Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 23. detsembril 2015 [1]

Kohtuasi C-358/14

Poola Vabariik
versus
Euroopa Parlament
ja

Euroopa Liidu Nõukogu

Tühistamishagi — Õigusaktide ühtlustamine — Direktiiv 2014/40/EL — Tubaka- ja seonduvate toodete tootmine, esitlemine ja müük — Mentoolisigaretid — ELTL artikli 114 valik õiguslikuks aluseks — Proportsionaalsuse põhimõte — Subsidiaarsuse põhimõte

I. **Sissejuhatus**

1. Kas liidu seadusandja võis kehtestada 20. mail 2020 jõustuva keelu müüa Euroopa Liidu siseturul mentoolisigarette? See üsnagi kirgi küttev [2] küsimus on õigusprobleemi kese, mille lahendamist taotleb Poola Vabariik käesoleval juhul Euroopa Kohtult, esitades tühistamishagi direktiivi 2014/40/EL [3] vastu. Käesolev kohtuvaidlus on üks paljudest menetlustest, mis on aastate jooksul algatatud seoses mitmesuguste liidu tasandil vastu võetud õigusaktidega, mis reguleerivad tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki Euroopa Liidu siseturul. [4]

2. Erinevalt varasematest menetlustest ei seata käesolevas asjas ELTL artikli 114 (endine EÜ artikkel 95 või EMÜ asutamislepingu artikkel 100a) sobivust uue direktiivi õiguslikuks aluseks põhimõtteliselt kahtluse alla, vaid seda käsitletakse mõnest üksikust aspektist. Seega ei ole õigusloomepädevus käesoleval juhul sedavõrd kesksel kohal kui varem. Huvi keskmes on pigem küsimus, kas liiduülene mentoolisigarettide keeld on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Lisaks sellele on tegemist nõuetega, mille seadmine sellisele õigusaktile, nagu on kõne all käesolevas asjas, tuleneb subsidiaarsuse põhimõttest.

1 — Algkeel: saksa.

2 — Ajakirjanduses kajastati näiteks praeguseks lahkunud endise Saksa liidukantsleri hirmu seoses mentoolisigarettide kadumisega: „Ähvardav ELi keeld: „Helmut Schmidt varub väidetavalt 200 plokki mentoolisigarette" (*Spiegel Online* – poliitika – 9. juuli 2013).

3 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta direktiiv 2014/40/EL tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ (ELT L 127, lk 1; edaspidi „direktiiv 2014/40" või „direktiiv").

4 — Vt selle kohta eelkõige kohtuotsused Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-376/98, EU:C:2000:544), British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800), Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802), Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-380/03, EU:C:2006:772) ja komisjon *vs.* Taani (C-468/14, EU:C:2015:504).

3. Viidatud õigusküsimused, millega seonduvad ilmselgelt just Poolas tohutud majanduslikud huvid ja mis mõjutavad iga päev miljonite liidu kodanike elu, kätkevad tegelikult põhimõttelise tähtsusega probleemistikku: milline otsustusruum on liidu seadusandjal tagamaks, et tooted viiakse liidus tervikuna turule ühetaolistel tingimustel, ilma et seejuures eirataks üldeesmärgiks olevat tervisekaitse kõrget taset, mis on kesksel kohal liidu esmases õiguses (ELTL artikkel 9, ELTL artikli 114 lõige 3, ELTL artikli 168 lõige 1 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 35 teine lause)?

4. Lisaks käesolevale Poola tühistamishagile on praegu pooleli veel kaks eelotsusemenetlust, milles Ühendkuningriigi kohus esitab Euroopa Kohtule küsimuse direktiivi 2014/40 kehtivuse kohta. Üks menetlus [5] käsitleb eranditult direktiivi artikli 20 kohast elektroonilisi sigarette reguleerivat uut korda; see esitab õigusküsimused, mis on seotud proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse põhimõtete ning liidu põhiõigustega. Teine menetlus [6] puudutab direktiivi üksikuid sätteid ja keskendub seejuures eeskätt järgmistele teemadele: ELTL artikli 114 valik õiguslikuks aluseks, subsidiaarsuse, proportsionaalsuse ja õiguskindluse põhimõtted, liidu põhiõiguste küsimused ja probleemid seoses ELTL artiklitega 290 ja 291, mis puudutavad õigusloome- ja rakendusvolituste andmist komisjonile. Ka mõlemas viidatud asjas esitan täna oma ettepaneku.

II. **Direktiivi 2014/40 vaidlustatud sätted**

5. Väljend „eristav maitse või lõhn" tähendab vastavalt direktiivi artikli 2 punktis 25 sätestatud määratlusele järgmist:

„selgelt tuntav lõhn või maitse, välja arvatud tubaka lõhn või maitse, mille annab lisaaine või lisaainete kombinatsioon (sealhulgas, kuid mitte ainult puuviljad, vürtsid, taimed, alkohol, magusained, mentool, vanilje jne), mis on äratuntav enne tubakatoote tarbimist või tarbimise ajal".

6. Direktiivi artiklis 6 pealkirjaga „Lisaainete erinimekiri ja rangemad teatamiskohustused" on ette nähtud, et teatavate sigarettides ja isevalmistatavate sigarettide tubakas sisalduvate lisaainete suhtes, mis on kantud komisjoni koostatud ja ajakohastatud erinimekirja, kohaldatakse rangemaid teatamiskohustusi. Sellega seoses sätestab direktiivi artikli 6 lõige 2:

„2. Liikmesriigid nõuavad […] erinimekirja lisatud lisaainet sisaldavate sigarettide ja isevalmistatavate sigarettide tubaka tootjatelt ja importijatelt, et nad teeksid põhjalikud uuringud, milles uuritakse iga lisaaine kohta, kas see

[…]

b) põhjustab eristavat maitset või lõhna;

[…]"

7. Direktiivi artikkel 7 pealkirjaga „Koostisosi käsitlevad õigusnormid" sisaldab järgmisi sätteid:

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

Liikmesriigid ei keela selliste lisaainete kasutamist, mis on vajalikud tubakatoodete tootmiseks, […]

[…]

5 — Kohtuasi C-477/14 (Pillbox 38).

6 — Kohtuasi C-547/14 (Philip Morris Brands jt).

2. Komisjon määrab kas liikmesriikide taotluse korral või omal algatusel rakendusaktiga kindlaks, kas toode kuulub lõike 1 reguleerimisalasse. Nimetatud rakendusaktid võetakse vastu kooskõlas artikli 25 lõikes 2 osutatud kontrollimenetlusega.

3. Komisjon kehtestab rakendusaktidega ühtsed eeskirjad menetluse kohta, mida kasutatakse tubakatoote lõike 1 reguleerimisalasse kuulumise kindlaksmääramiseks. Nimetatud rakendusaktid võetakse vastu kooskõlas artikli 25 lõikes 2 osutatud kontrollimenetlusega.

4. Asutatakse sõltumatu nõuandekomisjon liidu tasandil. Liikmesriigid ja komisjon võivad sellelt komisjonilt enne käesoleva artikli lõigete 1 ja 2 kohaste meetmete vastuvõtmist nõu küsida. Komisjon võtab vastu rakendusaktid, millega sätestatakse kõnealuse komisjoni asutamine ja toimimise kord.

Nimetatud rakendusaktid võetakse vastu kooskõlas artikli 25 lõikes 2 osutatud kontrollimenetlusega.

5. Kui teatavate lisaainete sisalduse või kontsentratsiooni tase või nende kombinatsioon on toonud kaasa käesoleva artikli lõike 1 kohased keelud vähemalt kolmes liikmesriigis, on komisjonil õigus võtta kooskõlas artikliga 27 vastu delegeeritud õigusakte, et kehtestada selliste eristavat maitset või lõhna põhjustavate lisaainete või nende kombinatsioonide suhtes maksimaalne sisaldus.

[…]

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

[…]

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

13. Liikmesriigid ja komisjon võivad tubakatoodete tootjatelt ja importijatelt võtta proportsionaalset tasu, et hinnata, kas tubakatootel on eristav maitse või lõhn, kas on kasutatud keelatud lisaaineid või maitse- ja lõhnaaineid […]

14. Eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete puhul, mille müügimaht liidus on 3% või üle selle konkreetses tootekategoorias, kohaldatakse käesoleva artikli sätteid alates 20. maist 2020.

[…]"

8. Direktiivi artikkel 13 pealkirjaga „Toote esitlemine" sisaldab muu hulgas järgmist sätet:

„1. Tarbijapakendil, igal välispakendil ja tubakatootel endal olev märgistus ei tohi sisaldada ühtegi sellist elementi ega omadust, mis

[…]

c) osutab maitsele, lõhnale, mis tahes maitse- ja lõhnaainetele või muudele lisaainetele või nende puudumisele;

[…]"

III. **Menetlus ja poolte nõuded**

9. ELTL artiklile 263 tuginedes esitas Poola 22. juuli 2014. aasta kirjaga käesoleva tühistamishagi Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu vastu.

10. Hageja nõuete toetuseks anti luba astuda menetlusse Rumeeniale, kostja nõuete toetuseks anti luba astuda menetlusse Iirimaale, Prantsuse Vabariigile, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigile ning Euroopa Komisjonile.

11. Poola palub

— tühistada direktiivi 2014/40 artikli 2 punkt 25, artikli 6 lõike 2 punkt b, artikli 7 lõiked 1–5, lõike 7 esimene lause ja lõiked 12–14 ning artikli 13 lõike 1 punkt c;

— mõista kohtukulud välja parlamendilt ja nõukogult.

12. Rumeenia palub Euroopa Kohtul tühistada direktiivi 2014/40 artikli 7 lõiked 1–5, lõike 7 esimene lause ja lõiked 12–14.

13. Parlament ja nõukogu paluvad omakorda

— jätta hagi rahuldamata ja

— mõista kohtukulud välja Poolalt.

14. Komisjon palub Euroopa Kohtul

— jätta hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata ja

— mõista kohtukulud välja hagejalt.

15. Iirimaa, Prantsusmaa ja Ühendkuningriik paluvad omakorda jätta hagi rahuldamata. Iirimaa palub peale selle mõista kohtukulud välja Poolalt.

16. Juhul kui Euroopa Kohus peaks Poola hagi rahuldama, paluvad parlament, nõukogu ja Prantsusmaa peale selle teise võimalusena säilitada direktiivi 2014/40 võimalike tühistatud sätete toime seni, kuni kohase tähtaja jooksul jõustub uus direktiiv.

17. Euroopa Kohtus toimus Poola hagi lahendamiseks kirjalik menetlus ja 30. septembril 2015 kohtuistung.

IV. **Hinnang**

A. *Hagi vastuvõetavus*

18. Enne kui asun Poola esitatud väiteid sisuliselt uurima, on kohane lühidalt käsitleda käesoleva tühistamishagi vastuvõetavust. Esiteks tekib küsimus, kas eristavat lõhna või maitset reguleerivaid sätteid saab eraldi vaidlustada. Teiseks tuleb uurida, kas üksikuid direktiivi vaidlustatud sätteid puudutavad argumendid on sisuliselt piisavalt põhjendatud. Kolmandaks tuleb käsitleda nõukogu kriitikat, et Poola märkused võrdse kohtlemise põhimõtte kohta on dokumentide teise vooru – täpsemalt Poola repliigi – raames vastuvõetamatud, sest tegemist on hilinenult esitatud uue väitega.

1. Tühistamishagi piiramine direktiivi üksikute artiklitega

19. Poola, keda toetab Rumeenia, ei palu tühistada direktiivi 2014/40 tervikuna, vaid vaidlustab ainult direktiivi üksikud sätted, nimelt kõik need, mille ese on eristav lõhn või maitse või lihtsalt lõhn või maitse.

20. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ühenduse õigusakti osaline tühistamine võimalik üksnes juhul, kui neid osi, mida palutakse tühistada, on võimalik ülejäänud aktist eraldada (nn eraldatavuse nõue).[7] Eraldatavuse nõue ei ole täidetud, kui vaidlustatud õigusakti osalise tühistamise tagajärjel muutub akti põhisisu.[8]

21. Direktiivi 2014/40 sätted, mis on käesolevas asjas vaidlustatud, sisaldavad eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete suhtes kohaldatavaid erinorme, mis eksisteerivad direktiivi muude sätete kõrval iseseisvalt. Euroopa Kohtule ei ole esitatud mingeid tõendeid selle kohta, et direktiivis sisalduvad eristavat maitset ja lõhna reguleerivad sätted ja muud sätted peaksid olema lahutamatud. Seega isegi kui Euroopa Kohus peaks käesolevas menetluses tunnistama eristavat maitset ja lõhna reguleerivad üksikud sätted kehtetuks, oleks direktiivi ülejäänud sätete kehtivus endiselt põhjendatud ja nende ulatus ei muutuks.

22. Eelöeldut arvestades tuleb lähtuda sellest, et eristavat maitset ja lõhna käsitlevad sätted on direktiivi 2014/40 lahutatav osa ja nende võimalik kehtetuks tunnistamine ei puudutaks direktiivi põhisisu.

23. Samadel kaalutlustel ei takistaks – vastupidi Poola märkustele kohtuistungil – puhtteoreetiliselt miski tunnistamast direktiivi 2014/40 eristavat maitset ja lõhna reguleerivaid sätteid omakorda tühiseks vaid osaliselt, ja nimelt osas, milles nendest tuleneb mentoolisigarettide keeld.

2. Hageja väidete piisava sisulise põhjendatuse küsimus

24. Silma torkab see, et kuigi Poola palub tühistada terve rea direktiivi sätteid, ei esita ta mõne kohta neist, nimelt artikli 6 lõike 2 punkti b, artikli 7 lõigete 12 ja 14 ning artikli 13 lõike 1 punkti c kohta täpsemaid selgitusi.

25. Olgu meenutatud, et hageja väited hagiavalduses peavad olema piisavalt põhjendatud. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 120 punkti c ja seda käsitleva kohtupraktika kohaselt tuleb hagiavalduses märkida hagi ese, esitatud väited ja argumendid ning lühiülevaade nendest väidetest. Nimetatud andmed peavad olema piisavalt selged ja täpsed, et võimaldada kostjal kaitset ette valmistada ning Euroopa Kohtul kontrolli teostada. Sellest tuleneb, et põhilised faktilised ja õiguslikud asjaolud, millele hagiavaldus toetub, peavad ilmnema ühtselt ja arusaadavalt hagiavalduse tekstist endast ning nõuded peavad olema esitatud üheselt mõistetavalt, et vältida seda, et Euroopa Kohus otsustab *ultra petita* või jätab mõne väite kohta seisukoha võtmata.[9]

26. Käesoleval juhul ei sisalda hagiavaldus mingeid selgitusi, miks palub Poola tühistada just artikli 6 lõike 2 punkti b, artikli 7 lõiked 12 ja 14 ja artikli 13 lõike 1 punkti c. Ka Poola esitatud tühistamishagi kontekst tervikuna ei loo selles küsimuses selgust.

7 — Kohtuotsused Jamet *vs.* komisjon (37/71, EU:C:1972:57, punkt 11), komisjon *vs.* Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, punkt 38), komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 16) ja komisjon *vs.* nõukogu (C-425/13, EU:C:2015:483, punkt 94).

8 — Kohtuotsused Prantsusmaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-244/03, EU:C:2005:299, punkt 13), komisjon *vs.* Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, punkt 38), komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 16) ja komisjon *vs.* nõukogu (C-425/13, EU:C:2015:483, punkt 94); vt selle kohta juba kohtuotsus Prantsusmaa jt *vs.* komisjon (C-68/94 ja C-30/95, EU:C:1998:148, punktid 257–259).

9 — Väljakujunenud kohtupraktika, vt nt kohtuotsused komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (C-411/06, EU:C:2009:518, punkt 27), Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (C-209/13, EU:C:2014:283, punkt 30) ja parlament *vs.* nõukogu (C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 9).

27. Vastupidi, nagu nähtub hagiavalduses esitatud väidetest ja Poola suulistest selgitustest Euroopa Kohtus, on Poola hagi suunatud üksnes liidu õigusnormidega kehtestatud mentoolisigarettide keelu vastu. Direktiivi nimetatud sätetes aga seda keeldu sellisena üldse ei sisaldu.

28. Kindlasti saab väita, et kui Euroopa Kohus mentoolisigarettide keelu tühistab, siis peab tühistamine paratamatult laienema ka direktiivi sellistele sätetele, mis on kõnealuse keeluga lahutamatult seotud. Nimetatud sätetest puudutab see siiski üksnes direktiivi artikli 13 lõike 1 punkti c, mis keelab sigarettide pakenditel mainida maitset, lõhna ning maitse- ja lõhnaaineid: kui mentoolisigarette peaks olema – nagu soovivad Poola ja Rumeenia – lubatud müüa ka edaspidi, peaks olema lubatud nimetada nende sigarettide pakendil koostisainena mentooli. Kuidas muidu peaks tarbija tegema valiku mentoolisigarettide ning maitse- ja lõhnaaineteta sigarettide vahel?

29. Direktiivi teised nimetatud sätted ei ole mentoolisigarettide keeluga seotud sedavõrd tihedalt, et oleksid sellest lahutamatud. Direktiivi artikli 6 lõike 2 punkti b kohaselt tuleb sigarettide ja isevalmistatavate sigarettide tubaka tootjatelt ja importijatelt nõuda teatavate uuringute tegemist; mentoolisigarettide keeluga ei ole see vahetult seotud. Sama käib direktiivi artikli 7 lõike 12 kohta, mis näeb eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete turuleviimise keelust ette *erandid*. Lõpuks ei sisalda ka direktiivi artikli 7 lõige 14 mentoolisigarettide keeldu, vaid lükkab teatavate keeldude, sealhulgas mentooli keelu jõustumise edasi 20. maini 2020.

30. Järelikult on Poola hagi puuduliku sisulise põhjendatuse tõttu vastuvõetamatu osas, milles see on suunatud direktiivi artikli 6 lõike 2 punkti b ning artikli 7 lõigete 12 ja 14 vastu.

3. Väidetav hilinenult esitatud uus väide võrdse kohtlemise põhimõtte kohta

31. Nõukogu väidab kodukorra artikli 127 lõikele 1 tuginedes, et Poola esitas dokumentide teise voorus – täpsemalt repliigis – hilinenult uue väite võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise kohta, viidates sellele, et direktiiv käsitleb mentoolisigarette hoolimata objektiivselt eksisteerivatest erinevustest samamoodi nagu teisi maitse- või lõhnaainetega tubakatooteid.

32. See nõukogu väide tuleneb ilmselgelt hageja väite väärast tõlgendamisest kirjalikus menetluses. Peab paika, et oma kirjalike seisukohtade mitmes punktis rõhutab Poola väidetavaid erinevusi mentoolisigarettide ja teiste maitse- ja lõhnaaineid sisaldavate tubakatoodete vahel. Selle väite puhul *ei ole* siiski tegemist – nagu üheti mõistetavalt ilmnes ka kohtuistungil – hagi eraldi väitega, vaid pigem argumentidega, mis esitatakse hagi kolme tegeliku väite toetuseks. Sellised argumendid esitati esimest korda juba hagiavalduses. Nagu pealegi repliigist selgesti nähtub, vastab Poola dokumentide teises voorus neid argumente põhjalikumalt selgitades vaid parlamendi ja nõukogu konkreetsele päringule ning püüab hagiga määratletud vaidluse eset täpsemalt selgitada. Selline toimimisviis on kahtlemata lubatav.

33. Seega tuleb nõukogu see väide tagasi lükata.

4. Vahekokkuvõte

34. Poola hagi on sisulise põhjendatuse tõttu vastuvõetamatu osas, milles sellega vaidlustatakse direktiivi artikli 6 lõike 2 punkt b ning artikli 7 lõiked 12 ja 14. Muus osas on hagi vastuvõetav.

B. *Hagi põhjendatus*

35. Poola Vabariigi tühistamishagi on suunatud direktiivi 2014/40 mitme üksiku sätte vastu, mis kõik on seotud eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete kasutamisega tubakatoodetes. Poola hagi eesmärk on tühistada Euroopa siseturul mentoolisigarettide turuleviimise keeld, mis direktiivi artikli 7 lõike 14 kohaselt jõustub 20. mail 2020. [10]

36. Selleks esitatakse hagis kolm väidet. Esiteks leiab Poola, et mentoolisigarettide keelu kehtestamisel tugineti vääralt ELTL artiklile 114. Teiseks märgib Poola, et rikutud on proportsionaalsuse põhimõtet. Kolmandaks esitab Poola subsidiaarsuse põhimõtte rikkumise väite.

1. ELTL artikli 114 valik õiguslikuks aluseks (esimene väide)

37. Oma esimese väitega märgib Poola, et ELTL artiklit 114 ei saa kasutada õigusliku alusena mentoolisigarettide liiduülese keelu kehtestamiseks.

38. Selle kohta tuleb märkida, et viidatud artiklile tuginedes vastu võetud õigusakt peab esiteks sisaldama liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise meetmeid ning teiseks peab selle eesmärk olema siseturu rajamine ja selle toimimine. [11] Peale selle peab ELTL artikli 114 alusel vastu võetud siseturu ühtlustamise meetmete tegelik eesmärk olema parandada siseturu loomise ja toimimise tingimusi. [12]

39. Sellel eesmärgil lubab ELTL artikkel 114 vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale liidu seadusandjal keelata teatava toote turuleviimine Euroopa Liidu siseturul tervikuna, kui see aitab kõrvaldada kaubandustõkkeid mõne tooterühma puhul või ka hoiab vaid ära selliste kaubandustõkete tekkimise. [13]

40. Käesolevas asjas kõne all olevate tubakatoodete puhul saab seda näitlikustada järgmiselt: liidu õigusnormidega kehtestatud tubaka teatavate manustamisvormide keeld järgib eesmärki luua ühtsed kaubandustingimused kõikidele tubakatoodetele Euroopa Liidus tervikuna. Seega on liiduülene keeld viia turule eristava maitse või lõhnaga tubakatooteid nii-öelda hind võimaluse eest lasta direktiivi nõuetele vastavad „traditsioonilised" tubakatooted Euroopa Liidu siseturul ringlusse, tagades samal ajal tervisekaitse kõrge taseme. [14] Teisisõnu võib tubakatooteid nüüdsest Euroopa Liidus küll põhimõtteliselt turule viia, kuid need ei tohi sisaldada eristavat maitset või lõhna andvaid lisaaineid.

41. Seega näib, et Poola ei sea käesoleval juhul üldse kahtluse alla, et ELTL artikkel 114 võib põhimõtteliselt olla sobiv õiguslik alus siseturu ühtlustamise meetmete võtmiseks tubakatoodete puhul, sealhulgas tubakatoodete suuremasse rühma kuuluvate teatavate toodete müügi keelu kehtestamiseks.

10 — Tähtaeg 20. mai 2020 tuleneb direktiivi artikli 7 lõikest 14, kuna vastavalt menetlusosaliste kattuvatele andmetele on mentoolisigarettide müügimaht liidus 3% või üle selle.

11 — Kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* nõukogu ja parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, punkt 100).

12 — Kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 60), Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 32) ja Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* komisjon (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 26).

13 — Kohtuotsused Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punktid 34 ja 35) ja Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punktid 33 ja 34). Ka hiljuti tehtud kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* komisjon (C-398/13 P, EU:C:2015:535) põhines olukorral, kus EÜ artikkel 95 (nüüd ELTL artikkel 114) oli õiguslik alus Euroopa Liidu siseturul toodete müügi keelustamiseks.

14 — Vt ka direktiivi artikli 24 lõige 1.

42. Poola leiab, et just mentoolisigarettide osas ei esinenud direktiivi vastuvõtmise ajal lahknevust siseriiklike õigus- ja haldusnormide vahel (esimese väite esimene osa, vt selle kohta allpool punkt a) ja sellist lahknevust ei olnud ka edaspidi oodata (esimese väite teine osa, vt selle kohta allpool punkt b). Selle põhjal teeb Poola järelduse, et mentoolisigarettide vaidlusalune keeld ei võinud tugineda ELTL artiklile 114. [15]

a) Olemasolevate kaubandustõkete kõrvaldamine (esimese väite esimene osa)

43. Esimese väite esimene osa tugineb sisuliselt etteheitele, et direktiivi vaidlusalused sätted ei ole sobivad olemasolevate kaubandustõkete kõrvaldamiseks, vaid toovad hoopiski kaasa uute kaubandustõkete tekke.

i) Siseriiklike õigus- ja haldusnormide lahknevus

44. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale saab liidu seadusandja kasutada ELTL artiklit 114 eelkõige juhul, kui erinevused liikmesriikide õigusnormide vahel võivad riivata põhivabadusi ning mõjutada seeläbi otseselt siseturu toimimist [16] või tekitada märkimisväärseid konkurentsimoonutusi. [17]

45. Poola, keda toetab Rumeenia, väidab, et direktiivi vastuvõtmise ajal ei esinenud *mentoolisigarette* käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide vahel mitte mingeid lahknevusi.

46. See väide ei ole õige. Ilmselgelt põhineb see ekslikul oletusel, et õigus võtta vastu õigusnorme, mis reguleerivad mentooli kui eristavat maitset või lõhna andva lisaaine kasutamist tubakatoodetes, oleks liidu seadusandjal olnud vaid juhul, kui just mentoolisigarettide osas oleksid liikmesriikide õigusnormid olnud lahknevad.

47. Selline sammhaaval lähenemine, mis võtab eraldi arvesse iga turusegmenti ja võib-olla koguni toote üksikuid koostisaineid, mida siseturu ühtlustamise meede reguleerib, tuleb tagasi lükata. Pigem on määrav see, kas direktiiv tervikuna võib tugineda ELTL artiklile 114.

– Mentoolisigarettide eraldi käsitlemiseks puudus alus

48. Mentoolisigarettide eraldi käsitlemine, mida taotlevad Poola ja Rumeenia, tuleks kõne alla äärmisel juhul siis, kui mentoolisigaretid oleksid võrreldes teiste maitse- või lõhnaaineid sisaldavate tubakatoodetega eriseisundis.

49. Tuleb möönda, et Euroopa Kohtu menetluses püüdis Poola näidata mentoolisigarette just sellises eriseisundis olevana. Asjaomased argumendid ei ole siiski veenvad. Pigem tuleb tõdeda, et mentoolisigarettide ja muude maitse- või lõhnaaineid sisaldavate sigarettide vahel leidub piisavalt sarnasusi, mis lubab liidu seadusandjal käsitleda neid tooteid direktiivis ühetaoliselt.

15 — Kuivõrd Poola esitab samad argumendid ka teise väite raames, pidades silmas proportsionaalsuse põhimõtet, käsitlen järgnevalt ka neid argumente ega pöördu nende juurde allpool tagasi.

16 — Kohtuotsused Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 37), Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 32) ja Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* komisjon (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 26).

17 — Kohtuotsused Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-376/98, EU:C:2000:544, punktid 84 ja 106), Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 32) ja Inuit Tapiriit Kanatami Kanatami jt *vs.* komisjon (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 26).

50. See järeldub kahe sigaretisordi võrdlusest, arvestades kõiki asjassepuutuvaid asjaolusid. Seejuures tuleb arvesse võtta nii seda, et need tooted on objektiivsete omaduste poolest sarnased [18], kui ka seda, et need on kõnealuste õigusnormide eesmärke silmas pidades sarnases olukorras. [19]

51. Kui vaadelda kõigepealt eri sigaretisortide füüsilist olekut, siis puuduvad mentoolisigarettide ja muude maitse- ja lõhnaainetega sigarettide vahel märkimisväärsed erinevused. Ka nende tarbimise viis on ühesugune: kõikidel juhtudel põletatakse tubakat ja suitsu pahvitakse või hingatakse sisse. [20]

52. Nimetamisväärseid erinevusi ei ilmne ka siis, kui võrrelda mentoolisigarette ja teisi maitse- või lõhnaainetega sigarette, pidades silmas direktiivi 2014/40 üldeesmärki tagada tubakatoodete ringlusse laskmine Euroopa Liidu siseturul, säilitades seejuures tervisekaitse kõrge taseme. [21] Nimelt võivad kõik eristavat maitset või lõhna andvad lisaained – olenemata sellest, kas tegemist on mentooli või muude maitse- või lõhnaainetega – tubaka reeglina üsna mõrkjat, koguni kirbet lõhna põhimõtteliselt mahendada või koguni peita. Seeläbi tekib tõsine oht, et maitse- või lõhnaainetega sigaretid kergendavad mittesuitsetajatel suitsetamisega alustamist [22] ja raskendavad sõltlastest suitsetajatel – vähemasti mõnel neist – nikotiinisõltuvusest vabanemist. [23]

53. Poola väidab sellega seoses tulemusetult, et mentoolisigaretid on „traditsiooniline" toode, mida on turul pakutud pikka aega ja mis pakub noorukitele ja noortele täiskasvanutele vähem huvi kui teised maitse- või lõhnaainetega sigaretid. [24]

54. Nimelt ei ole esiteks sisulist alust kehtestada väidetavalt „traditsioonilistele" ja turul juba pikka aega pakutavatele toodetele vähem rangeid tervisekaitsenõudeid kui uudsetele toodetele. Teatud tingimustel võib küll olla õigustatud käsitleda teatavaid tooteid just nende uudsuse tõttu rangemalt kui muid tooteid või näha nende suhtes ette erikord. [25] Selle põhjal ei või aga teha ümberpöördult järeldust, et turul juba pikka aega pakutavate toodete suhtes peaksid üldjuhul kehtima vähem ranged nõuded kui uudsete toodete suhtes.

55. Teiseks jätab Poola oma argumentides täielikult arvesse võtmata, et direktiiviga taotletud eesmärk tagada Euroopa siseturul tervisekaitse kõrge tase ei piirdu sugugi noorukite ja noorte täiskasvanute kaitsega, olgugi et direktiiv keskendub eelkõige sellele isikute rühmale. [26] Nagu äsja mainitud [27], taotleb direktiiv ka täiesti üldiselt inimeste tervise kaitse kõrget taset (vt nt direktiivi artikkel 1), mis tähendab seda, et ka sõltlastest suitsetajate jaoks tuleb luua paremad võimalused nikotiinisõltuvusest vabanemiseks.

18 — Kohtuotsused Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels (45/75, EU:C:1976:22, punkt 12), John Walker (243/84, EU:C:1986:100, punkt 11), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 69) ja Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 71).

19 — Kohtuotsused Arcelor Atlantique et Lorraine jt (C-127/07, EU:C:2008:728, punktid 25 ja 26), Association belge des Consommateurs Test-Achats jt (C-236/09, EU:C:2011:100, punkt 29), Ziegler *vs.* komisjon (C-439/11 P, EU:C:2013:513, punkt 167) ja Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, punkt 51).

20 — Selle poolest erineb käesolev asi põhimõtteliselt kohtuasjast Pillbox 38 (C-477/14; vt minu tänane ettepanek viidatud kohtuasjas, punktid 47–49), milles üksteisega ei võrrelda mitte traditsiooniliste tubakatoodete eri sorte, vaid ühelt poolt traditsioonilisi tubakatooteid ja teiselt poolt elektroonilisi sigarette, mille puhul saab tuvastada märkimisväärseid erinevusi.

21 — Vt eelkõige direktiivi artikli 1 lõpp ja põhjendused 5, 6, 8 ja 36.

22 — Vt selle kohta ka direktiivi põhjendus 16.

23 — Vt selle kohta ka direktiivi põhjenduses 16 sisalduvat viidet tarbimisharjumustele.

24 — Selle põhjal teeb Poola järelduse, et mentoolisigaretid ei kutsu noori inimesi märkimisväärsel määral üles suitsetamisega alustama.

25 — Kohtuotsused Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 69) ja Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 71).

26 — Direktiivi artikli 1 lõpp ning põhjendused 8 ja 19.

27 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 40 ja 52.

56. Seda arvestades ei ole seega otsustav, kas mentoolisigarettide vaidlusalusel keelul on kasulik mõju eelkõige noorte inimeste tervisele. Isegi kui see kasu ei ole nimetamisväärne, saaks mentoolisigarettide keeld avaldada mõju teistele tarbijarühmadele [28] ja sel moel tervikuna kaasa aidata tervisekaitse taseme tõstmisele Euroopa Liidu siseturul. Juba ainuüksi see õigustab mentoolisigarettide ja muude maitse- ja lõhnaainetega sigarettide turuleviimise ühtse keelu kehtestamist direktiivis.

57. Seega tuleb tervikuna tagasi lükata Poola ja Rumeenia väide, et mentoolisigaretid on eriseisundis, mistõttu tuleb nende ja muude eristava maitse või lõhnaga sigarettide vahel vahet teha ja mentoolisigaretid direktiivis asjaomase tubakatoodete rühma suhtes kehtestatud liiduülese müügi keelu alt välja arvata. [29]

– Liikmesriikide õigusnormide vahel esines piisavalt lahknevusi

58. ELTL artiklile 114 tuginemise seisukohast on seega otsustav üksnes see, kas eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete – olgu siis tegemist mentooli või teiste maitse- või lõhnaainetega – kasutamist tubakatoodetes silmas pidades oli direktiivi vastuvõtmise ajal vaja kõrvaldada erinevused liikmesriikide õigus- ja haldusnormide vahel, mis võisid Euroopa Liidu siseturul toimida kaubandustõketena.

59. Nagu Euroopa Kohtu menetluses põhjalikult selgitasid eelkõige nõukogu ja Ühendkuningriik – ning sellele ei esitatud vastuväiteid –, oli rida liikmesriike eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete kasutamise toona juba reguleerinud, kuid osa liikmesriike ei olnud seda teinud. Olemasolevad siseriiklikud õigusnormid olid aga sisuliselt väga erinevad ega puudutanud tingimata samu maitse- ja lõhnaaineid. [30] Lahknevad siseriiklikud õigusnormid tõid tubakatoodete siseturul, mida iseloomustab aktiivne piiriülene kaubandus, kaasa märkimisväärseid kaubandustõkkeid. [31]

60. Isegi kui mentoolisigarettide osas nimetamisväärseid kaubandustõkkeid ei esinenud, ei oleks see takistanud tuginemist ELTL artiklile 114. Nimelt ei eelda ELTL artikli 114 kohaldamine, et sellele õiguslikule alusele tugineva siseturu ühtlustamise meetme igas üksikus normis peab leiduma vastus konkreetsetele lahknevustele siseriiklike õigus- ja haldusnormide vahel. Pigem on määrav õigusakt tervikuna. [32]

61. Nagu kostjaks olevad liidu institutsioonid ja mõni nende toetuseks menetlusse astunud riik õigusega märgivad, võis liidu seadusandja käesoleval juhul arvesse võtta ka seda, et eristavat maitset või lõhna andvaid lisaaineid sisaldavate sigarettide keeld oleks aidanud saavutada tervisekaitse kõrget taset tunduvalt väiksemal määral, kui maitse või lõhnaga tubakatoodete praegustele või võimalikele tarbijatele oleksid mentoolisigaretid siseturul alternatiivina kättesaadavaks jäänud. [33]

28 — Vt selle kohta mõjuhinnang („Impact Assessment"), mille komisjoni talitused esitasid 19. detsembril 2012, dokument SWD(2012) 452 final, eelkõige selle 1. osa, lk 101. Selles on seoses eristavat maitset või lõhna andvate lisaainetega märgitud: „[…] a certain impact is also expected for established smokers".

29 — Vt selle kohta WTO alalise apellatsioonikogu 4. aprilli 2012. aasta aruanne (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes", kättesaadav WTO veebisaidil www.wto.org), milles lähtutakse nelgilõhna ja -maitsega ning mentoolilõhna ja -maitsega sigarettide sarnasusest (vt eelkõige viidatud aruande punktis 298 esitatud järeldused).

30 — Näiteks Saksamaa keelas kõikide maitse- ja lõhnaaineid sisaldavate kapslite kasutamise sigarettides, Belgia seevastu vaid mentoolikapslite kasutamise. Prantsusmaa nägi magusa või hapuka maitsega lisaainete kasutamise suhtes ette piirmäärad. Leedu omakorda keelas teatavad maitse- ja lõhnaained täielikult, näiteks kõik need, mis annavad vanilje- või nelgimaitse. Tervikülevaade selle teema kohta sisaldub komisjoni talituste poolt 19. detsembril 2012 esitatud mõjuhinnangus („Impact Assessment"), SWD(2012) 452 final, eelkõige selle 1. osas, lk 34, ja 4. osas, lk 6.

31 — Direktiivi põhjendus 6; vt selle kohta juba kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 64), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 39) ja Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 38).

32 — Euroopa Kohtu sõnu kasutades ei eelda ELTL artiklile 114 õigusliku alusena tuginemine seda, et kõik sellisele alusele tuginevas õigusaktis nimetatud olukorrad seonduksid tegelikult liikmesriikidevahelise vaba liikumisega. Pigem on määrav see, et ELTL artikli 114 alusel vastu võetud õigusakti tegelik eesmärk on parandada siseturu rajamise ja toimimise tingimusi (vt kohtuotsus Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 80).

33 — Vt ka direktiivi põhjendus 16, mille põhjal saab teha järelduse, et liidu seadusandja on mures eelkõige eristava maitse või lõhna pärast, mis mõjutab tarbimisharjumusi.

62. Peale selle kehtis direktiivi vastuvõtmise ajal vähemalt kahes liikmesriigis – Belgias ja Saksamaal – koguni juba keeld kasutada sigarettides teatavaid mentoolikapsleid, mistõttu ei olnud seal lubatud mentoolisigarette vähemasti selles konkreetses vormis turule viia.[34] Seevastu teistes liikmesriikides võrreldavad keelud toona teadaolevalt puudusid. Poola etteheide, et just mentoolisigarettide osas puudusid siseriiklike õigusnormide vahel lahknevused, ei ole seega veenev ELTL artikli 114 toimimisviisi silmas pidades ja on käesoleval juhul pealegi ka sisuliselt väär.

63. Sellega seoses märgin veel, et liikmesriikide arv, kes on komisjoni ettepaneku esitamise kuupäevaks vastu võtnud või kavatsevad vastu võtta õigusakte asjaomases valdkonnas, ei ole iseenesest määrav selle hindamisel, kas liidu seadusandja on õiguspäraselt kasutanud ELTL artiklit 114 õigusliku alusena, kui selle artikli kasutamise tingimused olid seadusandliku akti vastuvõtmise kuupäevaks täidetud.[35]

64. Nimelt ei ole tingimused liidu seadusandja tegutsemiseks ELTL artikli 114 alusel mitte kvantitatiivset, vaid kvalitatiivset laadi. Ühtlustamismeetme vastuvõtmiseks ei oma tähtsust niivõrd see, kas ja kui mitmes liikmesriigis on teatud toodet reguleeritud või on see üldse keelatud. Igasugune olemasolev või konkreetselt oodatav kaubavahetuse takistus siseturul võib õigustada ühtlustamismeedet, tingimusel et järgitakse ühtlustamispädevuse kasutamise üldisi põhimõtteid – eelkõige subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid (ELL artikli 5 lõiked 3 ja 4)[36].[37]

65. Järelikult tuleb esimene väide, mille Poola esitas esimese väite esimese osa raames, tagasi lükata.

ii) Väidetav uute kaubandustõkete teke

66. Peale selle väidab Poola – keda toetab Rumeenia – esimese väite esimese osa raames, et eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete turuleviimise keelu esemeline kohaldamisala ei ole direktiivi artikli 7 lõikes 1 piisavalt määratletud, kuna seal ei sisaldu lubatud ja keelatud maitse- ja lõhnaainete loendit. Poola leiab, et see ei too kaasa olemasolevate kaubandustõkete kõrvaldamist, vaid viib hoopis uute kaubandustõkete tekkeni, kuna on oodata, et liikmesriigid kasutavad oma kaalutlusõigust liidu õigusaktide ülevõtmiseks selles punktis erinevalt.

67. Ka see väide ei ole veenev.

68. Õigusnormide olemusest tulenevalt kasutatakse õigusnormides määratlemata õigusmõisteid. Iseäranis käib see siseriiklikku õigusse (vt ELTL artikli 288 kolmas lõik) ülevõetavates direktiivides sisalduvate sätete kohta. Seejuures on liidu seadusandjal kaalutlusruum, et valida soovitud tulemuseni jõudmiseks sobivaim ühtlustamistehnika.[38]

69. Teiseks on nagunii raske ette kujutada, kuivõrd toob *kõikide* eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete liiduülene keeld, mida näeb ette direktiivi artikli 7 lõige 1, kaasa liikmesriikide õigusnormidesse ülevõtmisel sedavõrd suured ebakõlad, et uute kaubandustõkete kartus on tõsiselt võetav.

34 — Vt selle kohta tõendeid mõjuhinnangus („Impact Assessment"), mille komisjoni talitused esitasid 19. detsembril 2012, SWD(2012) 452 final, eelkõige selle 1. osa, lk 34.

35 — Kohtuotsus Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* komisjon (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 24). Vt selle kohta kohtuotsused Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 38) ja Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 37).

36 — Vt selle kohta minu arutluskäik seoses teise ja kolmanda väitega.

37 — Vt minu ettepanek kohtuasjas Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* komisjon (C-398/13 P, EU:C:2015:190, punkt 51).

38 — Kohtuotsused Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu (C-66/04, EU:C:2005:743, punkt 45), Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu (C-217/04, EU:C:2006:279, punkt 43) ja Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 35).

70. Isegi kui aga selles suhtes oleks olnud oodata ebakõlasid, oleks liidu seadusandja nende ärahoidmise eest direktiivis piisaval määral hoolt kandnud. Nii võimaldavad direktiivi artikli 7 lõiked 2–5 Euroopa Komisjonil võtta veel allesjäänud ebaselguste kõrvaldamiseks seal täpsemalt märgitud tingimustel vastu rakendusakte ja delegeeritud õigusakte.

71. Poola tegi ettepaneku võtta artikli 7 alternatiivina kasutusele liidu tasandil lubatud või keelatud maitse- ja lõhnaainete loend (teatavat liiki „positiivne loend" või „negatiivne loend"), kuid selle oluline puudus on niisuguse normitehnika raskepärasus ja eiramise võimalus ning asjaomase sektori kiirest arengust tulenev vajadus loendeid pidevalt ajakohastada. Samuti piiraks selline toimimisviis proportsionaalsuse põhimõtet (ELL artikli 5 lõige 4) rikkudes ülemäära liikmesriikide asutuste allesjäänud otsustusruumi.

72. Seega on esimese väite esimene osa tervikuna põhjendamatu.

b) Siseriiklike õigus- ja haldusnormide edaspidise erineva arengu oht (esimese väite teine osa)

73. Esimese väite teise osaga väidab Poola, et on „ülimalt ebatõenäoline", et edaspidi tekivad Euroopa Liidu siseturul kaubandustõkked mentoolisigarettide suhtes eri liikmesriikides kehtestatud keeldude tagajärjel.

74. Seda probleemistikku käsitlen järgnevalt vaid teise võimalusena. Nimelt tuleneb juba minu arutluskäigust, mille esitasin esimese väite esimese osa kohta, et arvestades toona esinenud lahknevusi eristava maitse või lõhnaga tubakatooteid reguleerivate siseriiklike õigus- ja haldusnormide vahel eksisteerisid märkimisväärsed kaubandustõkked juba direktiivi vastuvõtmise ajal. Sellega on küsimus *tulevaste* kaubandustõkete tekke kohta tegelikult ammendatud.

75. Peale selle näib mulle, et Poola räägib endale vastu. Tema esimese väite teise osa raames esitatud väide, et siseriiklike õigus- ja haldusnormide erinevat arengut ei ole oodata, ei ole kuidagi kooskõlas eelnevalt esimese väite esimeses osas väljendatud kartusega, et eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete keeld võetakse liikmesriigiti üle erinevalt.[39]

76. Olgu sellega kuidas on: väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on õigusliku alusena ELTL artiklile 114 tuginemine võimalik siis, kui soovitakse vältida kaubavahetusele tulevikus tekkida võivaid takistusi, mis tulenevad siseriiklike õigusnormide erinevast arengust, kuid selliste takistuste tekkimine peab olema tõenäoline ja asjaomase ühtlustamismeetme eesmärk peab olema takistuste ennetamine.[40]

77. Just nii on asi käesoleval juhul, eelkõige kui kaalutlustes rahvusvahelises kontekstis arvesse võtta Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) dokumente.

78. Kostjaks olevad liidu institutsioonid ja mõni nende toetuseks menetlusse astunud riik selgitasid veenvalt, et liidul ja selle liikmesriikidel palutakse vastavalt Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsioonile[41] piirata või keelustada selliste koostisainete kasutamine tubakatoodetes, mis võivad parandada nende maitset, seega ka mentooli kasutamine. See ei tulene küll raamkonventsiooni sõnastusest endast, kuid nähtub raamkonventsiooni artiklite 9 ja 10 rakendamise suunistest, mis võeti mõne aasta eest vastu osalisriikide konverentsil.[42]

39 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punkt 66.

40 — Kohtuotsused Alliance for Natural Health jt (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 29), Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-380/03, EU:C:2006:772, punktid 38 ja 41) ja Iirimaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-301/06, EU:C:2009:68, punkt 64).

41 — Heaks kiidetud nõukogu 2. juuni 2004. aasta otsusega 2004/513/EÜ (ELT L 213, lk 8).

42 — Vt selle kohta Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni osalisriikide konverentsi dokument „Osalised suunised artiklite 9 ja 10 rakendamiseks", vastu võetud neljandal istungil Punta del Estes (2010), FCTC/COP/4(10), mida on muudetud viiendal istungil Seoulis (2012), FCTC/COP/5(6) (edaspidi ka „suunised" või „WHO suunised"). Suuniste punktis 3.1.2.2, milles viidatakse sõnaselgelt ka mentoolile kui maitset andvale lisaainele, on märgitud: „Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products".

79. Kuigi viidatud suunised ei pruugi iseenesest olla õiguslikult siduvad, on need siiski üleilmselt WHO raamkonventsiooni osalisriikidele ülevõtmiseks soovituslikud.[43] Järelikult on need abivahendiks ka raamkonventsiooni sõlmimisel osalenud Euroopa Liidu liikmesriikidele.

80. Sellises olukorras võis liidu seadusandja eeldada, et kui liidu tasandil ühtset korda ei kehtestata, siis võetakse liikmesriikide tasandil peatselt vastu õigusaktid, mis reguleerivad mentooli ja teiste eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete kasutamist tubakatoodetes. Seda kinnitasid Euroopa Kohtu menetluses veenvalt Iirimaa ja Prantsusmaa oma siseriikliku praktika näitel. Poola rõhutatud tõsiasi, et asjaomased siseriiklikud õigusnormid Euroopa Liidu liikmesriikides tegelikult pikka aega puudusid, tuleneb üksnes asjaolust, et komisjon[44] oli liidusiseselt juba peaaegu üheaegselt WHO suuniste avaldamisega ette valmistanud ja algatanud õigusloomemenetluse vaidlustatud direktiivi vastuvõtmiseks.[45]

81. Peale selle võis liidu seadusandja mõistlikult lähtuda eeldusest, et WHO raamkonventsiooni rakendamiseks vastu võetud võimalikud siseriiklikud õigusnormid oleksid liikmesriigiti erinevad ja tooksid seega kaasa uute kaubandustõkete tekke siseturul, kui liidu tasandil ei võeta ühtlustamismeedet. Nimelt ei kirjuta viidatud suunised konventsiooni osalisriikidele ette konkreetseid meetmeid, vaid annavad neile äärmiselt laia tegutsemisruumi; eelkõige jätavad need neile õiguse valida, kas kehtestada maitset andvate lisaainete kasutamiseks tubakatoodetes keelud või pelgalt piirangud ja sisaldavad vaid selliste koostisainete näiteid.

82. Sellistel asjaoludel on ka esimese väite teine osa põhjendamatu.

c) Vahekokkuvõte

83. Järelikult tuleb esimene väide tervikuna tagasi lükata.

2. Proportsionaalsuse põhimõte (teine väide)

84. Teine väide käsitleb proportsionaalsuse põhimõtet. Poola märgib, et direktiivi vaidlustatud sätted ei ole kooskõlas ELL artikli 5 lõikes 4 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega.

a) Üldised kaalutlused proportsionaalsuse põhimõtte kohta

85. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kuulub proportsionaalsuse põhimõte liidu õiguse üldpõhimõtete hulka ja see on sätestatud ELL artikli 5 lõikes 4, pidades silmas just liidu institutsioonide pädevuste jaotust. See nõuab, et liidu institutsioonide aktid oleksid vastava õigusaktiga taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik.[46] Juhul kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meedet, ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega.[47]

43 — *Ibidem*, punkt 1.1.

44 — Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta, COM(2012) 788 final, esitati 19. detsembril 2012. Komisjonisisesed ettevalmistused ja arutelud leidsid seega aset juba varem.

45 — Selle kohta minu ettepanek kohtuasjas Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* komisjon (C-398/13 P, EU:C:2015:190, punkt 34, viimane lause).

46 — Kohtuotsused Maizena jt (137/85, EU:C:1987:493, punkt 15), Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (C-84/94, EU:C:1996:431, punkt 57), British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 122), Digital Rights Ireland (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 46) ja Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 67).

47 — Kohtuotsused Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punkt 21), Jippes jt (C-189/01, EU:C:2001:420, punkt 81) ja ERG jt (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 86); vt selle kohta ka kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 91).

86. Liidu õigusaktide proportsionaalsuse kohtulikul kontrollimisel tuleb arvesse võtta, et kui tegemist on põhiõiguse riivega, siis võib liidu seadusandja kaalutlusõigus olla piiratud sõltuvalt reast teguritest. Nende hulka kuuluvad muu hulgas asjassepuutuv valdkond, asjaomase põhiõiguse olemus, riive laad ja raskus ning riive eesmärk. [48]

87. Käesoleval juhul on tegemist põhiõiguseks oleva ettevõtlusvabadusega (põhiõiguste harta artikkel 16). Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib ettevõtlusvabaduse suhtes olla lubatud lai valik avaliku võimu sekkumisi, millega võidakse üldistes huvides kehtestada piirangud majandustegevusele [49], kusjuures liidu seadusandjal on ulatuslik kaalutlusõigus niisugustes valdkondades, kus ta peab tegema nii poliitilisi kui ka majanduslikke või sotsiaalseid valikuid või kus ta peab läbi viima keerulisi hindamisi või andma hinnanguid. [50]

88. Vaidlust ei ole selle üle, et direktiivi 2014/40 vastuvõtmisel pidi liidu seadusandja tegelema just selliste keeruliste majanduslike, sotsiaalsete ja poliitiliste küsimustega, ning seda ei sea tõsiseltvõetavalt kahtluse alla ka ükski menetlusosaline. Seega oli liidu seadusandjal direktiivi aluseks olevate hinnangute andmisel lai kaalutlusõigus, seda eeskätt meetmete osas, millega saab kõige paremini saavutada Euroopa Liidu siseturul ette nähtud tervisekaitse kõrget taset (ELTL artikkel 9, ELTL artikli 114 lõige 3, ELTL artikli 168 lõige 1 ja põhiõiguste harta artikli 35 teine lause). See kehtib ka seetõttu, et turu edaspidise toimimise kohta tehtud prognoose saab nende olemusest tulenevalt parimal juhul hinnata vaid nende usaldusväärsuse seisukohast.

89. Viidatud kaalutlusõigust arvestades on liidu seadusandja rikkunud proportsionaalsuse põhimõtet vaid siis, kui asjaomane liidu õigusakt on *ilmselgelt ebaproportsionaalne*, see tähendab, kui see on taotletavaid õiguspäraseid eesmärke arvestades ilmselgelt sobimatu, läheb ilmselgelt kaugemale sellest, mis on viidatud eesmärkide saavutamiseks vajalik, või toob kaasa ebasoodsa olukorra, mis ei ole taotletavate eesmärkidega ilmselgelt proportsioonis. [51] Seevastu ei ole oluline, kas õigusaktis võetud meede on ainus mõeldav või kõige eesmärgipärasem meede.

90. Seda arvestades tuleb direktiivi vaidlustatud sätete proportsionaalsust järgnevalt kohtulikult kontrollida.

b) Müügikeelu sobivus ja vajalikkus (teise väite esimene ja teine osa)

91. Teise väite kahe esimese osaga märgib Poola, et mentoolisigarettide keeld ei ole sobiv ega vajalik, et saavutada tervisekaitse kõrget taset, mida liidu seadusandja direktiiviga taotleb.

i) Eelmärkus ettevaatuspõhimõtte kohta

92. Esmalt tuleb märkida, et mitte ükski menetlusosaline ei eita suitsetamisega seotud terviseohte. [52] Põhimõtteliselt on kõik pooled ühel meelel ka selles, et eristavat maitset või lõhna andvad lisaained võivad suitsetamist kergendada või toetada ja seetõttu tuua endaga kaasa terviseohte. [53]

48 — Kohtuotsus Digital Rights Ireland (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 47).

49 — Kohtuotsus Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 46).

50 — Kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 123), S.P.C.M. jt (C-558/07, EU:C:2009:430, punkt 42), Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 52) ja Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 67).

51 — Kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punktid 74, 81 ja 91); vt selle kohta juba kohtuotsused Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 52), S.P.C.M. jt (C-558/07, EU:C:2009:430, punkt 42) ja Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 46).

52 — Ka Euroopa Kohus möönab, et tubakatoodetes sisalduv nikotiin põhjustab sõltuvust ja selle mürgisus on väljaspool kahtlust (kohtuotsused Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 50, ja Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 52).

53 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punkt 52.

93. Pooltevaheliste ägedate vaidluste ese on aga küsimus, kuidas mõjutab mentoolisigarettide keeld praeguste ja potentsiaalsete suitsetajate tarbimisharjumusi. Mõlemad pooled tuginevad oma väidetes teadusuuringutele ja heidavad vastaspoolele ette, et selle väited ei ole teaduslikult piisavalt tõendatud.

94. Direktiivi 2014/40 õiguspärasuse ja eeskätt vaidlustatud sätete proportsionaalsuse hindamise seisukohast ei ole aga üldse oluline, kas mentoolisigarettidest lähtuvaid terviseohtusid, millele viitas liidu seadusandja ja mis minu hinnangul on igati usutavad, saab teaduse praeguse taseme juures piisava täpsusega tõendada.

95. Nimelt pidi liidu seadusandja direktiivi vastuvõtmisel järgima ettevaatuspõhimõtet.[54] Just siis, kui väidetava ohu olemasolu või selle ohu ulatuse üle ei ole võimalik kindlalt otsustada, kuna teostatavate uuringute tulemused ei ole piisavad, lõplikud või täpsed, kuid tegeliku kahju tõenäolisus rahvatervisele jääb püsima oletusel, et see oht realiseerub, õigustab ettevaatuspõhimõte piiravate meetmete vastuvõtmist juhul, kui need meetmed on objektiivsed ja mittediskrimineerivad.[55]

96. Ka WHO väljatöötatud soovitus piirata või keelata üleilmselt tubakatoodetes selliste koostisainete kasutamine, mis võivad parandada tubakatoodete maitset, sealhulgas ka mentooli kasutamine[56], kajastab ettevaatuspõhimõtet.

97. Kaheldamatult nõuab ettevaatuspõhimõte, et liidu seadusandja tugineb oma otsuste tegemisel kõige usaldusväärsematele kättesaadavatele teaduslikele andmetele ja kõige uuemate rahvusvaheliste uuringute tulemustele[57] (samamoodi ka ELTL artikli 114 lõige 3). Poola ega Rumeenia ei ole siiski tõsiseltvõetavalt kahtluse alla seadnud, et liidu seadusandja on selle kohustuse käesoleval juhul täitnud.[58] Pooled on eri seisukohtadel vaid küsimuses, millised järeldused tuli kättesaadavate teadusandmete põhjal teha. Selles osas on liidu seadusandjal siiski lai kaalutlusõigus, mille piire ei ole ta käesoleval juhul mingil moel ületanud.

98. Seda arvestades oli ettevaatuspõhimõtte kohaselt igati mõistlik ja võis olla koguni nõutav näha tubakatoodetes eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete kasutamise suhtes põhimõtteliselt ette ranged normid, liiatigi kuna esmase õiguse sätete kohaselt tuli eesmärgiks seada tervisekaitse *kõrge* tase (ELTL artikkel 9, ELTL artikli 114 lõige 3, ELTL artikli 168 lõige 1 ja põhiõiguste harta artikli 35 teine lause).

ii) Müügikeelu sobivus (teise väite esimene osa)

99. Poola vaidlustab mentoolisigarettide turuleviimise keelu sobivuse direktiiviga taotletud tervisekaitse taseme tõstmiseks – seda eeskätt noorte inimeste puhul –, esitades kolm argumenti. Esiteks on mentoolisigarettide puhul tegemist „traditsioonilise" tootega, mis pakub noortele inimestele vähem huvi kui teised maitse- ja lõhnaainetega tubakatooted. Teiseks ei ole objektiivselt tõendatud, et mentoolisigarettide keeld on üldse sobiv, et suitsetama hakkaks vähem noori inimesi või et suitsetajate arv üldiselt väheneks. Kolmandaks hoogustuks järsult mentoolisigarettide salakaubandus Euroopas.

54 — Vt selle kohta kohtuotsus Urteil Alliance for Natural Health jt (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 68), milles Euroopa Kohus rõhutab, et liidu seadusandja „peab siseturu poliitiliste otsuste raames inimeste tervise kaitseks meetmete võtmisel tuginema ettevaatuspõhimõttele".

55 — Kohtuotsused Ühendkuningriik *vs.* komisjon (C-180/96, EU:C:1998:192, punkt 99), komisjon *vs.* Taani (C-192/01, EU:C:2003:492, punktid 52 ja 53), komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-333/08, EU:C:2010:44, punkt 93), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punktid 60–62) ja Acino *vs.* komisjon (C-269/13 P, EU:C:2014:255, punkt 57).

56 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punktid 77–79.

57 — Kohtuotsused komisjon *vs.* Taani (C-192/01, EU:C:2003:492, punkt 51), komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-333/08, EU:C:2010:44, punkt 92) ja Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 60); vt ka kohtuotsus Monsanto Agricoltura Italia jt (C-236/01, EU:C:2003:431, punkt 113).

58 — Ka WHO suunised (viidatud eespool 42. joonealuses märkuses), millest peab liidu seadusandja lähtuma vastavalt direktiivi artiklile 1 ja põhjendusele 7, põhinevad „osalisriikide parimatel kättesaadavatel teaduslikel tõenditel ja kogemustel" (vt viidatud suuniste punkt 1.1).

– Mentoolisigarettide keelu mõju tervisele

100. Poola esimese kahe argumendi kohta märkisin juba eespool seoses ELTL artikliga 114, et ei ole sisulist alust kehtestada väidetavalt „traditsioonilistele" ja turul juba pikka aega pakutavatele toodetele vähem rangeid tervisekaitsenõudeid kui uudsetele toodetele.[59] Nagu Prantsusmaa õigesti märgib, ei õigusta toote traditsiooniline olemus toote jäämist turule, kui sellega muudetakse tervisekaitse kõrge taseme saavutamine raskemaks.

101. Peale selle on minu arvates valed Poola argumendid, mille kohaselt peavad liidu institutsioonid objektiivselt tõendama, et mentoolisigarettide keelu korral hakkab suitsetama vähem noori inimesi või et suitsetajate arv tervikuna väheneb.

102. Nagu juba mainitud, ei ole vaidlusaluste sätete sobivuse hindamisel kuigi oluline, kas eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete keelu mõju (praeguste või potentsiaalsete) suitsetajate tarbimisharjumustele, mida liidu seadusandja eeldab, saab teaduslikult piisava täpsusega tõendada. Turu edaspidise arengu kohta tehtud prognooside suhtes ei saa nende olemusest tulenevalt kohaldada tõenduspõhist hindamist, parimal juhul saab neid hinnata vaid nende usaldusväärsuse seisukohast.

103. Igati usutav on, et mentoolisigarettide ja teiste maitse- või lõhnaaineid sisaldavate sigarettide keeld võib vastavalt liidu seadusandja eeldusele muuta suitsetamisega alustamise noorukitele ja noortele täiskasvanutele vähem huvipakkuvaks ja samal ajal kergendada sõltlastest suitsetajatel – vähemasti mõnel neist – nikotiinisõltuvusest vabanemist. Lühidalt öeldes – kui eristavat maitset või lõhna andvad lisaained suitsetamist kergendavad või toetavad, kuna need võivad tubakasuitsu reeglina üsna mõrkjat või koguni kirbet maitset mahendada või selle koguni peita, siis on alust eeldada, et sellistest maitse- ja lõhnaainetest loobumine on vastupidise toimega ja võib aidata tervisekaitse taset tõsta.

104. Mingil juhul ei saa eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete keeldu tubakatoodetes pidada nimetatud eesmärgi saavutamiseks ja tervisekaitse taseme tõstmiseks Euroopa Liidu siseturul *ilmselgelt ebasobivaks*. See kehtib seda enam, kui võtta arvesse ettevaatuspõhimõtet ja liidu seadusandja laia kaalutlusõigust meetmete valikul, millega saab siseturul ette nähtud tervisekaitse kõrget taset kõige paremini saavutada.

– Mentoolisigarettide salakaubanduse väidetav hoogustumine

105. Mis puudutab Poola ennustatud mentoolisigarettide salakaubanduse hoogustumist, siis on tegemist pelgalt väitega, mis ei ole pealegi sisuliselt piisavalt põhjendatud.

106. Kostjaks olevad liidu institutsioonid ja nende toetuseks menetlusse astunud riigid viitavad selle väite ümberlükkamiseks eeskätt direktiivi artiklites 15 ja 16 sisalduvatele uutele sätetele, milles on ette nähtud üksikasjalikud nõuded sigaretipakendite jälgitavuse ja nendele pakenditele kinnitatavate turvaelementide suhtes.

107. Poolaga tuleb küll nõustuda selles osas, et sellised meetmed ei ole iseenesest sobivad, et hoida täielikult ära mentoolisigarettide ebaseaduslik sissevedu kolmandatest riikidest ning ebaseaduslikult imporditud või turuleviidud mentoolisigarettide müük Euroopa Liidu mustal turul.

59 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 53.

108. Minu arvates ei saa aga üldsegi määrav olla see, kas salakaubandust ja kauplemist mustal turul on sellisel viisil võimalik tõhusalt ära hoida.[60] Pigem on otsustavad kaks aspekti. Esiteks on ebaseaduslik tegevus direktiivi artiklite 15 ja 16 tõttu raskendatud ja seda on kergem avastada. Teiseks ja – eelkõige – on tarbijatel pärast eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete turuleviimise keelu jõustumist raskem mentoolisigarette ja teisi maitse- või lõhnaaineid sisaldavaid sigarette hankida. Ainuüksi juba see tõsiasi õigustab eeldust, et selline keeld aitab tagada tervisekaitse kõrget taset. Võimalus, et keelde üksikjuhtudel eiratakse, ei mõjuta põhimõtteliselt keeldude sobivust taotletud eesmärgi saavutamiseks.

109. Järelikult on teise väite esimene osa põhjendamatu.

iii) Müügikeelu vajalikkus (teise väite teine osa)

110. Peale selle vaidlustab Poola asjaolu, et mentoolisigarettide turuleviimise keeld on vajalik, et saavutada direktiiviga taotletud tervisekaitse kõrget taset Euroopa Liidu siseturul.

111. Argumendid, mida Poola sellega seoses esitab, saab jagada kahte rühma. Esiteks on tegemist küsimusega, kas kõikide eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete, sealhulgas mentooli üldine keeld oli vajalik, ja teiseks küsimusega, kas liidu seadusandja oleks saanud kasutada vähem rangeid ja vähem riivavaid meetmeid kui keeld.

– Kõikide eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete üldise keelu vajalikkus

112. Mis puudutab esimest nimetatud rühma, siis selgitasin juba eespool seoses ELTL artikliga 114, et Poola argumendid seoses mentoolisigarettide väidetava eriseisundiga maitse- ja lõhnaaineid sisaldavate sigarettide turusegmendis ei ole veenvad.[61]

113. Eelkõige ei saa Poola väide – isegi kui pidada seda õigeks –, et mentoolisigaretid on võrreldes teiste maitse- ja lõhnaaineid sisaldavate sigaretisortidega oma olemuselt „traditsioonilised", õigustada mööndused tegemist eesmärgiks olevast tervisekaitse kõrgest tasemest siseturul.

114. Kõikide eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete keelu kehtestamisega järgib direktiiv, nagu tuleneb eelkõige selle artiklist 1 ja preambulist[62], Maailma Terviseorganisatsiooni raames välja töötatud nõudeid.[63]

115. Kui liidu seadusandja oleks jätnud mentooli eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete kasutamise keelu alt välja, oleks direktiiv aidanud saavutada tervisekaitse kõrget taset tunduvalt väiksemal määral. Nimelt oleks sellisel juhul jäänud praegustele või potentsiaalsetele maitse- või lõhnaaineid sisaldavate tubakatoodete tarbijatele alles võimalus kasutada alternatiivina mentoolisigarette, mis võiks noorukitel ja noortel täiskasvanutel kergendada suitsetamisega alustamist ja samal ajal raskendada sõltlastest suitsetajatel nikotiinisõltuvusest vabanemist.[64]

116. Peale selle oleks tekkinud oht, et Maailma Kaubandusorganisatsioon (WTO) esitab Euroopa Liidu vastu hagi, kui Euroopa Liit ei oleks mentoolisigarette keelustanud samal viisil nagu teisi maitse- ja lõhnaainetega sigarette. WTO apellatsioonikogu pidas nimelt 2012. aastal esitatud aruandes WTO nõuete rikkumiseks seda, et Ameerika Ühendriigid keelustasid nelgilõhna ja -maitsega sigarettide

60 — Vt selle kohta kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 129). Sarnane mõttekäik sisaldub peale selle juba minu ettepanekus kohtuasjas CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:170, punkt 123) ja kohtuasjas Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, punktid 107 ja 108).

61 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punktid 48–57.

62 — Direktiivi põhjendus 7.

63 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punktid 77–79 ja punkt 96.

64 — Sellega ei ole vastuolus, et Poola viidatud uuringu kohaselt on mentool kõige harvemini nimetatud põhjus suitsetamisega alustamiseks. Seda seetõttu, et ükskõik kui tühise põhjuse kõrvaldamine aitab saavutada tervisekaitse kõrget taset tubakatoodete siseturul.

müügi, kuid ei kohaldanud seda keeldu mentoolisigarettidele.[65] Vastupidi Poola seisukohale ei ole see sugugi välistatud, vaid on koguni alust kanda viidatud aruanne üle käesolevas asjas huvipakkuvale probleemistikule, liiatigi kuna aruandes lähtutakse sõnaselgelt nelgilõhna ja -maitsega sigarettide ja mentoolisigarettide (kui „samalaadsete kaupade" tehnilisi kaubandustõkkeid käsitleva WTO lepingu tähenduses) võrreldavusest.

117. Neid asjaolusid arvestades ei saa *kõikide* eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete, sealhulgas mentooli keelu vajalikkust tõsiselt võetavalt kahtluse alla seada.[66] Selline üldine keeld ei lähe *ilmselgelt* kaugemale sellest, mis on vajalik tervisekaitse kõrge taseme saavutamiseks Euroopa Liidu siseturul.

– Poola viidatud väidetavalt vähem ranged meetmed

118. Nimetatud teise rühma puhul esitab Poola sisuliselt kolm alternatiivi, mida tuleks tema arvates kaaluda vähem rangemate meetmetena võrreldes mentoolisigarettide täieliku keeluga: vanusepiirangute kehtestamine selliste sigarettide müügi puhul, hoiatuste kinnitamine sigaretipakenditele ja sihipärased selgituskampaaniad.

119. Selle kohta tuleb märkida, et proportsionaalsuse kontrollimise raames võivad liidu seadusandja poolt võetud meetmest vähem ranged meetmed kõne alla tulla vaid siis, kui need on kõnealuse liidu õigusaktiga taotletud eesmärgi saavutamiseks sama sobivad.[67]

120. Nimetatud vanusepiirangute puhul see nii ei ole. Nimelt nagu menetluses osalenud liidu institutsioonid ja mitu osalenud liikmesriiki veenvalt kirjeldasid, saab vanusepiiranguid kaubanduses, liiatigi kaugmüügi puhul, hõlpsalt eirata ja nendest kinnipidamist on äärmiselt raske kontrollida.

121. Ühelt poolt esineb võimalus, et alaealised lasevad maitse- või lõhnaainetega sigarette hankida oma perekonda või sõprus- või tutvuskonda kuuluvatel täiskasvanutel. Teiselt poolt ei saa isegi maitse- või lõhnaainetega sigarettide ostmise suhtes kehtiva täisealisuse nõudega tagada kohast kaitset nikotiinitarbimisega kaasnevate ohtude vastu noortele tarbijatele, kes on asjaomase vanusepiiri alles hiljuti ületanud. Nagu aga eelotsusetaotluses veenvalt märgiti, on lisaks alaealistele eriti ohustatud ka täisealised noored (eelkõige vanuserühmas 18–25 aastat), kuna sageli võidakse nikotiinisisaldusega toodete tarbimist alustada ka veel kuni 25-aastaseks saamiseni ning seda on ka täheldatud.

122. Samuti ei saa tootjate ja importijate kohustust kinnitada mentoolisigarettide pakenditele hoiatusi pidada tervisekaitse kõrge taseme saavutamise seisukohast samavõrd sobivaks nagu kõikide eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete müügi keeldu. Nimelt isegi kui kujundada eriomased hoiatused, et maitse- või lõhnaainetega sigaretid ei ole vähem ohtlikud kui maitse- või lõhnaaineteta sigaretid, ei muudaks see nende toodete jätkuvat kättesaadavust tarbijatele. Maitse- või lõhnaainetega sigarettide müük oleks seega endiselt tegur, mis takistaks tervisekaitse kõrge taseme saavutamist Euroopa Liidu siseturul. Veelgi enam, nagu Iirimaa õigustatult märgib, võivad eriomased maitse- ja lõhnaainetega seotud hoiatused toimida isegi vastupidi, kuna sarnaselt reklaamsõnumile võivad need juhtida tarbija tähelepanu eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete olemasolule eriomasel viisil ja suuremal määral kui pelk koostisainete loetlemine.

65 — WTO alalise apellatsioonikogu 4. aprilli 2012. aasta aruanne (WT/DS406/AB/R, „United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes", kättesaadav WTO veebisaidil www.wto.org), seal eelkõige punkt 298.

66 — Vt selle kohta – seoses suukaudseks tarbimiseks mõeldud tubakatoodete müügi keeluga – kohtuotsused Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 47) ja Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 49).

67 — Kohtuotsused Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 55) ja Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 56).

123. Sama käib Poola pakutud idee kohta korraldada eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete ohtlikkuse selgituskampaaniaid. Kuna eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete kasutamist reguleerivad siseriiklikud õigusnormid on lahknevad, ei ole sellised selgituskampaaniad, nagu komisjon õigustatult märgib, üldse sobivad selleks, et liikmesriikides kaubandustõkkeid ELTL artikli 114 tähenduses kõrvaldada või nende teket ära hoida.

124. Järelikult tuleb teise väite esimesed kaks osa tagasi lükata.

c) Proportsionaalsus kitsamas tähenduses (teise väite kolmas osa)

125. Teise väite kolmandas osas keskendub Poola proportsionaalsusele kitsamas tähenduses. Poola viitab majanduslikele ja sotsiaalsetele probleemidele, mida tema arvates tekitab mentoolisigarettide keeld selles liikmesriigis, ja seda tunduvalt suuremal määral kui teistes liikmesriikides. Peale selle märgib Poola, et vähemasti mentoolisigarettide osas ei teinud liidu seadusandja kulude ja tulude analüüsi.

126. Erinevalt Ühendkuningriigi arvamusest on kitsamas tähenduses proportsionaalsuse kontrollimine proportsionaalsuse põhimõtte raames tehtava kontrolli eraldiseisev kolmas aste. Nagu eespool juba mainitud, näeb see ette, et liidu õigusaktiga seotud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega.[68] Seepärast peab liidu seadusandja alati veenduma, kas valitud meede võib taotletavaid eesmärke arvestades õigustada ka arvestatavate negatiivsete majanduslike tagajärgede tekkimist osale ettevõtjatele[69] (seoses seadusandlike aktide eelnõudega vt ka subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitleva protokolli artikli 5 viimane lause[70]).

127. Käesoleval juhul said parlament ja nõukogu liidu seadusandlike institutsioonidena tugineda eeskätt komisjoni koostatud mõjuhinnangule[71], milles analüüsitakse ka direktiiviga kehtestatud meetmete majanduslikke ja sotsiaalseid tagajärgi.[72]

128. Nagu juba mainitud, *ei ole* mentoolisigarettidel maitse- ja lõhnaainetega sigarettide turusegmendis eriseisundit[73], seetõttu ei olnud erinevalt Poola seisukohast vaja mõjuhinnangut selle eriomase toote kohta koostada.

129. Ei saa eitada, et eristava maitse või lõhnaga sigarettide müügi keeluga kaasnev mentoolisigarettide kadumine turult võib ajutiselt avaldada kahjulikku mõju teatavate tubakakasvatajatest põllumajandustootjate majanduslikule olukorrale ja teatavatele tubakatoodete tootmise ja turustamisega tegelevatele ettevõtjatele ja tuua halvimal juhul kaasa koguni töökohtade kaotuse.

130. Siiski tuleb arvesse võtta, et liidu õiguses on inimeste tervisele omistatud võrreldamatult suurem tähtsus kui sellistele sisuliselt majanduslikele huvidele (vt selle kohta ELTL artikkel 9, ELTL artikli 114 lõige 3, ELTL artikli 168 lõige 1 ja põhiõiguste harta artikli 35 teine lause), mistõttu võib tervise kaitse õigustada isegi teatavate ettevõtjate arvestatavalt suuri negatiivseid majanduslikke tagajärgi.[74]

68 — Kohtuotsused Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punkt 21), Jippes jt (C-189/01, EU:C:2001:420, punkt 81) ja ERG jt (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 86); vt selle kohta ka kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 91).

69 — Kohtuotsused Arcelor Atlantique et Lorraine jt (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 59), Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 53) ning Luksemburg *vs.* parlament ja nõukogu (C-176/09, EU:C:2011:290, punkt 63).

70 — EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokoll nr 2 (edaspidi „protokoll nr 2").

71 — Mõjuhinnang („Impact Assessment"), mille komisjoni talitused esitasid 19. detsembril 2012, dokument SWD(2012) 452 final, eelkõige selle 1. osa, lk 98 jj, lk 120 jj.

72 — Ka Euroopa Kohus võtab liidu õigusaktide kehtivuse kontrollimisel komisjoni sellist mõjuhinnangut aeg-ajalt arvesse (vt nt kohtuotsus Vodafone jt, C-58/08, EU:C:2010:321, punktid 55 ja 65).

73 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 48–57.

74 — Vt selle kohta kohtuotsus Nelson jt (C-581/10 ja C-629/10, EU:C:2012:657, punkt 81), mis puudutab tarbijakaitset.

131. Asjaolu, et Poola majandust võib mentoolisigarettide keeld mõjutada rohkem kui teiste liikmesriikide majandust, ei tee aga direktiiviga kehtestatud eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete keeldu ebaproportsionaalseks. Arvestades liikmesriikide majandusstruktuuris esinevaid erinevusi, ei leidu ilmselt olukorda, kus liidu õigusakt avaldab kõikides liikmesriikides täpselt ühesugust mõju.[75] Nagu Euroopa Kohtu menetluses osalenud liidu institutsioonid õigustatult rõhutavad, jääks õiguse ühtlustamine Euroopa Liidu siseturul suures osas sisutühjaks, kui seda oleks lubatud teha vaid sellistes olukordades, kus kõikides liikmesriikides kehtivad põhiosas nagunii juba sarnased tingimused.

132. Pealegi näib, et Poola ennustatav langus selle liikmesriigi põllumajanduses ja tubakakaubanduses[76] – eeldusel, et prognoos on õige – on suhteliselt mõõdukas ja vastuvõetav, liiatigi kuna ilmselgelt on tegemist pelgalt väiksema käibe, mitte netokasumi vähenemisega.

133. Peale selle leevendab mentoolisigarettide keeluga kaasneda võivaid majanduslikke ja sotsiaalseid probleeme pikk üleminekutähtaeg, milleks on seatud 20. mai 2020, seega nelja-aastane periood direktiivi ülevõtmise tähtajast alates. Asjaomased põllumajandustootjad võivad pealegi saada teatavatel tingimustel sissetulekutoetust ühise põllumajanduspoliitika raames.

134. Lõppkokkuvõttes oli seega liidu seadusandja poolt igati mõistlik – ja igatahes mitte *ilmselgelt ebaproportsionaalne* – käsitada direktiivi vastuvõtmisel eesmärgiks seatud tervisekaitse kõrget taset ülimuslikuna võrreldes majanduslike ja sotsiaalsete kaalutlustega, millele Poola käesolevas menetluses viitas.

135. Järelikult on ka teise väite kolmas osa põhjendamatu.

d) Vahekokkuvõte

136. Seega tuleb teine väide tervikuna tagasi lükata.

3. Subsidiaarsuse põhimõte (kolmas väide)

137. Poola kolmas ja viimane väide tugineb subsidiaarsuse põhimõttele, mis on sätestatud ELL artikli 5 lõike 1 teises lauses koosmõjus ELL artikli 5 lõikega 3.

138. Subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt võtab liit valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil (ELL artikli 5 lõige 3).

139. Kuna liidul puudub üldine siseturu reguleerimise pädevus[77] ja siseturg kuulub liidu ja liikmesriikide vahelise jagatud pädevuse valdkonda (ELTL artikli 4 lõike 2 punkt a), on ELTL artikli 114 kohastele ühtlustamismeetmetele – nii ka kõnealusele direktiivile – kohaldatav subsidiaarsuse põhimõte.[78]

75 — Nii näiteks on keskkonnakaitsealastel õigusnormidel, mis puuduvad sõidukeid, suurem mõju nendes liikmesriikides, kus tähtsat osa etendab autotööstus. Samamoodi oleks õlle tootmist ja turustamist reguleerivatel liidu õigusnormidel suurem mõju nendes liikmesriikides, kus õlut toodetakse ja tarbitakse kõige suuremas mahus.

76 — Hagis märgitakse, et Poola kuulub nende liikmesriikide hulka, kus mentoolisigarettide osakaal on nii tootmises ka kui ka tarbimises suhteliselt suur. Poola lähtub sellest, et mentoolisigarettide keelu korral väheneb iga tubakat kasvatava põllumajandustootja käive aastas 400–500 euro võrra. Peale selle peab Poola käibe vähenemist tõenäoliseks peamiselt sellistes tubakatoodete müügikohtades, mis on väikesed ja keskmise suurusega, kuid ei esita selle kohta konkreetseid arvandmeid.

77 — Kohtuotsus Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-376/98, EU:C:2000:544, punkt 83).

78 — Sama seisukohta väljendab ka senine kohtupraktika Lissaboni lepingu jõustumise eelsel ajal; vt kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 179) ning Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 75).

140. Subsidiaarsuse põhimõtte järgimine allub liidu kohtute õiguslikule kontrollile.[79] See kontroll hõlmab eeskätt kahte aspekti: esiteks liidu õigusaktide sisuline kooskõla subsidiaarsuse põhimõttega (vt selle kohta allpool punkt a) ja teiseks nende põhjendatus subsidiaarsuse põhimõtet arvestades (vt selle kohta allpool punkt b). Kolmanda väite raames käsitleb Poola mõlemat aspekti.

a) Direktiivi sisuline kooskõla subsidiaarsuse põhimõttega

141. Esiteks märgib Poola, keda toetab Rumeenia, et liidu seadusandja ei teinud enne direktiivi vastuvõtmist „võrdleva tõhususe testi".

142. Sellega viitab Poola kaheastmelisele testile, mis on määrav ELL artikli 5 lõike 3 kohase subsidiaarsuse põhimõtte tegeliku rakendamise seisukohast:

— esiteks peavad liidu institutsioonid veenduma, et nad võtavad meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke (testi *negatiivne osa*);

— teiseks võivad liidu institutsioonid meetmeid võtta ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid eesmärke paremini saavutada liidu tasandil (testi *positiivne osa*).

Subsidiaarsuse testi nimetatud kahe osaga käsitletakse lõpuks kahest erinevast vaatenurgast ühte ja sama küsimust – nimelt kas kavandatud meetme eesmärkide saavutamiseks tuleb tegutseda liidu või liikmesriikide tasandil.

143. Erinevalt menetluses osalenud liidu institutsioonide seisukohast ei ole see test mingil juhul sooritatud juba siis, kui on täidetud tingimused, mille korral saab siseturu ühtlustamismeetmete vastuvõtmiseks kasutada õigusliku alusena ELTL artiklit 114. Tõsi on see, et suur osa ELL artikli 5 lõike 3 raames esitatud kaalutlustest sarnanevad kaalutlustele, mis on olulised ka ELTL artikli 114 raames. Täielikult need siiski ei kattu.

144. ELTL artikkel 114 annab nimelt teavet selle kohta, kas liidul on üldse pädevus siseturu ühtlustamismeetmete võtmiseks. ELTL artikli 5 lõikes 3 sätestatud subsidiaarsuse põhimõte määratleb seevastu, kas ja millisel viisil liit seda pädevust konkreetsel juhul kasutab. Teisisõnu reguleerib ELTL artikkel 114 *pädevuse jagamist* liidu ja liikmesriikide vahel, seevastu subsidiaarsuse põhimõte annab liidu institutsioonidele õiguslikult siduvad suunised *pädevuse kasutamiseks* (ELL artikli 5 lõige 1).

145. Subsidiaarsuse põhimõtte järgimist tuleb põhimõtteliselt kontrollida direktiivi kui terviku puhul, mitte direktiivi iga sätte puhul eraldi.[80] Seejuures tuleb juba ELL artikli 5 lõike 3 sõnastusest tulenevalt võtta direktiivis sisalduvate *meetmete* hindamisel arvesse nende meetmetega taotletavaid *eesmärke*. Seega tuleb käesoleval juhul uurida subsidiaarsuse küsimust mitte üksnes *mentoolisigarettide* aspektist, sest selle eriomase sigaretisordi keeldu ei saa – nagu eespool juba põhjalikult selgitatud[81] – käsitada eraldiseisva erimeetmena võrreldes kõikide eristavaid lõhna- ja maitseaineid sisaldavate tubakatoodete keeluga.

79 — Vt eelkõige kohtuotsused Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-233/94, EU:C:1997:231, punkt 23–29), Madalmaad *vs.* parlament ja nõukogu (C-377/98, EU:C:2001:523, punktid 30–34), British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punktid 177–185), Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punktid 72–79) ning Eesti *vs.* parlament ja nõukogu (C-508/13, EU:C:2015:403, punktid 44–55).

80 — Vt selle kohta ka kohtuotsus Eesti *vs.* parlament ja nõukogu (C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 51).

81 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 48–57.

146. Kui liidu kohtutes on vaidlus selle üle, kas subsidiaarsuse põhimõtte sisulisi nõudeid on ELTL artikli 114 kohaldamisel järgitud, tuleb silmas pidada, et liidu institutsioonide pädevuse kasutamine siseturu ühtlustamismeetmete võtmisel nõuab nii poliitiliste kui ka majanduslike või sotsiaalsete otsuste tegemist, mille raames tuleb läbi viia keerulisi hindamisi või anda hinnanguid. Nende kontrollimine toimub esmajoones poliitilisel tasandil liikmesriikide parlamentide osalusel, milleks on Lissaboni lepingu protokolliga nr 2 ette nähtud konkreetne menetlus. Kohtulikult saab selliseid kaalutlusi, nagu märkisin juba proportsionaalsuse põhimõtte raames [82], kontrollida vaid piiratult.

147. Arusaadavalt on Euroopa Kohtul võimalik kontrollida vaid seda, kas liidu poliitilised institutsioonid jäid oma pädevuse kasutamisel subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast neile antud hindamisruumi piiresse. Selleks kontrollib liidu kohus, kas nimetatud institutsioonide hinnang subsidiaarsuse küsimusele tugines konkreetsel juhul piisavale faktilisele alusele ja kas nad on seejuures teinud ilmselge hindamisvea. [83]

148. Subsidiaarsuse rangem kohtulik kontroll võib olla vajalik juhul, kui liidu õigusakt peaks erandkorras puudutama liikmesriikide rahvusliku identiteedi küsimusi (ELL artikli 4 lõige 2). [84] Käesoleval juhul aga ei ole alust seda arvata, mistõttu võib jääda ilmselge hindamisvea kriteeriumi juurde.

i) Subsidiaarsuse testi negatiivne osa: meetmed, mida ei saa piisaval määral võtta riigi tasandil

149. Seoses subsidiaarsuse testi negatiivse osaga tuleb esmalt uurida, kas tubakatoodete tootmise, esitlemise ja müügiga seoses võetavate meetmete eesmärki oleks olnud võimalik piisaval määral saavutada liikmesriikide tasandil.

150. Üldiselt võib subsidiaarsuse testi negatiivse osa raames osutuda vajalikuks võtta arvesse eelkõige kolme järgmist aspekti.

151. Esiteks on oluline liikmesriikide tehniline ja finantsiline võimekus. Kui leidub liikmesriike, kes ei ole üldse võimelised võtma probleemi lahendamiseks vajalikke meetmeid, siis näitab see, et subsidiaarsuse testi negatiivse osa tingimused on täidetud.

152. Teiseks tuleb küsida, kas tegemist on riigi, piirkondlike või kohalike eripäradega. Kui see on nii, siis toetab see pigem tegutsemist liikmesriigi tasandil ja selliste asutuste kaasamist, kellel on kõige tihedam ruumiline seos võetavate meetmetega ja kellel on vajalikud sisulised teadmised.

153. Kolmandaks tuleb kontrollida, kas lahendatav probleem on puhtalt kohalik või piirkondlik või hoopiski piiriülese mõõtmega, mida probleemi olemusest tulenevalt ei ole võimalik liikmesriigi, piirkondlikul või kohalikul tasandil tõhusalt lahendada. Piiriüleste probleemide olemasolu on üks tähtsamaid tõendeid, mis näitab, et subsidiaarsuse testi negatiivse osa tingimused on täidetud. [85]

82 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 89 ja 90.

83 — Vt selle kohta mõnes hiljutises kohtulahendis kasutatud sõnastus; vt ühelt poolt kohtuotsus Eesti *vs.* parlament ja nõukogu (C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 54: kui liidu seadusandja on […] üksikasjalike andmete alusel ja hindamisviga tegemata jõudnud järeldusele, et liidu üldise huvi saab paremini saavutada liidu tasandil võetava meetmega") ja teiselt poolt kohtuotsus Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 78, milles uuritakse, kas liidu seadusandja „võis õiguspäraselt asuda seisukohale", et teatavate õigusnormide vastuvõtmine liidu tasandil oli vajalik).

84 — Selles osas tasub heita pilk proportsionaalsuse põhimõtet käsitlevale kohtupraktikale, mis olenevalt asjassepuutuvast valdkonnast või põhiõigusest kehtestab rohkem või vähem range kriteeriumi kohtulikuks kontrolliks (vt nt ühelt poolt kohtuotsus Digital Rights Ireland, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 47, ja teiselt poolt kohtuotsus Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 46).

85 — Vt selle kohta juba „Üldine lähenemine subsidiaarsuse põhimõtte rakendamisele", milles lepiti kokku Euroopa Ülemkogu 11. ja 12. detsembri 1992. aasta kohtumisel Edinburghis (vt selle kohta eesistuja järeldused, A osa, 1. lisa, II jaotise punkt ii, avaldatud Euroopa Ühenduste Bülletäänis nr 12/1992), milles on juttu „riikideülestest aspektidest".

154. Euroopa Liidu siseturul piiriülese kaubavahetuse takistuste kõrvaldamine, mis on ELTL artikli 114 puhul huvi keskmes, on parim näide meetmetest, mida ei saa üldjuhul piisaval määral võtta liikmesriikide tasandil.[86] Seda seetõttu, et arvestamata ülimalt ebatõenäolist olukorda, kus kõik asjaomased liikmesriigid võtavad kohase aja jooksul vastu põhiosas sama sisuga paralleelsed õigusaktid, toob toimimine riigi, piirkondlikul või kohalikul tasandil väga sageli kaasa lahknevad õigusnormid, millega kaubandustõkkeid nende kõrvaldamise asemel hoopis teravdatakse.[87]

155. Käesoleval juhul püüab Poola piiriülese mõõtmega probleemi olemasolu siiski kahtluse alla seada, viidates erinevatele tarbimisharjumustele ja erinevale majandusstruktuurile Euroopa Liidu 28 liikmesriigis. Kuna mentoolisigarettidel on vaid kolmes liikmesriigis, nimelt Poolas, Slovakkias ja Soomes suhteliselt suur turuosa, leiab Poola, et tervisepoliitilisi meetmeid, mis reguleerivad mentooli kui eristavat maitset või lõhna andva lisaaine kasutamist tubakatoodetes, võib võtta riigi tasandil.

156. See argument ei pea paika kahel põhjusel.

157. Esiteks jätab Poola tähelepanuta võetud meetmete tegeliku eesmärgi. Ei direktiiv üldiselt ega mentoolisigarettide vaidlustatud keeld eraldi ei ole olemuselt pelgalt tervisepoliitiline. Pigem taotletakse sellega kaubandustõkete kõrvaldamist tubakatoodete puhul ja samal ajal tervisekaitse kõrge taseme tagamist. Nagu juba mainitud[88], on kõikide eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete keeld hind võimaluse eest lasta tubakatooted Euroopa Liidu siseturul ringlusse, tagades samal ajal tervisekaitse kõrge taseme. Kui aga direktiiv – nagu käesoleval juhul – taotleb üheaegselt kahte eesmärki, mis on pealegi omavahel seotud, ei saa neid eesmärke subsidiaarsuse testi raames eraldi vaadelda, vaid neid tuleb hinnata üheskoos.[89]

158. Teiseks ei saa ainuüksi asjaolu, et turutingimused on liikmesriigiti erinevad, piiriülese mõõtmega probleemi olemasolu välistada. Enne siseturu ühtlustamise meetme võtmist on turuolukord kõikides liikmesriikides ühesugune vaid üliharvadel juhtudel. See ei ole pealegi üldse oluline. Pigem on otsustav, kas asjaomases sektoris on olemas või tekkimas nimetamisväärne piiriülene kaubandus, ja kas seda kaubandust mõjutavaid olemasolevaid või oodatavaid takistusi saavad liikmesriigid üksinda tõhusalt kõrvaldada.

159. Käesoleval juhul on selge, et tubakatoodete turgu iseloomustab aktiivne piiriülene kaubandus[90], et eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete kasutamist reguleerivad liikmesriikide õigusnormid on väga erinevad ja et oodata on täiendavaid lahknevusi.[91]

160. Nendel asjaoludel ei saa väita, et liidu seadusandja on teinud ilmselge hindamisvea, eeldades, et tegemist on piiriülese mõõtmega probleemiga, mida ei saa lahendada üksnes liikmesriikide meetmetega.[92]

86 — Kohtuotsus Madalmaad *vs.* parlament ja nõukogu (C-377/98, EU:C:2001:523, punkt 32).

87 — Vt selle kohta ka kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punktid 182 ja 183) ning Alliance for Natural Health jt (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, punktid 106 ja 107).

88 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 40.

89 — Vt selle kohta kohtuotsus Eesti *vs.* parlament ja nõukogu (C-508/13, EU:C:2015:403, punktid 46–48).

90 — Direktiivi põhjendus 6; vt selle kohta juba kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 64), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 39) ja Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, punkt 38).

91 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 59 ja 62.

92 — Vt selle kohta eelkõige direktiivi põhjendus 60.

ii) Subsidiaarsuse testi positiivne osa: meetmed, mida saab nende mahu või mõju tõttu paremini võtta liidu tasandil

161. Subsidiaarsuse testi positiivset osa silmas pidades tuleb kontrollida, kas tubakatoodete tootmise, esitlemise ja müügiga seoses võetavate meetmete eesmärke oleks nende mahust või mõjust tulenevalt olnud võimalik paremini saavutada liidu tasandil.

162. Subsidiaarsuse testi teise etapi puhul on seega tegemist küsimusega, kas liidu institutsioonide tegutsemine toob kaasa *lisaväärtuse* selles tähenduses, et liidu üldist huvi saab paremini järgida liidu tasandil võetava meetmega kui liikmesriikide tasandil võetavate meetmetega.[93]

163. Lõpuks palutakse sellega liidu poliitilistel institutsioonidel enne iga õigusakti vastuvõtmist, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, piirduda Euroopa Liidu ühises huvis olevate oluliste küsimuste reguleerimisega.

164. Liidu tasandil tegutsemise lisaväärtust võib ilmselt eeldada siis, kui kõnealuse liidu õigusakti eesmärk on lahendada piiriülese mõõtmega probleemid, eelkõige kõrvaldada kaubandustõkked ja parandada seeläbi Euroopa Liidu siseturu toimivust (ELTL artikli 26 lõige 1). Seos siseturuga ei luba aga teha automaatselt järeldust, et subsidiaarsuse testi positiivse osa tingimused on kindlasti täidetud. Vastasel korral jääks subsidiaarsuse põhimõte siseturuga seonduvates küsimustes suuresti ilma oma kasulikust mõjust.

165. Seda, kas liidu institutsioonide tegutsemisel on lisaväärtus kirjeldatud tähenduses, tuleks pigem – ja seda ka just siseturgu puudutavates küsimustes – hinnata nii kvantitatiivselt kui ka kvalitatiivselt. Kvantitatiivsest aspektist on liidu tasandil tegutsemise lisaväärtus seda ilmsem, mida suuremat hulka liidu kodanikke või ettevõtjaid see puudutab ja mida suuremad on sellega hõlmatud müügimahud. Kvalitatiivsest aspektist tuleb reguleeritava valdkonna majandusliku, ühiskondliku ja poliitilise tähtsuse hindamisel silmas pidada liidu eesmärke, mis on sätestatud ELL artiklis 3, võttes arvesse põhiväärtusi, millel liit vastavalt ELL artiklile 2 rajaneb. Ka sellise toote uudsus, mille jaoks ühtsete õiguslike raamtingimuste puudumise tõttu turgu üldse veel ei eksisteeri, võib toetada tegutsemist liidu tasandil.[94]

166. Kõikide nende kaalutluste puhul tuleb alati silmas pidada liidu üldist huvi; ühe või teise liikmesriigi olukord eraldi võttes ei ole seejuures – erinevalt Poola seisukohast – üldjuhul määrav.[95] Teistmoodi võiks asi erandjuhul olla siis, kui liidu institutsioonide kavandatavad meetmed puudutavad liikmesriigi rahvuslikku identiteeti (ELL artikli 4 lõige 2) või põhihuve. Käesoleval juhul ei ole aga alust seda eeldada. Oleks ka rohkem kui üllatav, kui mentoolisigarettide tootmise, müügi ja tarbimisega seotud problemaatikat soovitaks tõepoolest käsitada rahvusliku huvi küsimusena.

167. Sellest hoolimata ei saa eitada, et tubaka- ja seonduvate toodete tootmine, esitlemine ja müük puudutab suurte müügimahtudega turgu ja mõjutab miljonite liidu kodanike igapäevast elu. Peale selle on tubakatoodete müük piiriüleselt oluline teema ka kvalitatiivsest aspektist, seda eelkõige suitsetamisega seotud terviseohtude tõttu, mistõttu saab siin ilma igasuguste kahtlusteta eeldada Euroopa Liidu ühise huvi olemasolu.

168. Nendel asjaoludel ei saa väita, et liidu seadusandja on teinud ilmselge hindamisvea, eeldades, et tegemist on piiriülese mõõtmega probleemiga, mida saab paremini lahendada liidu tasandil kui liikmesriikide tasandil.[96]

93 — Kohtuotsus Eesti *vs.* parlament ja nõukogu (C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 54).

94 — Vt selle kohta minu ettepanek kohtuasjas Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* komisjon (C-398/13 P, EU:C:2015:190, punkt 52).

95 — Vt veel kord kohtuotsus Eesti *vs.* parlament ja nõukogu (C-508/13, EU:C:2015:403, punktid 53 ja 54).

96 — Vt selle kohta eelkõige direktiivi põhjendus 60.

169. See mulje tugevneb, kui võtta kaalutlustes arvesse Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni. Raamkonventsiooni osalisena oli liit kohustatud osutama oma pädevuste raames kaasabi konventsiooni rakendamiseks, kusjuures liit pidi arvestama ka soovitusi, mis tulenesid konventsiooni artiklite 9 ja 10 rakendamise suunistest.[97] Vastamisel küsimusele, kas ja millisel viisil liidu institutsioonid neile kuuluvat pädevust kasutavad, tuleb sellist rahvusvahelist kohustust arvesse võtta.

170. Vaid täielikkuse huvides olgu mainitud, et isegi Euroopa Liidu ühise huvi ja teatavate rahvusvaheliste kohustuste olemasolu korral ei ole kõiki tubaka- ja seonduvate toodete tootmise, esitlemise ja müügi aspekte vaja praegu tingimata reguleerida liidu tasandil. Näiteks võetud meetmete rakendamise, nende järgimise kohapealse kontrollimise ja võimalike sanktsioonide määramise puhul on tegemist küsimustega, millega seoses võib liit üldjuhul lähtuda sellest, et neid küsimusi saavad paremini lahendada liikmesriigi asutused, kes järgivad riigi, piirkondlikke ja kohalikke eripärasid. Sellele vastavalt jätab ka käesolevas asjas vaidlusalune direktiiv sellised ülesanded põhiosas liikmesriikide lahendada.

171. Kokkuvõttes tuleb seega tõdeda, et direktiivis – nagu juba selle eelkäijas[98] – ei ole subsidiaarsuse põhimõtet sisuliselt rikutud. Seda järeldust ei sea pealegi kahtluse alla ka tõsiasi, et õigusloomemenetluse ajal esitas rida liikmesriikide parlamente põhjendatud arvamuse protokolli nr 2 artikli 6 tähenduses.[99] Seda seetõttu, et ühelt poolt ei sisaldunud viidatud arvamustes väiteid subsidiaarsuse kohta piisaval hulgal, et protokolli nr 2 artikli 7 lõike 2 kohast „kollase kaardi" menetlust oleks üldse saanud algatada, ja teiselt poolt ei põhine sellised väited mitte niivõrd komisjoni esitatud seadusandliku akti eelnõule antud õiguslikul hinnangul, kuivõrd poliitilisel hinnangul.

b) Direktiivi piisav põhjendatus subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast

172. Teiseks märgib Poola, et subsidiaarsusele esitatud nõudeid ei ole direktiivi preambulis piisavalt hinnatud. Sellega väidab Poola lõpuks, et direktiiv on puudulikult põhjendatud.

173. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peavad ELTL artikli 296 teises lõigus nõutud põhjendused vastama asjaomase akti laadile ning neist peab selgelt ja üheselt selguma akti vastu võtnud institutsiooni arutluskäik, mis võimaldab huvitatud isikutel võetud meetme põhjuseid mõista ja pädeval kohtul kontrolli teostada.[100]

174. Kui kontrollitakse subsidiaarsuse põhimõtte järgimist, siis peab liidu õigusakti põhjendustest nähtuma, kas liidu seadusandja on subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast olulisi küsimusi piisavalt käsitlenud, ja kui see on nii, siis millistele järeldustele on ta subsidiaarsust silmas pidades jõudnud.

175. Sellega seoses heidab Poola ette, et direktiivi preambulis on vaid üks põhjendus subsidiaarsuse põhimõtte kohta, nimelt põhjendus 60, milles pealegi on kasutatud tüüpsõnastust.

176. Kõnealune põhjendus 60 piirdub tõepoolest napisõnalise tõdemusega, et „käesoleva direktiivi eesmärke, nimelt ühtlustada liikmesriikide õigus- ja haldusnorme, mis käsitlevad tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki, ei suuda liikmesriigid piisavalt saavutada, küll aga saab neid nende ulatuse ja mõju tõttu paremini saavutada liidu tasemel", ja teeb selle põhjal järelduse, et „liit [võib] võtta meetmeid kooskõlas ELi lepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega".

97 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punktid 78 ja 79.

98 — Vt selle kohta kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punktid 181–185).

99 — Komisjoni direktiivi ettepaneku põhjal esitasid põhjendatud arvamused Bulgaaria, Tšehhi Vabariigi, Taani, Kreeka, Itaalia, Portugali, Rumeenia ja Rootsi parlament. Peaaegu mitte üheski arvamuses ei esitatud aga sisulisi märkusi käeolevas asjas kõne all oleva mentoolisigarettide keelu kohta.

100 — Kohtuotsused Atlanta Fruchthandelsgesellschaft jt (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, punkt 16), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 58) ja Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 70).

177. Selline sõnastus, mis võtab tegelikult plokkidena üle EL lepingu asjaomaste sätete sõnastuse, ei ole just parim näide paljukiidetud „paremast õigusloomest", mis on juba pikemat aega liidu institutsioonide lipukiri.

178. Sellise liidu õigusakti preambulis sisalduva tüüpsõnastuse olemasolu ei võimalda kindlasti teha etteruttavalt järeldusi põhjendamisnõuete järgimise kohta. Siiski annab selline sõnastus alust eeldada, et õigusakt on puudulikult põhjendatud. Kuigi sõnastusest ilmneb, et liidu seadusandja ise oli subsidiaarsuse põhimõtte järgimises veendunud, ei saa selle põhjal selgeks, millised olid liidu seadusandja täpsed kaalutlused seoses subsidiaarsuse probleemistikuga ja kui põhjalikult ta seda teemat käsitles.

179. Selline tüüpsõnastus, nagu seda käesoleval juhul sisaldab direktiivi põhjendus 60, ei pea aga tingimata kaasa tooma vaidlustatud liidu õigusakti tühistamist. Subsidiaarsuse põhimõtte aspektist olulisi seisukohti võib leida ka preambuli teistest põhjendustest, isegi kui seal subsidiaarsuse põhimõttele sõnaselgelt ei viidata. [101]

180. Käesolevas asjas on see nii. Liikmesriigi tasandil tegutsemise puudused ja siseturu ühtlustamismeetme liidu tasandil võtmise eelised on kõne all ka direktiivi põhjendustes 4–7, 15, 16 ja 36. Kuigi seal sisalduvad selgitused käivad esmajoones ELTL artikli 114 õigusliku alusena kohaldamise tingimuste kohta, kehtivad need samal ajal siiski ka subsidiaarsuse põhimõtte suhtes. Nagu juba mainitud [102], on liidu seadusandja kaalutlused ELTL artikli 114 ja ELL artikli 5 lõike 3 raames põhiosas kattuvad.

181. Peale selle tuleb silmas pidada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei pea liidu õigusakti põhjendused sisaldama kõiki asjakohaseid õiguslikke ja faktilisi asjaolusid. Põhjendamiskohustuse järgimise hindamisel tuleb arvestada mitte ainult akti sõnastust, vaid ka selle konteksti ning kõiki vastavat küsimust reguleerivaid õigusnorme. [103] See kehtib veelgi enam, kui – nagu käesoleval juhul – eesmärk on üldkohaldatavate õigusnormide vastuvõtmine, mille põhjendused võivad piirduda pigem asjaomase akti üldise olemuse ja sellega taotletud eesmärkide üldise kirjeldusega. [104]

182. Käesolevas asjas on oluline, et liidu seadusandja sai tugineda esiteks komisjoni direktiivi ettepaneku [105] põhjendustele ja teiseks komisjoni talituste poolt seoses käesolevas asjas vaidlustatud direktiiviga koostatud mõjuhinnangu [106] ulatuslikele tulemustele. Lahknevate siseriiklike õigusnormidega kaasnevat ebasoodsat mõju ja liidu tasandil tegutsemise eeliseid käsitletakse üksikasjalikult nii subsidiaarsuse põhimõttele pühendatud lõikudes kui ka mõlema dokumendi mitmes teises osas.

183. Seega on olemas piisavad kirjalikud tõendid selle kohta, et seadusandlike institutsioonide käsutuses oli piisavalt materjali, mis võimaldas neil anda hinnangu subsidiaarsuse põhimõtte järgimisele.

101 — Vt selle kohta kohtuotsused Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-233/94, EU:C:1997:231, punktid 25–29) ning Madalmaad *vs.* parlament ja nõukogu (C-377/98, EU:C:2001:523, punkt 33).

102 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 143.

103 — Vt veel kord kohtuotsused Atlanta Fruchthandelsgesellschaft jt (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, punkt 16), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 58) ja Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 70), samuti kohtuotsus Eesti *vs.* parlament ja nõukogu (C-508/13, EU:C:2015:403, punktid 58, 59 ja 61).

104 — Vt selle kohta kohtuotsused Ühendkuningriik *vs.* nõukogu (C-150/94, EU:C:1998:547, punktid 25 ja 26), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 59)ja Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* komisjon (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 29).

105 — COM(2012) 788 final, mille komisjon esitas 19. detsembril 2012.

106 — Mõjuhinnang („Impact Assessment"), mille komisjoni talitused esitasid 19. detsembril 2012, dokument SWD(2012) 452 final.

184. Ka protokolli nr 2 artikli 5 põhjal ei saa pealegi järeldada, et subsidiaarsuse küsimuste kohta esitatav „üksikasjalik seletus", mis on nüüd Lissaboni lepinguga seatud liidu tasandil õigusaktide vastuvõtmise tingimuseks, peab tingimata sisalduma Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt viimaks vastu võetud õigusaktis endas. Arvestades selle eesmärgiga seotud kaalutluste keerukust, ei oleks see ka praktiliselt võimalik ja võiks sellise preambuli kergesti ülemäära mahukaks muuta.

185. Otsustav on pigem see, et protokolli nr 2 artiklis 5 ette nähtud „üksikasjalik seletus" on õigusloomemenetluse *ajal* otsuste tegemiseks kättesaadav nii pädevatele liidu institutsioonidele kui ka liikmesriikide parlamentidele, ja kahtlemata oli see nii ka käesoleval juhul. Lähemal vaatlusel ilmneb see koguni protokolli nr 2 artikli 5 sõnastusest: kõnealune õigusnorm viitab nimelt üksnes seadusandlike aktide *eelnõudele*, mitte aga parlamendi ja nõukogu õigusloometegevuse tulemusel lõpuks vastu võetud õigusaktidele.

186. Seda arvestades tuleb etteheide, et direktiiv on subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast puudulikult põhjendatud, tervikuna tagasi lükata.

c) Vahekokkuvõte

187. Kokkuvõtteks tuleb seega tuvastada, et subsidiaarsuse põhimõtet ei ole rikutud sisulisest ega vormilisest aspektist. Järelikult tuleb ka Poola kolmas väide tagasi lükata.

188. Sellegipoolest tuleb anda liidu seadusandjale tungiv soovitus loobuda edaspidi tüüpsõnastusest, nagu seda on käesoleval juhul kasutatud direktiivi põhjenduses 60, ja lisada selle asemel asjaomase liidu õigusakti preambulisse sisuliselt piisavalt põhjendatud ja asjaomaste meetmetega suuremal määral seotud selgitused subsidiaarsuse põhimõtte kohta.

C. Kokkuvõte

189. Kuna mitte ükski Poola – keda mõnes punktis toetab Rumeenia – esitatud väide ei ole veenev, tuleb hagi tervikuna rahuldamata jätta, ja seda nimelt osaliselt vastuvõetamatuse[107] ja osaliselt põhjendamatuse tõttu.

V. **Kohtukulud**

190. Kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna minu ettepaneku kohaselt on Poola kohtuvaidluse kaotanud ning parlament ja nõukogu on kohtukulude hüvitamist nõudnud, tuleb kohtukulud välja mõista Poolalt.

191. Erandina sellest jäävad Iirimaa, Prantsusmaa, Rumeenia, Ühendkuningriigi ja komisjoni kui menetlusse astujate kohtukulud vastavalt kodukorra artikli 140 lõikele 1 nende endi kanda.

VI. **Ettepanek**

192. Tuginedes eespool esitatud kaalutlustele, teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Jätta hagi rahuldamata.

107 — Hagi vastuvõetamatute osade kohta vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 24–30 ja punkt 34.

2. Jätta Iirimaa, Prantsuse Vabariigi, Rumeenia, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi ning Euroopa Komisjoni kohtukulud nende endi kanda. Muus osas mõista kohtukulud välja Poola Vabariigilt.