Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

4 päivänä toukokuuta 2016*

Kumoamiskanne — Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen — Direktiivi 2014/40/EU — 2 artiklan 25 alakohta, 6 artiklan 2 kohdan b alakohta, 7 artiklan 1 5 kohta, 7 kohdan ensimmäinen virke ja 12–14 kohta sekä 13 artiklan 1 kohdan c alakohta — Pätevyys — Tupakkatuotteiden valmistaminen, esittämistapa ja myynti — Sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskeva kielto, joissa on jokin tunnusomainen maku — Mentolia sisältävät tupakkatuotteet — Oikeusperusta — SEUT 114 artikla — Suhteellisuusperiaate — Toissijaisuusperiaate

Asiassa C-358/14,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 22.7.2014,

Puolan tasavalta, asiamiehinään B. Majczyna ja M. Szwarc,

kantajana,

jota tukee

Romania, asiamiehinään R.-H. Radu, D. M. Bulancea ja A. Vacaru,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan parlamentti, asiamiehinään L. Visaggio, J. Rodrigues ja A. Pospíšilová Padowska, prosessiosoite Luxemburgissa, ja

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään O. Segnana, J. Herrmann, K. Pleśniak ja M. Simm,

vastaajina,

joita tukevat

Irlanti, asiamiehinään J. Quaney ja A. Joyce, avustajinaan E. Barrington, J. Cooke, SC, ja E. Carolan, BL,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään D. Colas ja S. Ghiandoni,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään V. Kaye, C. Brodie ja M. Holt, avustajinaan I. Rogers, QC, barrister S. Abram ja barrister E. Metcalfe, ja

* Oikeudenkäyntikieli: puola.

Euroopan komissio, asiamiehinään M. Van Hoof, C. Cattabriga ja M. Owsiany-Hornung, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto)

toimien kokoonpanossa: ensimmäisen jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta, joka hoitaa toisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (esittelevä tuomari), C. Lycourgos ja J.-C. Bonichot,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Aleksejev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 30.9.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 23.12.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Puolan tasavalta vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta 3.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/40/EU (EUVL L 127, s. 1) 2 artiklan 25 alakohdan, 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan, 7 artiklan 1–5 kohdan, 7 kohdan ensimmäisen virkkeen ja 12–14 kohdan sekä 13 artiklan 1 kohdan c alakohdan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Tupakoinnin torjuntaa koskeva Maailman terveysjärjestön (WHO) puitesopimus

2 Tupakoinnin torjuntaa koskevan Maailman terveysjärjestön (WHO) puitesopimuksen, joka allekirjoitettiin Genevessä 21.5.2003 (jäljempänä puitesopimus) ja jonka sopimuspuolia Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat, johdanto-osan mukaan kyseisen sopimuksen sopimuspuolet tunnustavat yhtäältä, että ”tieteellis[et] tutkimustulo[kset ovat] osoitta[neet] kiistattomasti, että tupakan kulutus ja tupakansavulle altistuminen aiheuttavat kuolemaa, sairautta ja vammautumista”, ja toisaalta, että ”savukkeet ja muutamat muut tupakkaa sisältävät tuotteet on tarkoin suunniteltu sellaisiksi, että ne aiheuttavat ja ylläpitävät riippuvuutta ja että monet niiden sisältämät yhdisteet ja niiden savu ovat farmakologisesti aktiivisia ja myrkyllisiä, muuttavat perimää ja aiheuttavat syöpää, ja että tupakkariippuvuus on kansainvälisissä tautiluokitusjärjestelmissä luokiteltu omaksi sairaudekseen”.

3 Puitesopimuksen 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Muut kuin hinnoitteluun liittyvät tupakan kysyntää vähentävät toimenpiteet”, määrätään seuraavaa:

”– – Kaikkien sopimuspuolien on hyväksyttävä ja toteutettava tehokkaita lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja hallintotoimenpiteitä tai muunlaisia toimenpiteitä, jotka ovat välttämättömiä sopimuspuolien 8–13 artiklojen mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi, ja tarvittaessa toimittava niiden

toteuttamiseksi yhteistyössä suoraan toistensa kanssa tai toimivaltaisten kansainvälisten elinten kautta. Sopimuspuolikokouksen on esitettävä asianmukaisia suuntaviivoja kyseisten artiklojen määräysten toteuttamiseksi.”

4 Puitesopimuksen 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Tupakkatuotteiden sisällön sääntely”, määrätään seuraavaa:

”Sopimuspuolikokous ehdottaa toimivaltaisia kansainvälisiä elimiä kuultuaan suuntaviivoja tupakkatuotteiden sisällön ja päästöjen tutkimiseksi ja mittaamiseksi ja tupakkatuotteiden sisällön ja päästöjen sääntelemiseksi. Jokaisen sopimuspuolen on hyväksyttävä ja toimeenpantava tehokkaita lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja hallintotoimenpiteitä tai muunlaisia toimenpiteitä sisällön ja päästöjen tutkimiseksi ja mittaamiseksi ja tupakkatuotteiden sisällön ja päästöjen sääntelemiseksi sikäli kuin toimivaltaiset kansalliset elimet ovat ne hyväksyneet.”

5 Tupakoinnin torjuntaa koskevan Maailman terveysjärjestön (WHO) puitesopimuksen 9 ja 10 artiklan täytäntöönpanoa koskevien osittaisten ohjeiden (jäljempänä puitesopimuksen 9 ja 10 artiklan osittaiset täytäntöönpano-ohjeet) 1.1 jakson mukaan sopimuspuolia ”kannustetaan soveltamaan näissä ohjeissa suositeltuja toimenpiteitä pidemmälle meneviä toimenpiteitä”.

6 Mainittujen täytäntöönpano-ohjeiden 3.1.2 jaksossa, jonka otsikko on ”Ainesosat (sääntely)”, kuvataan toimenpiteitä, joita sopimuspuolet voisivat toteuttaa ainesosien sääntelemiseksi, toteamalla seuraavaa:

”– –

3.1.2.1 Yleiset huomautukset Tupakkatuotteiden houkuttelevuutta vähentävällä ainesosien sääntelyllä voidaan omalta osaltaan vähentää tupakoinnin ja riippuvuuden yleistymistä sekä uusien käyttäjien että tapakäyttäjien kohdalla – – – –

3.1.2.2 Tupakkatuotteet

i) Maun parantamiseen käytetyt ainesosat Tupakansavun kitkeryys ja ärsyttävyys on merkittävä este ensimmäiselle kokeilulle ja käytölle. Tupakkateollisuuden asiakirjat ovat osoittaneet, että näiden epämiellyttävien ominaisuuksien lieventämiseksi on nähty paljon vaivaa. Tupakansavun kitkeryyttä voidaan lieventää eri tavoin esimerkiksi lisäämällä erilaisia ainesosia, poistamalla aineet, joilla tiedetään olevan ärsyttäviä ominaisuuksia, tasoittamalla ärsytystä muilla aistien kannalta miellyttävillä vaikutuksilla tai muuttamalla tupakkatuotteiden päästöjen kemiallisia ominaisuuksia lisäämällä tai poistamalla erityisiä aineita. – – Tupakansavun kitkeryyttä mauilla peittämällä edistetään ja ylläpidetään omalta osaltaan tupakointia. Käytettyjä makuaineita ovat esimerkiksi bentsaldehydi, maltoli, mentoli ja vanilja. Tupakkatuotteiden maun parantamiseen voidaan käyttää myös mausteita ja kasviuutteita, kuten esimerkiksi kanelia, inkivääriä ja minttua.

Suositus Sopimuspuolten olisi säänneltävä sellaisten ainesosien käyttöä, joilla voidaan parantaa tupakkatuotteiden makua, rajoittamalla sitä tai kieltämällä se. – –”

Direktiivi 2014/40

7 Direktiivin 2014/40 johdanto-osan 4, 7, 15–17, 33 ja 60 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välillä on muilla pakkausmerkintöjä koskevilla aloilla yhä merkittäviä eroja, mikä asettaa esteitä sisämarkkinoiden moitteettomalle

toiminnalle. Kun otetaan huomioon tieteen, markkinoiden ja kansainvälinen kehitys, näiden eroavuuksien odotetaan lisääntyvän. Tämä koskee myös sähkösavukkeita ja sähkösavukkeiden täytettäviä säiliöitä, jäljempänä ’täyttösäiliöt’, poltettavaksi tarkoitettuja kasviperäisiä tuotteita, ainesosia ja tupakkatuotteiden päästöjä, pakkausmerkintöjen ja pakkausten tiettyjä näkökohtia sekä tupakkatuotteiden rajatylittävää etämyyntiä.

– –

(7) Unionin tason lainsäädäntö on tarpeen myös, jotta voidaan panna täytäntöön [puitesopimus], jonka määräykset sitovat unionia ja sen jäsenvaltioita. Erityisen merkityksellisiä ovat puitesopimuksen määräykset, jotka koskevat tupakkatuotteiden sisällön sääntelyä, tupakkatuotteita koskevien tietojen antamisen sääntelyä, tupakkatuotteiden pakkauksia ja pakkausmerkintöjä, mainontaa ja tupakkatuotteiden laitonta kauppaa. Puitesopimuksen sopimuspuolet, mukaan lukien unioni ja sen jäsenvaltiot, ovat yksimielisesti sopimuspuolten eri kokouksissa hyväksyneet puitesopimuksen täytäntöönpanoa varten ohjeita.

– –

(15) Ainesosien sääntelyä koskevan yhdenmukaistetun lähestymistavan puute vaikuttaa sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan ja tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen unionissa. Eräät jäsenvaltiot ovat hyväksyneet lainsäädäntöä tai tehneet teollisuuden kanssa sitovia sopimuksia, joissa sallitaan tai kielletään tietyt ainesosat. Tämän tuloksena joitakin ainesosia säännellään eräissä jäsenvaltioissa muttei kaikissa. Jäsenvaltiot ovat myös omaksuneet erilaisia lähestymistapoja, siltä osin kuin on kyse savukkeiden suodattimiin sisällytettävistä lisäaineista tai tupakansavun värjäävistä lisäaineista. Ilman yhdenmukaistamista sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa koskevien esteiden odotetaan lisääntyvän tulevina vuosina, kun otetaan huomioon puitesopimuksen ja sen asiaa koskevien ohjeiden täytäntöönpano koko unionin alueella ja unionin ulkopuolelta saadut kokemukset. Puitesopimuksen täytäntöönpano-ohjeissa, jotka koskevat tupakkatuotteiden sisällön sääntelyä ja tupakkatuotteita koskevien tietojen antamisen sääntelyä, kehotetaan poistamaan ainesosat, jotka lisäävät hyvää makua, antavat sellaisen vaikutelman, että tupakkatuotteilla olisi terveysvaikutuksia, tai liittyvät energisyyteen tai elinvoimaan taikka joilla on värjääviä ominaisuuksia.

(16) Sääntelyn erilaistuminen on sitäkin todennäköisempää, kun otetaan huomioon tupakkatuotteet, joissa tunnusomaisena makuna on muu kuin tupakan maku, mikä saattaisi helpottaa tupakan käytön aloittamista tai vaikuttaa kulutustottumuksiin. Olisi vältettävä toimenpiteitä, joilla otetaan käyttöön perusteettomia kohtelueroja erityyppisten maustettujen savukkeiden välillä. Sellaiset tuotteet, joissa on tunnusomaisia makuja ja joiden myyntimäärät ovat suhteellisen suuria, olisi kuitenkin poistettava asteittain pitkän ajanjakson kuluessa, jotta kuluttajilla olisi riittävästi aikaa siirtyä käyttämään muita tuotteita.

(17) Sellaisten tupakkatuotteiden kieltäminen, joissa on tunnusomaisia makuja, ei sulje pois yksittäisten lisäaineiden käyttöä kokonaan, vaan sillä velvoitetaan valmistajat vähentämään lisäainetta tai lisäaineiden yhdistelmää siinä määrin, että lisäaineet eivät enää saa aikaan tunnusomaista makua. – –

– –

(33) Tupakan rajatylittävä etämyynti voisi helpottaa sellaisten tupakkatuotteiden saantia, jotka eivät ole tämän direktiivin mukaisia. Se myös lisää riskiä tupakkatuotteiden saattamisesta nuorten ulottuville. Näin ollen on vaarana, että tupakoinnin valvomista koskeva lainsäädäntö heikkenisi. Siksi jäsenvaltioiden olisi voitava kieltää rajatylittävä etämyynti. Jos rajatylittävää etämyyntiä ei kielletä, tällaista myyntiä harjoittavien vähittäismyyntiliikkeiden yhteiset rekisteröintisäännöt ovat asianmukaisia tämän direktiivin tehokkuuden varmistamiseksi. – –

– –

(60) Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän direktiivin tavoitteita eli lähentää tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevia jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, vaan ne voidaan niiden laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Sen vuoksi unioni voi toteuttaa toimenpiteitä [SEU] 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.”

8 Direktiivin 2014/40 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde”, säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on lähentää jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat seuraavia:

a) tupakkatuotteiden ainesosat ja päästöt ja niihin liittyvät ilmoitusvelvollisuudet, mukaan luettuna savukkeiden poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin enimmäispäästömäärät;

b) tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjen ja pakkausten tietyt näkökohdat, mukaan luettuina terveysvaroitukset, jotka esitetään tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksissa ja mahdollisissa myyntipäällyksissä, sekä tupakkatuotteisiin sovellettavat jäljitettävyys- ja turvaominaisuudet, joilla niiden tämän direktiivin mukaisuus varmistetaan;

c) kielto saattaa markkinoille suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa;

d) tupakkatuotteiden rajatylittävä etämyynti;

e) uusia tupakkatuoteryhmiä koskeva ilmoitusvelvollisuus;

f) tiettyjen tupakkatuotteita vastaavien tuotteiden, kuten sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden sekä poltettavaksi tarkoitettujen kasviperäisten tuotteiden, markkinoille saattaminen ja pakkausmerkinnät,

jotta helpotetaan tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa pitäen lähtökohtana varsinkin nuorten terveyden suojelun korkeaa tasoa, ja täytetään tupakoinnin torjuntaa koskevan [puitesopimuksen] mukaiset unionin velvoitteet.”

9 Mainitun direktiivin 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 25 alakohdan mukaan samassa direktiivissä tarkoitetaan

”’tunnusomaisella maulla’ selvästi havaittavaa muuta kuin tupakan tuoksua tai makua, joka on tulosta lisäaineesta tai lisäaineiden yhdistelmästä, mukaan lukien mutta ei yksinomaisesti hedelmän, mausteen, yrttien, alkoholin, makeisen, mentolin tai vaniljan tuoksu tai maku, joka on havaittavissa ennen tupakkatuotteen käyttöä tai sen aikana”.

10 Direktiivin 2014/40 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Tärkeimpien lisäaineiden luettelo ja tiukennettu ilmoitusvelvollisuus”, säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 5 artiklassa säädettyjen ilmoitusvelvollisuuksien lisäksi tiukennettuja ilmoitusvelvollisuuksia sovelletaan tiettyihin savukkeiden ja kääretupakan lisäaineisiin, jotka sisältyvät tärkeimpien lisäaineiden luetteloon. – –

– –

2. Jäsenvaltioiden on vaadittava, että 1 kohdassa säädetyssä luettelossa olevaa lisäainetta sisältävien savukkeiden ja kääretupakan valmistajat ja maahantuojat toteuttavat kattavia tutkimuksia, joissa tutkitaan kunkin lisäaineen osalta:

– –

b) saako lisäaine aikaan tunnusomaisen maun;

– –”

11 Mainitun direktiivin 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Ainesosien sääntely”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on kiellettävä sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattaminen, joissa on jokin tunnusomainen maku.

Jäsenvaltiot eivät saa kieltää sellaisten lisäaineiden käyttöä, jotka ovat olennaisia tupakkatuotteiden valmistuksessa, esimerkiksi sokerin käyttöä korvaamassa kypsytysprosessissa hävinnyttä sokeria, edellyttäen että näiden lisäaineiden käytön tuloksena ei synny tuotetta, jossa on tunnusomainen maku, eivätkä tupakkatuotteen riippuvuutta aiheuttavat vaikutukset, toksisuus taikka [karsinogeeniset, mutageeniset ja lisääntymistoksiset] ominaisuudet merkittävällä tai mitattavissa olevalla tavalla lisäänny.

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle tämän kohdan mukaisesti toteuttamansa toimenpiteet.

2. Komissio määrittää jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan täytäntöönpanosäädöksillä, kuuluuko tupakkatuote 1 kohdan soveltamisalaan. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 25 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen.

3. Komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan yhtenäisiä sääntöjä menettelyistä, joilla määritetään, kuuluuko tupakkatuote 1 kohdan soveltamisalaan. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 25 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen.

4. Perustetaan riippumaton neuvoa-antava paneeli unionin tasolla. Jäsenvaltiot ja komissio voivat kuulla tätä paneelia ennen tämän artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisten toimenpiteiden hyväksymistä. Komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan tämän paneelin perustamiseen ja toimintaan liittyvät menettelyt.

Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 25 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen.

5. Jos tiettyjen lisäaineiden määrästä, pitoisuudesta tai yhdistelmästä on ollut seurauksena kieltoja tämän artiklan 1 kohdan mukaisesti vähintään kolmessa jäsenvaltiossa, komissiolle siirretään valta antaa delegoituja säädöksiä 27 artiklan mukaisesti sellaisten lisäaineiden tai lisäaineiden yhdistelmien enimmäistasojen asettamiseksi, jotka saavat aikaan tunnusomaisen maun.

– –

7. Jäsenvaltioiden on kiellettävä sellaisten tupakkatuotteiden saattaminen markkinoille, jotka sisältävät makuaineita jossain komponentissa, kuten suodattimissa, papereissa, pakkauksissa, patruunoissa tai muissa teknisissä ominaisuuksissa, jotka mahdollistavat kyseisten tupakkatuotteiden tuoksun tai maun tai niiden savun voimakkuuden muuttamisen. – –

– –

12. Muut tupakkatuotteet kuin savukkeet ja kääretupakka vapautetaan 1 ja 7 kohdassa säädetyistä kielloista. Komissio antaa delegoituja säädöksiä 27 artiklan mukaisesti tämän vapautuksen lopettamiseksi tietyn tuoteluokan osalta, jos olosuhteissa tapahtuu merkittävä muutos, joka vahvistetaan komission kertomuksessa.

13. Jäsenvaltiot ja komissio voivat veloittaa tupakkatuotteiden valmistajilta ja tuojilta oikeasuhteisia maksuja sen arvioimiseksi, onko tupakkatuotteessa tunnusomainen maku, onko siinä käytetty kiellettyjä lisä- tai makuaineita ja sisältääkö tupakkatuote lisäaineita sellaisessa määrin, että se lisää merkittävällä ja mitattavissa olevalla tavalla kyseisen tupakkatuotteen toksisia tai riippuvuutta aiheuttavia vaikutuksia taikka [karsinogeenisia, mutageenisia ja lisääntymistoksisia] ominaisuuksia.

14. Sellaisten tupakkatuotteiden osalta, joissa on tunnusomainen maku ja joiden myyntimäärä unionin laajuisesti on vähintään kolme prosenttia myynnistä tietyssä tuoteluokassa, tämän artiklan säännöksiä sovelletaan 20 päivästä toukokuuta 2020.

– –”

12 Direktiivin 2014/40 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Tuotteen esittämistapa”, säädetään seuraavaa:

”1. Vähittäismyyntipakkauksen, mahdollisen myyntipäällyksen ja itse tupakkatuotteen pakkausmerkinnöissä ei saa olla mitään tekijää tai ominaisuutta, joka

– –

c) viittaa makuun, tuoksuun, joihinkin aromi- tai makuaineisiin tai muihin lisäaineisiin tai niiden puutteeseen;

– –”

13 Mainitun direktiivin 18 artiklan, jonka otsikko on ”Tupakkatuotteiden rajatylittävä etämyynti”, 1 artiklassa säädetään muun muassa, että jäsenvaltiot voivat kieltää tupakkatuotteiden rajatylittävän etämyynnin kuluttajille.

14 Saman direktiivin 29 artiklan mukaan kyseisen direktiivin säännökset on saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallisia oikeusjärjestyksiä viimeistään 20.5.2016 ja niiden on tultava voimaan kyseisestä päivämäärästä alkaen.

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

15 Puolan tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa direktiivin 2014/40 2 artiklan 25 alakohdan, 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan, 7 artiklan 1–5 kohdan, 7 kohdan ensimmäisen virkkeen ja 12–14 kohdan sekä 13 artiklan 1 kohdan c alakohdan (jäljempänä riidanalaiset säännökset) ja

— velvoittaa Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16 Parlamentti ja neuvosto vaativat, että unionin tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa Puolan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17 Parlamentti ja neuvosto vaativat toissijaisesti, että unionin tuomioistuin määrää siinä tapauksessa, että se aikoisi kumota direktiivin 2014/40 riidanalaiset säännökset, SEUT 264 artiklan toisen kohdan nojalla, että riidanalaisten säännösten vaikutukset pidetään voimassa siihen saakka, kunnes kyseessä olevalla alalla on annettu uusi säännöstö.

18 Romanialle annettiin lupa osallistua asian käsittelyyn välintulijana tukeakseen Puolan tasavallan vaatimuksia kun taas Ranskan tasavallalle, Irlannille, Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja komissiolle annettiin lupa osallistua asian käsittelyyn väliintulijoina tukeakseen parlamentin ja neuvoston vaatimuksia 11.12.2014 tehdyillä päätöksillä.

Kanne

19 Puolan tasavalta vetoaa kumoamisvaatimuksensa tueksi kolmeen kanneperusteeseen, jotka koskevat SEUT 114 artiklan rikkomista sekä suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen loukkaamista.

Tutkittavaksi ottaminen

20 Neuvosto väittää, ettei Puolan tasavallan väitetysti esittämää yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamiseen perustuvaa kanneperustetta voida ottaa tutkittavaksi, koska kyseinen kanneperuste on esitetty myöhässä vastauksessa ja se on siis unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 127 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu uusi peruste.

21 Kyseinen oikeudenkäyntiväite perustuu kuitenkin Puolan tasavallan esittämien perusteiden ja perustelujen virheelliseen tulkintaan. Vaikka pitääkin paikkansa, että kyseinen jäsenvaltio on väittänyt useaan otteeseen etenkin kannekirjelmässään, että mentolia sisältävät tupakkatuotteet ovat erityisessä tilanteessa, joka eroaa muiden sellaisten tupakkatuotteiden tilanteesta, joissa on jokin tunnusomainen maku, se ei ole kuitenkaan esittänyt yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskevaa erillistä kanneperustetta, kuten se on lisäksi vahvistanut suullisessa käsittelyssä, vaan se on kyseisellä väitteellään vain tukenut esittämiään kolmea kanneperustetta.

22 Oikeudenkäyntiväite on näin ollen hylättävä.

Riidanalaisten säännösten laillisuus

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee SEUT 114 artiklan rikkomista

– Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

23 Puolan tasavalta väittää, ettei SEUT 114 artikla ole asianmukainen oikeusperusta direktiivin 2014/40 riidanalaisten säännösten antamiselle siltä osin kuin viimeksi mainituissa kielletään sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattaminen, joissa on mentoli tunnusomaisena makuna, tai ne liittyvät läheisesti kyseiseen kieltoon.

24 Puolan tasavalta katsoo tässä yhteydessä, että unionin lainsäätäjän olisi pitänyt mainitun direktiivin antamiseksi erottaa mentolia sisältävät tupakkatuotteet jotain muuta tunnusomaista makua sisältävistä tupakkatuotteista siitä syystä ensinnäkin, että ensimmäiseksi mainitut ovat olleet markkinoilla jo pitkään, minkä johdosta niistä on tullut ”perinteisiä”, toiseksi, että niillä on erilaiset makuominaisuudet, koska mentoli ei poista täysin tupakan makua ja hajua, ja kolmanneksi, että ne eivät ole nuorten mielestä yhtä houkuttelevia kuin muut tupakkatuotteet, joissa on jokin tunnusomainen maku.

25 Edellä esitetyn perusteella Puolan tasavalta väittää aluksi, että unionin lainsäätäjä ei ole osoittanut, että saman direktiivin antamisajankohtana kansallisten säännöstöjen välillä olisi ollut eroavuuksia siltä osin kuin on kyse erityisesti mentolin käytöstä lisäaineena tupakkatuotteissa. Se toteaa tämän jälkeen, ettei ole olemassa myöskään objektiivisia syitä, joilla voidaan osoittaa, että on todennäköistä, että kyseisten säännöstöjen välille syntyy eroavuuksia tulevaisuudessa. Puolan tasavalta huomauttaa lopuksi, ettei käsitettä ”tunnusomainen maku” ole riittävästi täsmennetty direktiivissä 2014/40, joten kyseisen direktiivin täytäntöönpano ja soveltaminen kansallisella tasolla saa aikaan eroavuuksia asiaa koskevien kansallisten säännöstöjen ja käytäntöjen välillä.

26 Romania on sitä mieltä, ettei riidanalaisten säännösten tavoitteena ole parantaa sisämarkkinoiden toimintaedellytyksiä, kuten SEUT 114 artiklassa vaaditaan, vaan niillä pyritään ensisijaisesti varmistamaan terveyden suojelun korkea taso, vaikka SEUT 168 artiklan 5 kohdan mukaan tällä alalla ei saa ryhtyä mihinkään yhdenmukaistamiseen. Kun otetaan huomioon se, että mentolia sisältävien tupakkatuotteiden kulutuksen määrässä on huomattavia eroja jäsenvaltioissa, se, että kyseisten tuotteiden markkinaosuus on pieni, ja se, ettei yhteisön sisäisellä kaupalla ole suurta merkitystä, mainittujen tuotteiden markkinoille saattamista koskevalla kiellolla ei edistetä sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

27 Parlamentti, neuvosto ja komissio väittävät ensimmäiseksi, että koska unionin lainsäätäjä on päättänyt kohdella samalla tavalla kaikkia maku- ja aromiaineita, on tarkastettava, onko kansallisten säännöstöjen välillä eroavuuksia, jotka voivat vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan siltä osin kuin on kyse kokonaisuutena tarkasteltuna kaikista niistä lisäaineista, jotka voivat antaa tunnusomaisen maun. Kyseisten toimielinten, Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan tällaisten eroavuuksien olemassaolo ilmenee selkeästi komission laatimasta 19.12.2012 päivätystä vaikutustenarvioinnista, joka on liitetty ehdotukseen tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annettavaksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (SWD(2012) 452 final; jäljempänä vaikutustenarviointi).

28 On niiden mukaan toiseksi todennäköistä, että asiaa koskevat kansalliset säännöstöt eriytyvät erityisesti, kun otetaan huomioon puitesopimuksen 9 ja 10 artiklan osittaiset täytäntöönpano-ohjeet. Esimerkiksi Saksan liittotasavalta on kieltänyt mentolipatruunoiden markkinoille saattamisen.

29 Parlamentti, neuvosto ja komissio väittävät kolmanneksi, että käsite ”tunnusomainen maku” on määritelty yleisesti ja abstraktisti. Jäsenvaltioiden tehtävänä on yhteistyössä komission kanssa ja komission vahvistamien arviointiperusteiden mukaan yksilöidä nimenomaisesti tällaista makua sisältävät tuotteet. Direktiivin 2014/40 7 artiklan 2 ja 5 kohdassa käyttöön otetuilla menettelyillä voidaan tältä osin taata oikeusvarmuus ja tunnusomaisten makujen kiellon yhtenäinen soveltaminen.

30 Kyseiset toimielimet kiistävät lopuksi väitteen, jonka mukaan sellaisten tupakkatuotteiden markkinaosuus, joissa on jokin tunnusomainen maku, on pieni ja kyseisten tuotteiden yhteisön sisäinen kauppa on vähäistä.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

31 SEUT 114 artiklan 1 kohdassa määrätään, että parlamentti ja neuvosto toteuttavat sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

32 Tältä osin on todettava, että vaikka se, että kansallisissa lainsäädännöissä todetaan olevan eroja, ei yksinään riitä perustelemaan turvautumista SEUT 114 artiklaan, asia on toisin silloin, kun on kyse jäsenvaltioiden sellaisista lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten välisistä eroista, jotka ovat omiaan rajoittamaan perusvapauksia ja joilla näin ollen voi olla suora vaikutus sisämarkkinoiden

toimintaan (ks. vastaavasti Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-376/98, EU:C:2000:544, 84 ja 95 kohta; tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 59 ja 60 kohta; tuomio Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 30 kohta; tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 29 kohta; tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 37 kohta ja tuomio Vodafone ym., C-58/08, EU:C:2010:321, 32 kohta).

33 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että vaikka SEUT 114 artiklan käyttö oikeusperustana on mahdollista silloin, kun pyritään ehkäisemään sellaisten tulevien kaupan esteiden syntymistä, jotka aiheutuvat kansallisten lainsäädäntöjen eriytymisestä, tällaisten esteiden syntymisen on oltava todennäköistä, ja kyseisen toimenpiteen tarkoituksena on oltava niiden ehkäiseminen (tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 61 kohta; tuomio Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 31 kohta; tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 30 kohta; tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 38 kohta ja tuomio Vodafone ym., C-58/08, EU:C:2010:321, 33 kohta).

34 Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että jos ne edellytykset, jotka koskevat SEUT 114 artiklan käyttöä oikeusperustana, täyttyvät, unionin lainsäätäjä voi käyttää kyseistä oikeusperustaa siitä huolimatta, että kansanterveyden suojelu on ratkaiseva tehtävien valintojen kannalta (tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 62 kohta; tuomio Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 32 kohta; tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 31 kohta ja tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 39 kohta).

35 Tältä osin on korostettava, että SEUT 168 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu, ja että SEUT 114 artiklan 3 kohdassa edellytetään nimenomaisesti, että yhdenmukaistamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu (tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 62 kohta; tuomio Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 33 kohta; tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 32 kohta ja tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 40 kohta).

36 Edellä esitetystä seuraa, että silloin, kun on olemassa kaupan esteitä tai on todennäköistä, että tällaisia esteitä ilmenee tulevaisuudessa, sen takia, että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tai toteuttamassa saman tuotteen tai tuoteryhmän osalta toisistaan eriäviä toimenpiteitä, jotka ovat omiaan varmistamaan erilaisen suojelun tason ja estämään näin ollen asianomaisen tuotteen tai asianomaisten tuotteiden vapaan liikkuvuuden unionissa, SEUT 114 artiklassa annetaan unionin lainsäätäjälle toimivalta toimia siten, että se toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet noudattaen yhtäältä kyseisen artiklan 3 kohtaa ja toisaalta oikeusperiaatteita, jotka mainitaan EUT-sopimuksessa tai jotka on johdettu oikeuskäytännöstä, muun muassa suhteellisuusperiaatetta (tuomio Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 34 kohta; tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 33 kohta ja tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 41 kohta).

37 On myös korostettava, että perussopimuksen laatijat ovat halunneet SEUT 114 artiklassa käytetyllä ilmauksella ”toimenpiteet – – lähentämiseksi” antaa unionin lainsäätäjälle yhdenmukaistettavan alan yleisen kontekstin ja erityisten olosuhteiden mukaan harkintavaltaa sen suhteen, mikä on tarkoituksenmukaisin lähentämistekniikka halutun tuloksen saavuttamiseksi erityisesti niillä aloilla, joihin liittyy monitahoisia teknisiä erityispiirteitä (ks. tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 42 kohta ja tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto, C-270/12, EU:C:2014:18, 102 kohta).

38 Kyseiset toimenpiteet voivat olosuhteista riippuen merkitä sitä, että kaikki jäsenvaltiot velvoitetaan sallimaan kyseisen tuotteen tai kyseisten tuotteiden kaupan pitäminen, että tällaiselle sallimisvelvollisuudelle asetetaan tiettyjä edellytyksiä tai että yhden tai useamman tuotteen kaupan pitäminen jopa kielletään väliaikaisesti tai lopullisesti (tuomio Arnold André, C-434/02,

EU:C:2004:800, 35 kohta; tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 34 kohta; tuomio Alliance for Natural Health ym., C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449 ja tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 43 kohta).

39 Sitä, täyttyvätkö edellytykset, joiden nojalla SEUT 114 artiklaa voidaan käyttää direktiivin 2014/40 riidanalaisten säännösten oikeusperustana, on tarkasteltava juuri näiden periaatteiden valossa.

40 Puolan tasavallan kumoamisvaatimuksensa tueksi esittämät väitteet koskevat erityisesti mentolin kieltoa tunnusomaisena makuna. Kyseiset väitteet perustuvat siten lähtökohtaan, jonka mukaan mentolia sisältävillä tupakkatuotteilla on erityinen asema muihin sellaisiin tupakkatuotteisiin nähden, joissa on jokin tunnusomainen maku, joten unionin lainsäätäjä ei voinut käyttää SEUT 114 artiklaa oikeusperustana niiden kieltämiselle osoittamatta ensin, että jäsenvaltioiden säännöstöjen välillä oli todellisia tai todennäköisiä eroavuuksia erityisesti mentolia sisältävien tupakkatuotteiden markkinoille saattamisen osalta.

41 On siis tarkastettava ensimmäiseksi, oliko unionin lainsäätäjän osoitettava, että kansallisten säännöstöjen välillä on sellaisten tupakkatuotteiden osalta, joissa on mentoli tunnusomaisena makuna, eroavuuksia, jotka voivat rajoittaa tupakkatuotteiden vapaata liikkuvuutta, tai että on todennäköistä, että tällaisia eroavuuksia syntyy tulevaisuudessa, jotta SEUT 114 artikla voisi olla asianmukainen oikeusperusta riidanalaisille säännöksille.

42 Tässä yhteydessä on korostettava, että unionin lainsäätäjä on päättänyt vahvistaa yhtenäiset säännöt kaikkien sellaisten savukkeiden tai kääretupakan osalta, joissa on jokin tunnusomainen maku. Kuten direktiivin 2014/40 johdanto-osan 16 perustelukappaleesta ilmenee, se on katsonut, että kyseisillä tuotteilla saatettaisiin helpottaa tupakan käytön aloittamista tai vaikuttaa kulutustottumuksiin.

43 Unionin lainsäätäjä on ottanut lisäksi huomioon – kuten mainitun direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappale osoittaa – puitesopimuksen 9 ja 10 artiklan osittaiset täytäntöönpano-ohjeet, joissa kehotetaan muun muassa poistamaan ainesosat, jotka lisäävät hyvää makua, antavat sellaisen vaikutelman, että tupakkatuotteilla olisi edullisia terveysvaikutuksia, tai liittyvät energisyyteen tai elinvoimaan taikka joilla on värjääviä ominaisuuksia.

44 Tässä yhteydessä on todettava, ettei myöskään kyseisissä osittaisissa täytäntöönpano-ohjeissa tehdä eroa niiden eri maku- ja aromiaineiden välillä, jotka tupakkatuotteisiin voidaan lisätä. Mainittujen osittaisten täytäntöönpano-ohjeiden 3.1.2.2 jaksossa suositellaan sitä vastoin sääntelemään sellaisten ainesosien käyttöä, joilla voidaan parantaa tupakkatuotteiden makua, rajoittamalla sitä tai kieltämällä se. Siinä viitataan nimenomaisesti mentoliin makuaineena, jolla peitetään tupakansavun kitkeryyttä ja edistetään ja ylläpidetään omalta osaltaan tupakointia.

45 Vaikka on totta, että puitesopimuksen täytäntöönpano-ohjeet eivät ole sitovat, niiden tarkoituksena on kuitenkin puitesopimuksen 7 ja 9 artiklan mukaan auttaa sopimuspuolia kyseisen puitesopimuksen sitovia määräyksiä sovellettaessa.

46 Kyseiset täytäntöönpano-ohjeet perustuvat lisäksi parhaimpaan saatavissa olevaan tieteelliseen näyttöön ja puitesopimuksen sopimuspuolten kokemukseen, kuten kyseisten ohjeiden 1.1 kohdasta ilmenee, ja sopimuspuolet, mukaan lukien unioni ja sen jäsenvaltiot, ovat hyväksyneet ne yksimielisesti, kuten direktiivin 2014/40 johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee.

47 Näin laadittujen suositusten tehtävänä on siis vaikuttaa ratkaisevasti unionin kyseessä olevalla alalla antaman säännöstön sisältöön, mistä on osoituksena unionin lainsäätäjän nimenomainen päätös ottaa ne huomioon direktiiviä annettaessa, mihin viitataan direktiivin 2014/40 johdanto-osan 7 ja 15 perustelukappaleessa.

48 Edellä esitetystä seuraa, että tupakkatuotteilla, joissa on jokin tunnusomainen maku, riippumatta siitä, onko kyse mentolista tai jostakin muusta maku- tai aromiaineesta, on yhtäältä toisiaan vastaavat objektiiviset ominaisuudet ja toisaalta samankaltaiset vaikutukset tupakan käytön aloittamiseen ja tupakoinnin ylläpitämiseen.

49 Puolan tasavallan tältä osin esittämät väitteet eivät voi menestyä.

50 Aluksi näet se seikka, että mentolia sisältävät tupakkatuotteet ovat ”perinteisiä” tuotteita siitä syystä, että ne ovat olleet Euroopan markkinoilla jo pitkään, ei muuta mitenkään toteamusta, jonka mukaan niiden objektiiviset ominaisuudet ovat pääosin samankaltaiset kuin muiden sellaisten tupakkatuotteiden ominaisuudet, joissa on jokin tunnusomainen maku, siltä osin kuin niiden maulla peitetään tai lievennetään tupakansavun kitkeryyttä.

51 Kuten julkisasiamies on lisäksi huomauttanut ratkaisuehdotuksensa 54 kohdassa, vaikka voikin olla perusteltua, että tiettyihin tuotteisiin sovelletaan niiden uutuuden vuoksi erityistä, jopa tiukempaa järjestelmää (tuomio Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 69 kohta ja tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 71 kohta), tästä ei voida kuitenkaan tehdä vastakohtaispäätelmää, jonka mukaan markkinoilla jo pitkään olleisiin tuotteisiin on pelkästään tästä syystä sovellettava lievempää säännöstöä.

52 Tämän jälkeen on todettava, että siitäkin huolimatta, että väite, jonka mukaan mentoli ei ole nuorten mielestä yhtä houkutteleva kuin muut makuaineet, olisi osoitettu toteen – minkä vastaajat lisäksi kiistävät –, kyseinen väite ei ole sellaisenaan ratkaiseva. On näet riittävää huomata, ettei kyseessä olevien tuotteiden houkuttelevuutta voida arvioida yksinomaan yhden ainoan kuluttajaryhmän mieltymysten ja tottumusten kannalta jättämällä muut ryhmät huomioon ottamatta.

53 Tässä yhteydessä on vielä todettava, että puitesopimuksen 9 ja 10 artiklan osittaisten täytäntöönpano-ohjeiden 3.1.2.1 ja 3.1.2.2 jakson mukaan mentolin miellyttävällä maulla pyritään siihen, että tupakkatuotteet ovat kuluttajien kannalta houkuttelevampia, ja että kyseisten tuotteiden houkuttelevuuden vähentämisellä voidaan omalta osaltaan vähentää tupakoinnin ja riippuvuuden yleistymistä sekä uusien käyttäjien että tapakäyttäjien kohdalla.

54 Lopuksi on todettava väitteestä, jonka mukaan mentolia sisältävien tupakkatuotteiden makuominaisuudet eroavat sellaisten muiden tupakkatuotteiden makuominaisuuksista, joissa on jokin tunnusomainen maku, siltä osin kuin ensimmäiseksi mainituilla ei viimeksi mainituista poiketen poisteta kokonaan tupakan makua ja tuoksua, ettei kyseistä väitettä ole tuettu riittävästi. Vaikka ei näet voidakaan sulkea pois, että tietyt maku- ja aromiaineet muuttavat tupakan makua tai tuoksua eriasteisesti, kaikilla maku- ja aromiaineilla ja myös mentolilla peitetään tai lievennetään tupakansavun kitkeryyttä ja niillä edistetään tai ylläpidetään omalta osaltaan tupakointia, kuten tämän tuomion 44 kohdassa on huomautettu.

55 Tämän perusteella Puolan tasavallan väitteillä pyritään todellisuudessa ottamaan käyttöön perusteeton erilainen kohtelu sellaisten samaan luokkaan kuuluvien tupakkatuotteiden osalta, joiden objektiiviset ominaisuudet ja vaikutukset ovat samankaltaiset.

56 Jotta SEUT 114 artikla voisi olla asianmukainen oikeusperusta direktiivin 2014/40 riidanalaisille säännöksille, on siis riittävää osoittaa, että kansallisten säännöstöjen välillä on sellaisten tupakkatuotteiden osalta, joissa on jokin tunnusomainen maku, eroavuuksia, jotka kokonaisuutena tarkastellen voivat rajoittaa kyseisten tuotteiden vapaata liikkuvuutta, tai että on todennäköistä, että tällaisia eroavuuksia syntyy tulevaisuudessa.

57 Toiseksi on todettava tällaisten eroavuuksien olemassaolosta, että mainitun direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleesta sekä tämän tuomion 27 kohdassa tarkoitetusta vaikutustenarvioinnista (1. osa, s. 34 ja 4. osa, s. 6 ja sitä seuraavat sivut) ilmenee, että samaa direktiiviä annettaessa jäsenvaltioiden

säännöstöjen välillä oli olemassa merkittäviä eroavuuksia, koska joissakin jäsenvaltioissa on laadittu erilaisia luetteloja sallituista tai kielletyistä maku- ja aromiaineista, kun taas toisissa ei ole annettu tältä osin erityistä säännöstöä.

58 Samoin vaikuttaa todennäköiseltä, että jos unionin tasolla ei olisi toteutettu toimenpiteitä, kansallisella tasolla olisi pantu täytäntöön erilaisia tupakkatuotteisiin, joissa on jokin tunnusomainen maku, mukaan lukien mentoli, sovellettavia järjestelmiä.

59 Kuten tämän tuomion 44 kohdassa on korostettu, puitesopimuksen 9 ja 10 artiklan osittaisissa täytäntöönpano-ohjeissa suositellaan, että sopimuspuolet ”sään[televät] sellaisten ainesosien [mukaan lukien mentolin] käyttöä, joilla voidaan parantaa tupakkatuotteiden makua, rajoittamalla sitä tai kieltämällä se”.

60 Kun kyseisissä osittaisissa täytäntöönpano-ohjeissa jätetään sopimuspuolille siis huomattavaa harkintavaltaa, niiden perusteella voidaan riittävällä todennäköisyydellä ennakoida, että jos unionin tasolla ei olisi toteutettu toimenpiteitä, asiaa koskevat kansalliset säännöstöt olisivat voineet eriytyä myös mentolin käytön osalta.

61 Kun direktiivin 2014/40 7 artiklalla kielletään sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattaminen, joissa on jokin tunnusomainen maku, sillä ehkäistään nimenomaisesti tällainen jäsenvaltioiden säännöstöjen eriytyminen.

62 Siltä osin kuin on kolmanneksi kyse väitteestä, jonka mukaan riidanalaisilla säännöksillä ei pyritä parantamaan sisämarkkinoiden toimintaedellytyksiä – toisin kuin SEUT 114 artiklassa edellytetään –, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että tupakkatuotteiden markkinat muodostavat markkinat, joista jäsenvaltioiden välisellä kaupalla on suhteellisen merkittävä osuus, ja näin ollen kansallisia sääntöjä, jotka koskevat edellytyksiä, jotka kyseisten tuotteiden on täytettävä, ja erityisesti edellytyksiä, jotka liittyvät kyseisten tuotteiden koostumukseen, voidaan lähtökohtaisesti pitää tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksina, jos unionin tasolla ei ole toteutettu yhdenmukaistamista (ks. vastaavasti tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 64 kohta).

63 On myös huomautettava, että tämän tuomion 38 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan toimenpiteillä, jotka voidaan antaa SEUT 114 artiklan nojalla, voidaan muun muassa kieltää yhden tai useamman tuotteen kaupan pitäminen väliaikaisesti tai lopullisesti.

64 Eroavuuksien poistamisella kansallisten säännöstöjen väliltä tupakkatuotteiden koostumuksen osalta tai kyseisten säännöstöjen eriytymisen ehkäisemisellä esimerkiksi kieltämällä tietyt lisäaineet unionin tasolla pyritään siis helpottamaan asianomaisten tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

65 Väitteestä, jonka mukaan tunnusomaisten makujen kielto ei johtaisi sisämarkkinoiden toiminnan parantamiseen vaan sitä vastoin asiaa koskevien eroavuuksien syntymiseen kansallisella tasolla direktiiviä 2014/40 täytäntöönpantaessa käsitteen ”tunnusomainen maku” epätäsmällisyyden vuoksi, on neljänneksi huomautettava, että kyseisellä käsitteellä tarkoitetaan saman direktiivin 2 artiklan 25 alakohdan mukaan ”selvästi havaittavaa muuta kuin tupakan tuoksua tai makua, joka on tulosta lisäaineesta tai lisäaineiden yhdistelmästä, mukaan lukien mutta ei yksinomaisesti hedelmän, mausteen, yrttien, alkoholin, makeisen, mentolin tai vaniljan tuoksu tai maku, joka on havaittavissa ennen tupakkatuotteen käyttöä tai sen aikana”.

66 Mainitun direktiivin 7 artiklan 2–5 kohdassa säädetään kolmesta menetelmästä, joiden tarkoituksena on sellaisten tupakkatuotteiden määrittäminen, joissa on tällainen maku. Komissio määrittää ensinnäkin kyseisen 7 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan täytäntöönpanosäädöksillä, kuuluuko tupakkatuote tunnusomaisia makuja koskevan kiellon soveltamisalaan. Komission on toiseksi saman artiklan 3 kohdan mukaan hyväksyttävä

täytäntöönpanosäädöksiä, joilla vahvistetaan yhtenäisiä sääntöjä menettelyistä, joilla määritetään, kuuluuko tupakkatuote kyseisen kiellon soveltamisalaan. Jos tiettyjen lisäaineiden määrästä, pitoisuudesta tai yhdistelmästä on ollut seurauksena markkinoille saattamista koskevia kieltoja vähintään kolmessa jäsenvaltiossa, komissiolle siirretään kolmanneksi valta antaa delegoituja säädöksiä sellaisten lisäaineiden tai lisäaineiden yhdistelmien enimmäistasojen asettamiseksi, jotka saavat aikaan tunnusomaisen maun.

67 On siis todettava, että mainituilla menetelmillä pyritään nimenomaan ottamaan käyttöön yhteiset säännöt sellaisten tupakkatuotteiden osalta, joissa on jokin tunnusomainen maku, jotta estetään eroavuuksien mahdollinen syntyminen samaa direktiiviä täytäntöönpantaessa tai sovellettaessa tai poistetaan kyseiset eroavuudet siinä tilanteessa, että niitä ilmenisi.

68 Tämän tuomion 37 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan SEUT 114 artiklassa annetaan unionin lainsäätäjälle harkintavaltaa sen suhteen, mikä on tarkoituksenmukaisin lähentämistekniikka halutun tuloksen saavuttamiseksi erityisesti niillä aloilla, joihin liittyy monitahoisia teknisiä erityispiirteitä.

69 Tässä tapauksessa mikään ei osoita, etteikö unionin lainsäätäjä olisi noudattanut tätä harkintavaltaa ottaessaan käyttöön tämän tuomion 66 kohdassa kuvatut menetelmät. Kyseisiin dynaamisiin menetelmiin liittyy sitä vastoin etuja siihen verrattuna, että Puolan tasavallan ehdottamalla tavalla laaditaan sellaisia luetteloja kielletyistä tai sallituista maku- ja aromiaineista, jotka voivat vanhentua nopeasti valmistajien liiketoimintastrategioiden jatkuvasti kehittyessä tai jotka voidaan helposti kiertää.

70 Edellä esitetystä seuraa, että ensimmäinen kanneperuste, joka koskee SEUT 114 artiklan rikkomista, on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka perustuu suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen

– Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

71 Puolan tasavalta ja Romania väittävät ensimmäiseksi, että mentolia sisältävien tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskeva kielto ei ole toimenpide, jolla voidaan toteuttaa direktiivillä 2014/40 tavoitellut päämäärät, sillä se johtaa tämän tuomion 25 kohdan viimeisessä virkkeessä mainituista syistä kaupan esteiden syntymiseen. Kyseinen kielto ei ole myöskään soveltuva terveyden suojelun korkean tason varmistamiseen, koska yhtäältä mentolia sisältävät tupakkatuotteet eivät ole yhtä houkuttelevia nuorten mielestä kuin muut tupakkatuotteet, joissa on jokin tunnusomainen maku, ja koska toisaalta niiden kieltäminen ei johda tupakanpolttajien määrän merkittävään laskemiseen, sillä suurin osa heistä siirtyisi hyvin todennäköisesti tupakkatuotteisiin, joissa ei ole tunnusomaista makua. Kyseessä oleva kielto johtaisi myös kiellettyjen tuotteiden luvattoman myynnin kasvuun.

72 Kyseiset jäsenvaltiot moittivat toiseksi unionin lainsäätäjää siitä, että se on toteuttanut kaikkein rajoittavimmat toimenpiteet tutkimatta mahdollisuutta antaa etusija muille vähemmän rajoittaville toimenpiteille, kuten sille, että unionissa nostetaan niitä ikärajoja, joiden täytyttyä mentolia sisältävien tupakkatuotteiden kulutus on sallittua, sille, että kyseisten tuotteiden rajatylittävä myynti kielletään, ja sille, että niiden pakkausmerkintöihin sisällytetään varoitus, jossa todetaan, että ne ovat yhtä haitallisia kuin muutkin tupakkatuotteet.

73 Mainittujen jäsenvaltioiden mielestä on kolmanneksi niin, että mentolia sisältävien tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevan kiellon yhteiskunnalliset ja taloudelliset kustannukset työpaikkojen ja tulojen menetyksinä ovat suhteettomat niihin mahdollisiin etuihin verrattuna, jotka kyseisellä kiellolla saattaa olla, erityisesti eräissä Puolan kaltaisissa jäsenvaltioissa, joissa mentolia sisältävien tupakkatuotteiden valmistus ja kulutus on merkittävää.

74 Parlamentti, neuvosto, komissio, Ranskan tasavalta, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta väittävät, että kyseessä olevalla kiellolla voidaan saavuttaa direktiivillä 2014/40 tavoiteltu päämäärä.

75 Ne katsovat, ettei yhdelläkään Puolan tasavallan suosittelemalla vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä voida saavuttaa tavoiteltua päämäärää yhtä tehokkaasti.

76 Parlamentin mukaan pelkästään se, että kyseessä oleva kielto voi johtaa eräissä jäsenvaltioissa suurempiin kustannuksiin kuin toisissa, ei riitä osoittamaan, että se on suhteeton. Mainitulla kiellolla tupakkatuotteiden markkinoihin olevat vaikutukset eivät kaiken kaikkiaan ole niin merkittäviä kuin on väitetty, kun otetaan huomioon yhtäältä se, että useat tupakanpolttajat siirtyvät maustamattomiin tupakkatuotteisiin, ja toisaalta se, että direktiivin 2014/40 7 artiklan 14 kohdassa säädetyn siirtymäajan avulla toimijat voivat sopeutua uusiin sääntöihin.

77 Neuvosto ja komissio toteavat vielä, että vaikutustenarvioinnin mukaan kyseessä oleva kielto johtaisi savukkeiden kulutuksen laskemiseen 0,5–0,8 prosentilla viiden vuoden aikana, mikä ei voi johtaa siihen, että tupakkateollisuudelle aiheutuisi suhteettomia seurauksia. Kyseessä olevan kiellon tietyt kielteiset seuraukset voidaan lisäksi korvata maaseudun kehittämisohjelman nojalla myönnetyillä rahoitustukitoimenpiteillä.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

78 Suhteellisuusperiaate edellyttää vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että kyseessä olevan säännöstön legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. vastaavasti tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 122 kohta; tuomio ERG ym., C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 86 kohta ja tuomio Gauweiler ym., C-62/14, EU:C:2015:400, 67 ja 91 kohta).

79 Tämän tuomion edellä olevassa kohdassa mainittuja edellytyksiä koskevasta tuomioistuinvalvonnasta on todettava, että unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta nyt kyseessä olevan kaltaisella alalla, jolla siltä edellytetään poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemistä ja jolla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja. Näin ollen tähän alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisten toimielimien tavoitteleman päämäärän saavuttamiseen (ks. vastaavasti tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 123 kohta).

80 Sellaisten tupakkatuotteiden, joissa on mentolia tunnusomaisena makuna, markkinoille saattamista koskevan kiellon soveltuvuudesta on ensimmäiseksi huomautettava, että direktiivillä 2014/40 pyritään sen 1 artiklan mukaan kahteen tavoitteeseen eli helpottamaan tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa pitäen lähtökohtana varsinkin nuorten terveyden suojelun korkeaa tasoa.

81 Tältä osin on todettava yhtäältä, että – kuten tämän tuomion 61–64 kohdasta ilmenee – sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevalla kiellolla, joissa on jokin tunnusomainen maku, voidaan helpottaa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

82 Toisaalta tämä kielto myös soveltuu varsinkin nuorten terveyden suojelun korkean tason varmistamiseen. Ei näet ole kiistetty, etteivätkö tietyt maku- ja aromiaineet olisi nuorten mielestä erityisen houkuttelevia ja etteikö niillä helpotettaisi tupakan käytön aloittamista.

83 Puolan tasavallan väite, jolla pyritään osoittamaan yhtäältä, että nuoret eivät koe mentolia houkuttelevaksi, joten sen käytöllä ei helpoteta tupakan käytön aloittamista, ja toisaalta, että kyseisen makuaineen kieltämisellä ei vähennetä omalta osaltaan tupakanpolttajien määrää, ei voi menestyä.

84 Kyseinen väite on näet tehoton, koska – kuten tämän tuomion 56 kohdassa on jo huomautettu – unionin lainsäätäjä saattoi pätevästi saattaa kaikki tunnusomaiset maut saman oikeudellisen järjestelmän alaisuuteen. Sitä, että kyseisellä kiellolla voidaan saavuttaa ihmisten terveyden suojelua koskeva tavoite, johon sillä pyritään, ei siis voida kyseenalaistaa yksinomaan tietyn makuaineen osalta.

85 Puitesopimuksen 9 ja 10 artiklan osittaisten täytäntöönpano-ohjeiden – joille on annettava erityisen suuri näyttöarvo tämän tuomion 46 kohdassa esitettyjen toteamusten vuoksi – mukaan yhtenä maku- ja aromiaineena mentolilla lisäksi edistetään ja ylläpidetään omalta osaltaan tupakointia ja sen miellyttävällä luonteella pyritään siihen, että tupakkatuotteet ovat kuluttajien mielestä houkuttelevampia.

86 Direktiivillä 2014/40 pyritään kuitenkin varmistamaan terveyden suojelun korkea taso kaikkien kuluttajien osalta, joten sitä, voidaanko tuo päämäärä saavuttaa kyseisellä direktiivillä, ei voida arvioida yksinomaan yhden ainoan kuluttajaryhmän kannalta.

87 Lisäksi on todettava, ettei myöskään väite, jonka mukaan mentolia sisältävien tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevalla kiellolla ei vähennetä omalta osaltaan tupakanpolttajien määrää – olettaen, että se on näytetty toteen –, voi menestyä, koska siinä ei oteta huomioon kyseisen kiellon ehkäisevää tehtävää, jona on vähentää tupakankäytön aloittamista.

88 Lopuksi on todettava väitteestä, jonka mukaan tunnusomaisten makujen kielto johtaa maustettujen tupakkatuotteiden luvattoman myynnin kasvuun, ettei kyseisessä väitteessä oteta riittävästi huomioon direktiivissä 2014/40 ja etenkin sen 15 ja 16 artiklassa käyttöön otettuja menetelmiä kyseisen vaaran ehkäisemiseksi.

89 Mainittua kieltoa ei siis voida pitää ilmeisen soveltumattomana sen tavoitteen saavuttamiseen, jona on helpottaa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa pitäen lähtökohtana varsinkin nuorten terveyden suojelun korkeaa tasoa.

90 Siltä osin kuin toiseksi on kyse saman kiellon tarpeellisuudesta, on huomautettava yhtäältä, että – kuten tämän tuomion 44 kohdassa on korostettu – puitesopimuksen 9 ja 10 artiklan osittaisissa täytäntöönpano-ohjeissa suositellaan muun muassa, että puitesopimuksen sopimuspuolet kieltävät sellaisten mentolin kaltaisten ainesosien käytön, joilla voidaan parantaa tupakkatuotteiden makua. Kyseisten osittaisten täytäntöönpano-ohjeiden 1.1 jakson mukaan puitesopimuksen sopimuspuolia kannustetaan lisäksi soveltamaan mainituissa ohjeissa suositeltuja toimenpiteitä pidemmälle meneviä toimenpiteitä.

91 Unionin lainsäätäjä saattoi siis legitiimisti näiden suositusten perusteella ja laajaa harkintavaltaansa käyttäen kieltää kaikki tunnusomaiset maut.

92 Puolan tasavallan suosittelemista vähemmän rajoittavista toimenpiteistä on toisaalta huomautettava, ettei niillä voida saavuttaa yhtä hyvin tavoiteltua päämäärää.

93 Sen ikärajan nostamisella, josta alkaen tupakkatuotteita, joissa on jokin tunnusomainen maku, voidaan käyttää, yksinomaan kyseisten tupakkatuotteiden osalta ei näet voida vähentää kyseisten tuotteiden houkuttelevuutta eikä näin ollen estää henkilöitä, jotka ylittävät vahvistetun ikärajan, aloittamasta tupakan käyttöä. Lisäksi on niin, että tällaisesta ikärajan nostamisesta seuraava myyntikielto voidaan joka tapauksessa kiertää helposti mainittuja tuotteita myytäessä.

94 Mahdollisuudesta kieltää tupakkatuotteiden rajatylittävä myynti on puolestaan jo säädetty direktiivin 2014/40 18 artiklassa. Kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 33 perustelukappaleesta ilmenee, tällaisella kiellolla pyritään muun muassa estämään kyseisellä direktiivillä käyttöön otettujen tupakkatuotteiden vaatimustenmukaisuutta koskevien sääntöjen kiertäminen. Sillä ei sinällään voida kuitenkaan varmistaa terveyden suojelun korkeaa tasoa, sillä jos sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattamista, joissa on jokin tunnusomainen maku, ei kielletä, ne houkuttelevat edelleen kuluttajia.

95 Siitä, että pakkausmerkintöihin sisällytetään terveysvaroitus, jossa ilmoitetaan, että tupakkatuotteet, joissa on jokin tunnusomainen maku, ovat terveydelle yhtä haitallisia kuin muut tupakkatuotteet, on todettava, ettei sillä voida suojella yhtä hyvin kuluttajien terveyttä kuin tällaista makuainetta sisältävien tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevalla kiellolla, koska kyseisen makuaineen sisältyminen tuotteeseen on lähtökohtaisesti omiaan edistämään ja ylläpitämään tupakointia, kuten tämän tuomion 44 kohdasta ilmenee.

96 On siis todettava, että sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevalla kiellolla, joissa on jokin tunnusomainen maku, ei selvästikään ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

97 Mentolin käyttöä tunnusomaisena makuna koskevan kiellon väitetysti suhteettomista vaikutuksista niiden epäedullisten taloudellisten ja yhteiskunnallisten seurausten vuoksi, jotka kyseinen kielto aiheuttaisi, on kolmanneksi huomautettava, että vaikka unionin lainsäätäjällä onkin laaja normatiivinen valta – kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa –, sen on perustettava valintansa objektiivisiin kriteereihin ja tutkittava, ovatko valitulla toimenpiteellä tavoiteltavat päämäärät omiaan oikeuttamaan tiettyjen toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset (ks. vastaavasti tuomio Luxemburg v. parlamentti ja neuvosto, C-176/09, EU:C:2011:290, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

98 EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta laaditun pöytäkirjan (N:o 2) 5 artiklan mukaan näet esityksissä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviksi toimiksi on otettava huomioon, että taloudellisille toimijoille aiheutuvan rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen.

99 Tässä tapauksessa on todettava, että unionin lainsäätäjä on huolehtinut siitä, että sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevan kiellon, joissa on jokin tunnusomainen maku, epäedullisia taloudellisia ja yhteiskunnallisia seurauksia on lievennetty.

100 Ensimmäiseksi on siten todettava, että direktiivin 2014/40 7 artiklan 14 kohdassa säädetään sopeutumisajan myöntämiseksi sekä tupakkateollisuudelle että kuluttajille, että sellaisten tupakkatuotteiden osalta, joissa on jokin erityinen tunnusomainen maku ja joiden myyntimäärä unionin laajuisesti on vähintään 3 prosenttia myynnistä tietyssä tuoteluokassa, kyseisten tuotteiden kieltoa sovelletaan vasta 20.5.2020 alkaen.

101 Vaikutustenarvioinnista (1. osa, s. 114 ja 6. osa, s. 2) – jota ei ole riitautettu tältä osin – ilmenee toiseksi, että kyseinen kielto ilmenisi 0,5–0,8 prosentin suuruisena savukkeiden käytön laskuna unionissa viiden vuoden ajanjakson aikana.

102 Kyseiset seikat osoittavat, että unionin lainsäätäjä on punninnut yhtäältä mainitun kiellon taloudellisia seurauksia ja toisaalta vaatimusta varmistaa SEUT 114 artiklan 3 kohdan mukaisesti terveyden suojelun korkea taso sellaisen tuotteen osalta, joka on ominaisuuksiltaan syöpää aiheuttava, perimää muuttava ja lisääntymiselle vaarallinen.

103 Lisäksi on täsmennettävä, että pelkästään sillä, että lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä unionin toimella voisi olla enemmän vaikutuksia yhteen jäsenvaltioon kuin toisiin jäsenvaltioihin, ei voida loukata suhteellisuusperiaatetta, kun tämän tuomion 78 kohdassa mainitut edellytykset ovat täyttyneet. Direktiivi 2014/40 vaikuttaa näet kaikkiin jäsenvaltioihin ja edellyttää, että asiaan liittyvien eri etujen välinen tasapaino varmistetaan, kun otetaan huomioon kyseisellä direktiivillä tavoitellut päämäärät. Näin ollen sen, että tällaista tasapainoa ei ole haettu ottamalla huomioon yhden ainoan jäsenvaltion erityinen tilanne vaan kaikkien unionin jäsenvaltioiden tilanne, ei voida katsoa olevan suhteellisuusperiaatteen vastaista (ks. analogisesti tuomio Viro v. parlamentti ja neuvosto, C-508/13, EU:C:2015:403, 39 kohta).

104 Edellä esitetystä seuraa, että toinen kanneperuste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, on hylättävä.

Kolmas kanneperuste, joka koskee toissijaisuusperiaatteen loukkaamista

– Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

105 Puolan tasavalta ja Romania väittävät, että toissijaisuusperiaatetta on arvioitava yksinomaan kansanterveyden suojelua koskevan tavoitteen kannalta, sillä silloin, kun kansallisten säännöstöjen välillä ei ole eroavuuksia mentolia sisältävien tupakkatuotteiden osalta, kuten ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä on osoitettu, sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantamista koskeva tavoite on jäänyt vaille tarkoitusta.

106 Kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden välillä näiden tuotteiden kulutuksessa olevat merkittävät erot, niiden kieltämisen yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset sekä kansanterveyteen kohdistuvat vaikutukset ovat niiden mukaan oleellisilta osin paikallisia, joten niiden jäsenvaltioiden tasolla toteutettu toiminta, joissa mainittuja tuotteita kulutetaan merkittävästi, olisi ollut tehokkaampaa.

107 Puolan tasavalta katsoo lisäksi, että direktiivin 2014/40 johdanto-osan 60 perustelukappaleessa oleva toteamus on luonteeltaan vakiomuotoinen toteamus, jolla ei ole konkreettista merkitystä toissijaisuusperiaatteen kannalta.

108 Parlamentti, neuvosto, Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio huomauttavat, että kolmannen kanneperusteen taustalla olevat väitteet ovat tehottomia kokonaisuudessaan, sillä – toisin kuin Puolan tasavalta katsoo – mainitun direktiivin tavoitteena ei ole kansanterveyden suojelu vaan sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen pitäen lähtökohtana ihmisten terveyden suojelun korkeaa tasoa.

109 Etenkin tämän tuomion 27 kohdassa mainitussa vaikutustenarvioinnissa on kuitenkin osoitettu niiden mukaan oikeudellisesti riittävällä tavalla, että kansallisten säännöstöjen väliset eroavuudet oikeuttivat toimimaan unionin tasolla sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantamiseksi. Se, että tällaisen säännöstön seuraukset tuntuvat eräissä jäsenvaltioissa voimakkaammin kuin toisissa, ei voi riittää osoittamaan, että toissijaisuusperiaatetta on loukattu.

110 Parlamentti, neuvosto, Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio väittävät toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevista perusteluista, ettei huomioon ole otettava ainoastaan direktiivin 2014/40 johdanto-osan 60 perustelukappaletta vaan myös sen 4, 7, 15 ja 16 perustelukappale, joissa, vaikka niissä ei viitatakaan toissijaisuusperiaatteeseen, osoitetaan tarve toimia unionin tasolla.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

111 Toissijaisuusperiaate ilmaistaan SEU 5 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain siinä tapauksessa ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin unionin tasolla. EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta laaditun pöytäkirjan (N:o 2) 5 artiklassa määrätään lisäksi suuntaviivoista sen arvioimiseksi, täyttyvätkö kyseiset edellytykset (tuomio Viro v. parlamentti ja neuvosto, C-508/13, EU:C:2015:403, 44 kohta).

112 Toissijaisuusperiaatteen noudattamista valvovat ensi vaiheessa poliittisella tasolla kansalliset parlamentit kyseisessä pöytäkirjassa tässä tarkoituksessa vahvistettujen menettelyjen mukaan.

113 Kyseinen valvonta kuuluu jälkimmäisessä vaiheessa unionin tuomioistuimille, joiden on tarkastettava se, että SEU 5 artiklan 3 kohdassa vahvistettuja aineellisia edellytyksiä noudatetaan, sekä se, että mainitussa pöytäkirjassa määrättyjä menettelyllisiä takeita noudatetaan.

114 SEU 5 artiklan 3 kohdassa vahvistettujen aineellisten edellytysten noudattamista koskevasta tuomioistuinvalvonnasta on ensimmäiseksi todettava, että unionin tuomioistuimen on tarkastettava, saattoiko unionin lainsäätäjä katsoa yksityiskohtaisten seikkojen perusteella, että suunnitellun toiminnan tavoite voitiin toteuttaa paremmin unionin tasolla.

115 Kun kyseessä on sellainen ala, kuten nyt käsiteltävässä asiassa sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen, joka ei kuulu aloihin, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta, on selvitettävä, voitiinko direktiivin 2014/40 tavoite saavuttaa paremmin unionin tasolla (ks. vastaavasti tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 179 ja 180 kohta).

116 Kuten tämän tuomion 80 kohdassa on mainittu, mainitulla direktiivillä pyritään tältä osin kahteen tavoitteeseen eli tavoitteeseen helpottaa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa turvaamalla samalla varsinkin nuorten terveyden suojelun korkea taso.

117 Vaikka oletettaisiin, että kyseinen toinen tavoite voitaisiin saavuttaa paremmin jäsenvaltioiden tasolla – kuten Puolan tasavalta väittää –, mainittuun tavoitteeseen pyrkiminen tällä tasolla olisi kuitenkin omiaan vahvistamaan tai jopa saamaan aikaan tilanteita, joissa tietyt jäsenvaltiot sallivat tiettyjä tunnusomaisia makuja sisältävien tupakkatuotteiden markkinoille saattamisen kun taas muut jäsenvaltiot kieltävät sen, mikä olisi siten täysin vastoin saman direktiivin ensisijaista tavoitetta eli tavoitetta parantaa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden toimintaa.

118 Direktiivin 2014/40 kahden tavoitteen keskinäisestä riippuvuudesta seuraa, että unionin lainsäätäjä saattoi legitiimisti katsoa, että sen toimintaan oli kuuluttava tupakkatuotteiden, joissa on jokin tunnusomainen maku, markkinoille saattamista unionissa koskevan järjestelmän käyttöön ottaminen ja että tämän keskinäisen riippuvuuden vuoksi nämä kaksi tavoitetta voitiin toteuttaa paremmin unionin tasolla (ks. analogisesti tuomio Vodafone ym., C-58/08, EU:C:2010:321, 78 kohta ja tuomio Viro v. parlamentti ja neuvosto, C-508/13, EU:C:2015:403, 48 kohta).

119 On myös korostettava, että toissijaisuusperiaatteen tarkoituksena ei ole rajoittaa unionin toimivaltaa jonkin tietyn jäsenvaltion tilanteen perusteella sitä erikseen arvioituna, vaan se edellyttää ainoastaan, että suunniteltu toiminta voidaan sen laajuuden tai vaikutusten takia toteuttaa paremmin unionin tasolla, kun otetaan huomioon SEU 3 artiklassa luetellut unionin päämäärät ja perussopimuksissa tarkoitetut eri aloja – erityisesti sisämarkkinoita – koskevat erityiset määräykset (ks. vastaavasti tuomio Viro v. parlamentti ja neuvosto, C-508/13, EU:C:2015:403, 53 kohta).

120 Kaiken kaikkiaan on täsmennettävä, että unionin tuomioistuimen käytössä olevat seikat eivät osoita –, toisin kuin Puolan tasavalta väittää –, että mentolia sisältävien tupakkatuotteiden kulutus olisi olennaisesti keskittynyt Puolaan, Slovakiaan ja Suomeen, kun taas se olisi vähäistä muissa jäsenvaltioissa. Puolan tasavallan kannekirjelmässään esittämien tietojen mukaan näet ainakin kahdeksassa muussa jäsenvaltiossa näiden tuotteiden kansallinen markkinaosuus ylittää niiden markkinaosuuden unionin tasolla.

121 Näin ollen on hylättävä Puolan tasavallan väitteet, joilla pyritään osoittamaan, että ihmisten terveyden suojelua koskeva tavoite olisi voitu saavuttaa paremmin kansallisella tasolla siltä osin kuin on kyse erityisesti mentolia sisältävien tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevasta kiellosta, kun otetaan huomioon se, että kyseisten tuotteiden vaikutukset ovat keskittyneet pieneen määrään jäsenvaltioita.

122 Muotomääräysten noudattamisesta ja erityisesti direktiivin 2014/40 perusteluista toissijaisuusperiaatteen kannalta on toiseksi korostettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusteluvelvollisuuden noudattamista on arvioitava riidanalaisen toimen sanamuodon lisäksi sen asiayhteyden ja asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella (ks. vastaavasti tuomio Viro v. parlamentti ja neuvosto, C-508/13, EU:C:2015:403, 61 kohta).

123 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on todettava, että komission esittämä direktiiviä 2014/40 koskeva ehdotus ja komission laatima vaikutustenarviointi sisältävät riittävästi seikkoja, joista ilmenevät selkeästi ja yksiselitteisesti ne edut, jotka liittyvät unionin tasolla – eikä jäsenvaltioiden tasolla – toteutettuun toimintaan.

124 On siis osoitettu oikeudellisesti riittävällä tavalla, että unionin lainsäätäjä sekä kansalliset parlamentit ovat kyseisten seikkojen nojalla voineet arvioida, oliko mainittu ehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen, samalla kun yksityiset voivat niiden johdosta selvittää kyseiseen periaatteeseen liittyvät perustelut ja unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa.

125 Kaiken kaikkiaan on korostettava, että Puolan tasavalta on osallistunut EUT-sopimuksessa määrättyjen menettelytapojen mukaisesti lainsäädäntömenettelyyn, jonka päätteeksi direktiivi 2014/40 annettiin, ja direktiivi on osoitettu sille samoin kuin muillekin neuvostossa edustettuina olleille jäsenvaltioille. Se ei voi siis tehokkaasti vedota siihen, että parlamentti ja neuvosto, jotka ovat antaneet kyseisen direktiivin, eivät ole antaneet sille mahdollisuutta saada selville niiden toimenpiteiden, jotka ne aikoivat toteuttaa, valintaa koskevia perusteluja (ks. vastaavasti Viro v. parlamentti ja neuvosto, C-508/13, EU:C:2015:403, 62 kohta).

126 Toissijaisuusperiaatteen loukkaamista koskeva kolmas kanneperuste on näin ollen hylättävä.

127 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että koska yhtäkään Puolan tasavallan kanteensa tueksi esittämää kanneperustetta ei voida hyväksyä, kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

128 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska parlamentti ja neuvosto ovat vaatineet Puolan tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Puolan tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Kyseisen työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, nojalla on päätettävä, että Irlanti, Ranskan tasavalta, Romania, Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Puolan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Irlanti, Ranskan tasavalta, Romania, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset