset. Kyseisen direktiivin 8 artikla ei kuitenkaan ole sisältänyt ehdotuksen uudelleen toimittamista koskevaa velvollisuutta, ja teknisten määräysten lopullinen teksti on tullut toimittaa toiselle jäsenvaltiolle tai komissiolle vain niiden nimenomaisesta pyynnöstä. Direktiivin 9 artikla ei myöskään ole sisältänyt alkuperäisessä muodossaan velvollisuutta toimittaa kertomusta yksityiskohtaisten lausuntojen johdosta toteutettavista toimenpiteistä.

Merkityksellistä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on asiassa C-194/94, CIA Security International, soveltanut ensimmäisen kerran silloista teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annettua neuvoston direktiiviä 83/189/ETY. Tuomiossaan EUT korosti, että direktiivillä 83/189/ETY pyritään ennakkollisen valvonnan avulla suojaamaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja että direktiivillä aikaansaatu valvonta on tehokas siltä osin kuin kaikki direktiivissä tarkoitetut teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset on annettava tiedoksi ja siltä osin kuin muiden kuin sellaisten määräysten, joiden osalta toimenpiteiden kiireellisyys oikeuttaa tekemään poikkeuksen, antamista ja täytäntöönpanoa on lykättävä 9 artiklassa määritettyjen ajanjaksojen ajaksi (tuomion kohta 40). Tiedoksianto ja lykkäämisajanjakso antavat siten komissiolle ja muille jäsenvaltioille tilaisuuden yhtäältä tutkia, rajoittaako kyseinen suunnitelma EY:n perustamissopimuksen vastaisesti kauppaa tai aiheuttaako se esteitä, jotka on vältettävä toteuttamalla yhteisiä tai yhdenmukaistettuja toimenpiteitä, ja toisaalta tilaisuuden ehdottaa muutoksia suunniteltuihin kansallisiin toimenpiteisiin. Tämä menettely sallii sitä paitsi komission ehdottaa tai antaa yhteisön säädöksiä, jotka koskevat suunnitellun toimenpiteen kohteena olevaa asiaa (tuomion kohta 41).

EUT totesi, että direktiivin 8 ja 9 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden täsmällisestä velvoitteesta antaa komissiolle tiedoksi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotuksensa ennen teknisten määräysten antamista. Koska nämä artiklat ovat sisältönsä puolesta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, yksityiset voivat vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa (tuomion kohta 44). Lisäksi EUT totesi, että ennakkollisen valvonnan tehokkuus vahvistuu entisestään, kun direktiiviä tulkitaan siten, että tiedoksiantovelvollisuuden rikkominen merkitsee olennaista menettelymääräysten rikkomista, joka aiheuttaa sen, ettei kyseisiä teknisiä määräyksiä voida soveltaa yksityisiin oikeussubjekteihin (tuomion kohta 48). Edelleen EUT totesi, että teknisten määräysten direktiivin tarkoituksena ei ole pelkästään antaa komissiolle tietoa vaan yleisemmin poistaa tai rajoittaa kaupan esteitä, antaa muille jäsenvaltioille tieto jäsenvaltion suunnittelemissa teknisistä määräyksistä, antaa komissiolle ja muille jäsenvaltioille tarpeellinen aika reagoimiseen ja sellaisen muutoksen ehdottamiseen, jolla vähennetään suunnitellusta toimenpiteestä aiheutuvia tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia, ja antaa komissiolle tarpeellinen aika ehdottaa yhdenmukaistamisdirektiiviä (tuomion kohdat 49 ja 50).

Tuomion mukaan direktiivin 8 ja 9 artiklaa on tulkittava siten, että yksityiset voivat vedota niihin kansallisessa tuomioistuimessa, jonka on jätettävä soveltamatta sellaista kansallista teknistä määräystä, jota ei ole annettu tiedoksi direktiivin mukaisesti (tuomion kohta 55).

EUT on toistanut edellä selostetussa tuomiossa C-194/94 esitetyt periaatteet myös samaa direktiiviä koskevassa asiassa C-226/97, *Lemmens*, antamassaan tuomiossa, direktiiviä 98/34/EY koskevassa asiassa C-307/13, *Ivansson ym*, antamassaan tuomiossa sekä muuta kuin teknisten määräysten direktiiviä koskevassa asiassa C-390/18, *Airbnb Ireland*, antamassaan tuomiossa, jossa on viitattu nyt voimassa olevaan teknisten määräysten direktiiviin 2015/1535/EU.

2.2. Asiassa saatu selvitys

SKA Liquids Oy:n Kotkassa sijaitsevaan Puff-nimiseen sähkösavukkeiden erikoisliikkeeseen on 28.11.2017 suoritettu ennalta ilmoittamatta tupakkalain valvontaan liittynyt tarkastus. Tarkastuksesta laaditusta pöytäkirjasta 11.12.2017 ilmenee muun ohella, että liikkeessä on ollut myynnissä laaja valikoima erilaisia makunesteitä, joita varten on ollut makunestehylyt sekä erillinen tuotekansio. Yhtiö on ilmoittanut tuotteiden olevan elintarvikemakuja. Osa tuotteista on ollut varustettuna yhtiön omalla merkinnällä "vain elintarvikekäyttöön". Liikkeessä on ollut ikkunateippaukset, joissa on mainostettu myytävänä tuotteina sähkösavukkeita, tarvikkeita, nesteitä, akkuja, latureita ja elintarvikemakuja. Tarkastuskertomuksessa on todettu, että yhtiön tupakkalain mukainen toiminta ei täytä lain vaatimuksia ja puutteet tulee korjata viimeistään 31.12.2017 mennessä.

Yhtiön sähkösavukkeiden erikoisliikkeeseen on 15.3.2018 suoritettu ennalta ilmoittamatta uusintatarkastus. Tarkastuksesta laaditussa pöytäkirjassa 15.3.2018 on todettu, ettei yhtiö ole noudattanut sille annettuja ohjeita ja määräyksiä, minkä johdosta asiassa ryhdytään hallinnollisiin pakkokeinoihin myyntipaikan toiminnan ja markkinoinnin osalta.

Kotkan kaupungin ympäristöpalveluiden toimintayksikkö on 19.3.2018 päivätyllä kuulemiskirjeellä varannut yhtiölle tilaisuuden lausua valmisteilla olevista hallinnollisista pakkokeinoista, kuten makunesteiden myyntikiellosta ja kiellon tehosteeksi asetettavasta uhkasakosta. Yhtiö on 20.4.2018 päivätyssä vastineessaan vastustanut myyntikieltoa ja uhkasakkoa. Yhtiön mukaan Puff Kotka -liikkeessä ei ole myytävänä tupakkalain vastaisia tuotteita. Yhtiön myymät aromitiivisteet ovat elintarviketuotteita, jotka on tarkoitettu ruoan ja juoman maustamiseen ja joita on yleisesti tarjolla elintarvikeliikkeissä. Aromitiivisteiden lisäksi yhtiön liikkeessä myydään myös muita yksittäisiä elintarvikkeita, kuten limonadeja ja maustekastikkeita.

Kotkan kaupungin ympäristölautakunta on 17.5.2018 tekemällään päätöksellä kieltänyt sakon uhalla yhtiötä myymästä tai muutoin luovuttamasta sähkösavuketuotteiden erikoisliikkeessään Puff Kotkassa erilaisia tunnusomaisen maun sisältäviä nesteitä, joita voidaan käyttää höyrystämällä sähkösavukkeen avulla sellaisenaan tai muihin nesteisiin sekoitettuna. Kiellon tehosteeksi on asetettu juokseva uhkasakko, jonka kiinteä erä on 10 000 euroa ja lisäerä 1 000 euroa kuukautta kohden.

Työ- ja elinkeinoministeriö on korkeimman hallinto-oikeuden pyynnöstä antamassaan lausunnossaan 17.2.2020 ilmoittanut, ettei tupakkalain (549/2016) lopullista tekstiä ole toimitettu komissiolle teknisten määräysten ilmoitusmenettelyssä.

2.3. Asian oikeudellinen arviointi ja johtopäätökset

2.3.1. Kysymyksenasettelu

Asiassa on kysymys siitä, onko Kotkan kaupungin ympäristölautakunta voinut kieltää SKA Liquids Oy:tä myymästä sähkösavukkeiden erikoisliikkeessään elintarvikemakutiivisteitä tupakkalain 96 §:n nojalla sekä asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon. Mainittu elintarvikemakutiivisteitä koskeva myyntikielto on perustunut tupakkalain 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa savukkeelle ja kääretupakalle säädettyyn tunnusomaisen tuoksun tai maun kieltoon, jota lain 25 §:n mukaan sovelletaan myös sähkösavukkeen avulla höyrystettäväksi tarkoitettuun muuhun nesteeseen kuin nikotiininesteeseen.

Tupakkalain (549/2016) on saatettu tupakkatuotedirektiivi 2014/40/EU kansallisesti voimaan. Direktiivillä on harmonisoitu muun ohella tupakkatuotteiden ainesosia, kuten makuaineita, koskeva sääntely. Lisäksi direktiivissä on säännelty nikotiininesteille sallituista aineosista lukuun ottamatta makuaineita. Nikotiinittomien nesteiden ainesosia ja sähkösavukkeiden makuaineita koskeva sääntely on jätetty jäsenvaltioille. Näihin kansallisiin lisärajoituksiin jäsenvaltioiden on sovellettava tupakkatuotedirektiivin johdanto-osan 47 kohdan mukaisesti teknisten määräysten direktiiviä ja siihen sisältyvää ilmoitusmenettelyä.

Tupakkalaki on toimitettu komissiolle tupakkatuotedirektiivin 29 artiklan mukaisesti. Tällä ilmoitusmenettelyllä komissio valvoo, että tupakkatuotedirektiivin kansallinen täytäntöönpano on suoritettu asianmukaisesti. Sen sijaan työ- ja elinkeinoministeriöltä asiassa saadun lausunnon mukaan sähkösavukkeiden maksunesteiden myyntikieltoa koskevaa lopullista tekstiä ei ole toimitettu komissiolle teknisten määräysten ilmoitusmenettelyssä, jolla puolestaan valvotaan, etteivät jäsenvaltioiden kansalliset teknisiä määräyksiä sisältävät säännökset muodosta sisämarkkinoille tavaroiden vapaan liikkuvuuden estettä.

Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden on ensiksi arvioitava, mikä oikeusvaikutus mainitulle teknisten määräysten ilmoitusmenettelyä koskevalle laiminlyönnille on annettava nyt kysymyksessä olevassa asiassa.

2.3.2. Ilmoitusmenettelyn laiminlyönnin oikeusvaikutuksesta

Teknisten määräysten direktiivin 2015/1535/EU 5 artiklan 3 kohta velvoittaa jäsenvaltiota toimittamaan viipymättä komissiolle teknisen määräyksen lopullisen tekstin. Säännös on yksiselitteinen ja ehdoton. Ensimmäisessä teknisten määräysten direktiivissä 83/189/ETY säännös on ollut ehdollinen siten, että lopullinen teksti on tullut toimittaa komission tai toisen jäsenvaltion nimenomaisesti pyynnöstä. Direktiivin 98/34/EY antamisen yhteydessä tämä tiedonantovelvollisuus on säädetty oma-aloitteiseksi.

Teknisten määräysten direktiivi ei sisällä säännöksiä siltä varalta, että jäsenvaltio laiminlyö teknisten määräysten ilmoitusmenettelyn joko kokonaan tai osittain, vaan direktiivin laiminlyönnin oikeusvaikutukset perustuvat EUT:n oikeuskäytäntöön. Korkeimman hallinto-oikeuden tiedossa ei ole sellaista EUT:n ratkaisua, joka nimenomaisesti koskisi lopullisen tekstin toimittamisen laiminlyöntiä. Korkein hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että nyt kysymyksessä olevan laiminlyönnin oikeusvaikutuksia voidaan arvioida ilmoitusmenettelyn tarkoituksen sekä edellä selostetun EUT:n oikeuskäytännön perusteella.

Teknisten määräysten ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on yhtäältä tiedottaa ennalta komissiota ja muita jäsenvaltioita kansallisista teknisiä määräyksiä koskevista säädöshankkeista, koska niillä voi olla vaikutusta yhteismarkkinoiden toimintaan. EUT on oikeuskäytännössään korostanut, ettei ennalta ilmoittamista koskeva vaatimus ole pelkkä tietojen antamista koskeva vaatimus, sillä menettelyyn liittyy myös muita säännöksiä, jotka mahdollistavat yhteismarkkinoiden sujuvuuden ja esteettömyyden valvonnan (esim.

asia C-194/94, *CIA Security International*, ja analogisesti asia C-390/18, *Airbnb Ireland*). Ilmoitusmenettelyyn liittyvät huomautuksia ja yksityiskohtaisia lausuntoja sekä odotusaikaa koskevat säännökset antavat komissiolle ja muille jäsenvaltioille tosiasiallisen tilaisuuden puuttua tavaroiden vapaata liikkuvuutta rajoittaviin kansallisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Teknisten määräysten direktiivi edellyttää, että asianomainen jäsenvaltio ottaa mahdolluuksiensa mukaan huomioon menettelyssä esitetyt huomautukset. Mikäli menettelyssä on esitetty yksityiskohtaisia lausuntoja, jäsenvaltion on annettava komissiolle kertomus toimenpiteistään niiden suhteen. Jotta komissiolle olisi mahdollisuus myös valvoa, onko jäsenvaltio tosiasiallisesti noudattanut ilmoitusmenettelyssä esitettyjä kannanottoja, ja käynnistää tarvittaessa rikkomusmenettely jäsenvaltiota kohtaan, komission on saatava tietoonsa myös teknisiä määräyksiä koskeva lopullinen teksti. Teknisten määräysten ilmoitusmenettelyyn liittyvillä säännöksillä on siten sekä ennakkollista että jälkikäteistä valvontaa palveleva luonne.

EUT on oikeuskäytännössään tulkinnut direktiiviä vakiintuneesti siten, että tiedonantovelvollisuuden laiminlyönti merkitsee olennaista menettelymääräysten rikkomista, josta seuraa, ettei näin säädettyjä kansallisia teknisiä määräyksiä voida soveltaa yksityisiä oikeussubjekteja vastaan (esim. asia C-194/94, *CIA Security International*, asia C-307/13, *Ivansson ym.*, ja analogisesti asia C-390/18, *Airbnb Ireland*). Tulkinnan alkuperäisenä julkilausuttuna tavoitteena on ollut tehostaa direktiivin valvontatarkoituksen toteutumista. Vastaavasti EUT on todennut tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin olevan virhe teknisten määräysten hyväksymismenettelyssä, mikä aiheuttaa sen, ettei asianomaisia teknisiä määräyksiä sovelleta siltä osin kuin ne estävät näitä määräyksiä vastaamattoman tuotteen käytön tai myynnin (asia C-226/97, *Lemmens*). Tiedonantovelvollisuudella EUT on viitannut sekä direktiivin 5 artiklan ilmoitusvelvollisuutta että 6 artiklan odotusaikaa koskeviin säännöksiin.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei teknisten määräysten ilmoitusmenettelyn tarkoitus eikä EUT:n oikeuskäytäntö anna tukea sellaiselle direktiivin tulkinnalle, jossa lopullisen tekstin toimittamista koskevaa laiminlyöntiä pidettäisiin oikeusvaikutuksiltaan erilaisena kuin ennalta ilmoittamisvelvollisuutta tai odotusaikaa koskevaa laiminlyöntiä. Sen sijaan kysymyksessä on katsottava olevan mainitun direktiivin edellyttämien menettelysäännösten olennainen rikkominen, minkä seurauksena laiminlyönnin kohteena oleviin säännöksiin ei voida vedota yksityistä vastaan.

2.3.3. Johtopäätös

Tupakkalain 25 §, jossa kielletään sähkösavukkeiden avulla höyrystettäväksi tarkoitettu muulta nesteeltä kuin nikotiininesteeltä tunnusomainen tuoksu tai maku, on tekninen määräys, jota ei ole annettu tiedoksi komissiolle teknisten määräysten direktiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Kun otetaan huomioon direktiivin tarkoitus ja EUT:n oikeuskäytäntö, korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei tupakkalain 25 §:ää voida soveltaa SKA Liquids Oy:tä vastaan nyt käsillä olevassa asiassa.

Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja Kotkan kaupungin ympäristölautakunnan päätökset on kumottava.

Edellä esitetyn johdosta lausuminen yhtiön muista valitusperusteista ei ole tarpeen.

3. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että asianosainen joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Mitä asianosaisesta on säädetty, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen. Harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on pykälän 2 momentin mukaan otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Kun otetaan huomioon asian laatu ja asiassa saatu selvitys sekä se, että oikeudenkäynnin ei ole katsottava aiheutuneen Kotkan kaupungin ympäristölautakunnan virheestä, on SKA Liquids Oy:n vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylättävä.

4. Täytäntöönpanon kieltämisestä koskeva vaatimus

Asian tultua tällä päätöksellä ratkaistuksi ei täytäntöönpanoa koskevasta vaatimuksesta ole tarpeen lausua.

Asian ovat ratkaisseet oikeusneuvokset Irma Telivuo, Leena Äärilä, Vesa-Pekka Nuotio, Timo Rabinä ja Tero Leskinen. Asian esittelijä Stina-Maria Lund.