Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
23 päivänä joulukuuta 2015 [1]

Asia C-358/14

Puolan tasavalta
vastaan
Euroopan parlamentti
ja

Euroopan unionin neuvosto

Kumoamiskanne — Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen — Direktiivi 2014/40/EU — Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistaminen, esittämistapa ja myynti — Mentolisavukkeet — SEUT 114 artiklan valinta oikeudelliseksi perustaksi — Suhteellisuusperiaate — Toissijaisuusperiaate

I **Johdanto**

1. Oliko unionin lainsäätäjällä oikeus kieltää mentolisavukkeiden myynti Euroopan sisämarkkinoilla 20.5.2020 alkaen? Tämä kovasti tunteita herättävä kysymys [2] muodostaa oikeudellisen ongelman, jonka Puolan tasavalta esittää käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimelle direktiiviä 2014/40/EU [3] koskevassa kumoamiskanteessaan. Kanne liittyy pitkään sarjaan riitoja, joita on käyty vuosien kuluessa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden Euroopan sisämarkkinoilla valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien unionin tason säännöstöjen yhteydessä. [4]

2. Aiemmista menettelyistä poiketen käsiteltävässä asiassa ei lähtökohtaisesti aseteta kyseenalaiseksi SEUT 114 artiklan (aiemmin EY 95 artikla tai ETY-sopimuksen 100 a artikla) soveltuvuutta uuden direktiivin oikeudelliseksi perustaksi, vaan nyt kiinnitetään huomiota ainoastaan sen eräisiin yksityiskohtiin. Vastaavasti lainsäädäntövalta ei ole nyt niin keskeisessä roolissa kuin aiemmin. Nyt keskitytään pikemminkin siihen, onko mentolisavukkeiden unionin laajuinen kielto suhteellisuusperiaatteen mukainen. Lisäksi on kyse vaatimuksista, joita toissijaisuusperiaatteen noudattaminen aiheuttaa riidanalaisen sääntelyn kannalta.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Tiedotusvälineissä kerrottiin esimerkiksi tällä välin kuolleen entisen Saksan liittokanslerin valmistautuneen mentolisavukkeiden kieltämiseen: ”Drohendes EU-Verbot: Helmut Schmidt hortet angeblich 200 Stangen Mentholzigaretten” (uhkaava EU-kielto: Helmut Schmidtin väitetään hamstraavan 200 kartonkia mentolisavukkeita) (*Spiegel Online* – Politik – 9.7.2013).

3 — Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta 3.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/40/EU (EUVL L 127, s. 1).

4 — Ks. tästä erityisesti tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-376/98, EU:C:2000:544); tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741); tuomio Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800); tuomio Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802); tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-380/03, EU:C:2006:772) ja tuomio komissio v. Tanska (C-468/14, EU:C:2015:504).

3. Näiden oikeudellisten kysymysten, joihin liittyy kaikesta päätellen erityisesti Puolassa huomattavia taloudellisia etuja ja jotka vaikuttavat lisäksi päivittäin miljoonien unionin kansalaisten elämään, taustalla on viime kädessä hyvin perustava problematiikka: millainen liikkumavara unionin lainsäätäjälle jää sen varmistamiseksi, että tuotteita voidaan saattaa markkinoille koko unionin alueella yhdenmukaisin edellytyksin, ilman että sivuutetaan terveyden suojelun korkeaa tasoa koskeva perustava tavoite, jolla on hyvin merkittävä asema primaarioikeudessa (SEUT 9 artikla, SEUT 114 artiklan 3 kohta, SEUT 168 artiklan 1 kohta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 35 artiklan toinen virke)?

4. Nyt käsiteltävän Puolan kumoamiskanteen lisäksi tällä hetkellä on vireillä myös kaksi ennakkoratkaisumenettelyä, joissa Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta direktiivin 2014/40 pätevyyttä. Toinen menettelyistä [5] koskee yksinomaan direktiivin 20 artiklan uutta sähkösavukkeita koskevaa sääntelyä; siinä esitetään suhteellisuusperiaatteeseen, toissijaisuusperiaatteeseen ja unionin perusoikeuksiin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Toinen [6] koskee direktiivin useita yksittäisiä säännöksiä, ja siinä käsitellään erityisesti SEUT 114 artiklan valintaa oikeudelliseksi perustaksi, toissijaisuusperiaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja oikeusvarmuuden periaatetta, unionin perusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä sekä SEUT 290 ja SEUT 291 artiklaan liittyviä ongelmia lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovaltuuksien siirtämisessä komissiolle. Esitän tänään ratkaisuehdotukseni myös molemmissa näissä asioissa.

II **Direktiivin 2014/40 riidanalaiset säännökset**

5. Ilmaisulla ”tunnusomainen maku” tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan 25 alakohdan määritelmän mukaan

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

6. Direktiivin 6 artiklassa säädetään otsikon ”Tärkeimpien lisäaineiden luettelo ja tiukennettu ilmoitusvelvollisuus” alla, että tiukennettuja ilmoitusvelvollisuuksia sovelletaan tiettyihin savukkeiden ja kääretupakan lisäaineisiin, jotka sisältyvät komission laatimaan ja päivittämään tärkeimpien lisäaineiden luetteloon. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa säädetään tässä yhteydessä seuraavaa:

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

– –

b) saako lisäaine aikaan tunnusomaisen maun;

– –”

7. Direktiivin 7 artikla sisältää ”Ainesosien sääntelyä” koskevia säännöksiä, ja siinä todetaan muun muassa seuraavaa:

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

5 — Vireillä oleva asia Pillbox 38, C-477/14.

6 — Vireillä oleva asia Philip Morris Brands ym., C-547/14.

Jäsenvaltiot eivät saa kieltää sellaisten lisäaineiden käyttöä, jotka ovat olennaisia tupakkatuotteiden valmistuksessa, – –

– –

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

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

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

Nämä täytäntöönpanosäännökset hyväksytään 25 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen.

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

– –

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

– –

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

13. Jäsenvaltiot ja komissio voivat veloittaa tupakkatuotteiden valmistajilta ja tuojilta oikeasuhteisia maksuja sen arvioimiseksi, onko tupakkatuotteessa tunnusomainen maku, onko siinä käytetty kiellettyjä lisä- tai makuaineita – –

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

– –”

8. Direktiivin 13 artikla sisältää muun muassa seuraavan ”Tuotteen esittämistapaa” koskevan säännöksen:

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

– –

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

– –”

III **Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset**

9. Puola nosti 22.7.2014 päivätyllä kannekirjelmällä nyt käsiteltävän kumoamiskanteen Euroopan parlamenttia ja Euroopan unionin neuvostoa vastaan SEUT 263 artiklan nojalla.

10. Kantajaa tukevaksi väliintulijaksi hyväksyttiin Romania ja vastaajaa tukeviksi väliintulijoiksi Irlanti, Ranskan tasavalta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Euroopan komissio.

11. Puola vaatii, että unionin tuomioistuin

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

— velvoittaa parlamentin ja neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

12. Romania vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa direktiivin 2014/40 7 artiklan 1–5 kohdan, 7 kohdan ensimmäisen virkkeen ja 12–14 kohdan.

13. Parlamentti ja neuvosto vaativat kumpikin, että unionin tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa Puolan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Irlanti, Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta vaativat kukin puolestaan, että kanne hylätään. Irlanti vaatii lisäksi, että Puola velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin hyväksyy Puolan kanteen, parlamentti, neuvosto ja Ranska vaativat lisäksi toissijaisesti, että direktiivin 2014/40 kumottujen säännösten vaikutukset pysytetään voimassa, kunnes uusi direktiivi tulee voimaan kohtuullisessa ajassa.

17. Puolan kannetta käsiteltiin unionin tuomioistuimessa kirjallisesti, ja suullinen käsittely pidettiin 30.9.2015.

IV **Arviointi**

A *Kanteen tutkittavaksi ottaminen*

18. Ennen kuin käsittelen Puolan esittämien väitteiden sisältöä, on paikallaan pohtia lyhyesti tämän kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Ensinnäkin on pohdittava, voidaanko tunnusomaista makua koskevista säännöksistä nostaa kanne erikseen. Toiseksi on tutkittava, ovatko kantajan yksittäisiä riidanalaisia säännöksiä koskevat väitteet riittävän perusteltuja. Ja kolmanneksi on punnittava neuvoston esittämää kritiikkiä, jonka mukaan Puolan toisella kirjelmäkierroksella – täsmällisemmin: Puolan vastauskirjelmässä – esittämät yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskevat lausumat on jätettävä tutkimatta, koska ne muodostavat myöhässä esitetyn uuden kanneperusteen.

1. Kumoamiskanteen rajaaminen direktiivin yksittäisiin artikloihin

19. Puola ei vaadi – Romanian tukemana – koko direktiivin 2014/40 kumoamista vaan riitauttaa ainoastaan direktiivin yksittäisiä säännöksiä, nimittäin kaikki ne, jotka koskevat tunnusomaista makua tai pelkästään makuaineita.

20. Unionin toimen osittainen kumoaminen on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan mahdollista vain silloin, kun osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa muusta toimesta (ns. erotettavuutta koskeva edellytys).[7] Tällaista erotettavuutta ei ole, jos kanteen kohteena olevan toimen osittainen kumoaminen johtaisi sen pääsisällön muuttumiseen.[8]

21. Direktiivin 2014/40 nyt riitautetut säännökset sisältävät tupakkatuotteita, joissa on tunnusomainen maku, koskevia erityisiä sääntöjä, jotka ovat olemassa itsenäisinä direktiivin muiden säännösten rinnalla. Unionin tuomioistuimen tietoon ei ole tullut mitään sellaisia tekijöitä, jotka tukisivat sitä, että direktiiviin sisältyvien makuaineita koskevien säännösten ja direktiivin muiden säännösten pitäisi säilyä tai kumoutua yhdessä. Vaikka unionin tuomioistuin kumoaisi käsiteltävässä asiassa yksittäisiä makuaineita koskevia sääntöjä, direktiiviin sisältyvien muiden säännöstöjen olemassaolon oikeutus säilyisi silti ennallaan, eikä niiden soveltamisala muuttuisi.

22. Tästä syystä on lähdettävä siitä, että tunnusomaista makua koskevat säännöt muodostavat direktiivistä 2014/40 erotettavissa olevan osan ja ettei niiden mahdollinen kumoaminen muuttaisi direktiivin pääsisältöä.

23. Samoista syistä mikään ei – toisin kuin Puola suullisessa käsittelyssä antamassaan vastauksessa väitti – puolestaan teoriassa estä kumoamasta tunnusomaista makua koskevia direktiivin 2014/40 säännöksiä vain osittain, siltä osin kuin niissä säädetään mentolisavukkeiden kiellosta.

7 — Tuomio Jamet v. komissio (37/71, EU:C:1972:57, 11 kohta); tuomio komissio v. Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 38 kohta); tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-427/12, EU:C:2014:170, 16 kohta) ja tuomio komissio v. neuvosto (C-425/13, EU:C:2015:483, 94 kohta).

8 — Tuomio Ranska v. parlamentti ja neuvosto (C-244/03, EU:C:2005:299, 13 kohta); tuomio komissio v. Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, 38 kohta); tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-427/12, EU:C:2014:170, 16 kohta) ja tuomio komissio v. neuvosto (C-425/13, EU:C:2015:483, 94 kohta); vastaavasti jo tuomio Ranska ym. v. komissio (C-68/94 ja C-30/95, EU:C:1998:148, 257–259 kohta).

2. Kantajan väitteiden perustelujen riittävyys

24. On silmiinpistävää, että Puola vaatii direktiivin useiden yksittäisten säännösten kumoamista, muttei esitä yksityiskohtaisempia toteamuksia joistakin niistä, nimittäin 6 artiklan 2 kohdan b alakohdasta, 7 artiklan 12 ja 14 kohdasta tai 13 artiklan 1 kohdan c alakohdasta.

25. On muistutettava, että kantajan on perusteltava kannekirjelmässä esittämiään väitteitä riittävästi. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 120 artiklan c alakohdasta ja siihen liittyvästä oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde sekä perusteet ja perustelut, joihin asiassa vedotaan, ja yhteenveto kyseisistä perusteista. Näiden mainintojen on oltava riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Tästä johtuu, että niiden oleellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen, joihin kanne perustuu, on ilmettävä johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi itse kannekirjelmän tekstistä ja että kannekirjelmässä esitetyt vaatimukset on muotoiltava yksiselitteisesti, jottei unionin tuomioistuin lausuisi kanteen ulkopuolelta tai jättäisi lausumatta jostakin perusteesta. [9]

26. Käsiteltävässä asiassa kannekirjelmä ei sisällä mitään selitystä sille, miksi Puola vaatii erityisesti direktiivin 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan, 7 artiklan 12 ja 14 kohdan ja 13 artiklan 1 kohdan c alakohdan kumoamista. Myöskään Puolan nostaman kumoamiskanteen yleinen yhteys ei anna vihjeitä siitä.

27. Päinvastoin: Puolan kannekirjelmässä esittämien perusteiden ja unionin tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä antamien selitysten mukaan sen vaatimukset kohdistuvat yksinomaan mentolisavukkeiden kieltoon unionin oikeudessa. Kielto ei kuitenkaan sellaisenaan edes sisälly direktiivin mainittuihin säännöksiin.

28. Varmasti voidaan väittää, että mentolisavukkeiden kiellon mahdollisen kumoamisen unionin tuomioistuimessa on väistämättä kohdistuttava myös direktiivin sellaisiin säännöksiin, jotka liittyvät erottamattomasti kyseiseen kieltoon. Mainituista säännöksistä tällainen on kuitenkin ainoastaan direktiivin 13 artiklan 1 kohdan c alakohta, jossa kielletään maun, tuoksun ja aromi- tai makuaineiden maininta vähittäismyyntipakkauksissa: jos mentolisavukkeita saa – kuten Puola ja Romania toivovat – myydä myös tulevaisuudessa, mentolin maininta ainesosana savukkeiden pakkauksissa pitäisi sallia. Miten muuten käyttäjä voisi valita mentolisavukkeiden ja maustamattomien savukkeiden välillä?

29. Direktiivin muilla mainituilla säännöksillä ei ole kuitenkaan niin läheistä yhteyttä mentolisavukkeiden kieltoon, että niiden pitäisi säilyä tai kumoutua yhdessä. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan savukkeiden ja kääretupakan valmistajat ja maahantuojat velvoitetaan toteuttamaan tiettyjä tutkimuksia; tällä ei ole suoranaista yhteyttä mentolisavukkeiden kieltoon. Sama pätee direktiivin 7 artiklan 12 kohtaan, jossa säädetään sellaisten tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, markkinoille saattamista koskevaan kieltoon liittyvistä *vapautuksista*. Myöskään direktiivin 7 artiklan 14 kohta ei sisällä mentolisavukkeiden kieltoa, vaan siinä lykätään ainoastaan tiettyjen kieltojen, mukaan lukien mentolisavukkeiden kiellon, soveltamisen alkua 20.5.2020 asti.

30. Näin ollen Puolan kannetta ei pidä perustelujen puutteellisuuden vuoksi ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin se koskee direktiivin 6 artiklan 2 kohdan b alakohtaa ja 7 artiklan 12 ja 14 kohtaa.

9 — Ks. vakiintunut oikeuskäytäntö, esimerkiksi tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-411/06, EU:C:2009:518, 27 kohta); tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-209/13, EU:C:2014:283, 30 kohta) ja tuomio parlamentti v. neuvosto (C-540/13, EU:C:2015:224, 9 kohta).

3. Väitetty uusi, myöhässä esitetty kanneperuste, joka koskee yhdenvertaisen kohtelun periaatetta

31. Neuvosto väittää unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 127 artiklan 1 kohdan nojalla, että Puola on esittänyt toisella kirjelmäkierroksella – täsmällisemmin vastauskirjelmässä – myöhässä uuden kanneperusteen, jossa se vetoaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamiseen, joka perustuu siihen, että direktiivissä kohdellaan mentolisavukkeita objektiivisista eroista huolimatta aivan samalla tavalla kuin muita maustettuja savukkeita.

32. Neuvoston tämä väite perustuu selvästi kantajan kirjallisessa menettelyssä esittämien väitteiden virheelliseen tulkintaan. Puola korostaa todellakin kirjallisten huomautustensa useissa kohdissa mentolisavukkeiden ja muiden maustettujen savukkeiden väitettyjä eroja. Nämä väitteet *eivät* kuitenkaan – kuten suullisessa käsittelyssäkin yksiselitteisesti kävi ilmi – muodostaneet erillistä kanneperustetta vaan pikemminkin perusteluja, jotka esitetään kantajan kolmen varsinaisen kanneperusteen tueksi. Näitä perusteluja esitetään ensimmäisen kerran jo kannekirjelmässä. Kuten vastauskirjelmästä lisäksi selvästi käy ilmi, toisella kirjelmäkierroksella Puola ainoastaan vastaa näiden perustelujen perusteellisemmalla versiolla parlamentin ja neuvoston tiettyihin väitteisiin ja pyrkii valaisemaan lähemmin kanteessa määritettyä oikeudenkäynnin kohdetta. Tällainen menettely on ilman muuta sallittua.

33. Näin ollen neuvoston tämä väite on hylättävä.

4. Välipäätelmä

34. Puolan kannetta ei pidä perustelujen puutteellisuuden vuoksi ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin se koskee direktiivin 6 artiklan 2 kohdan b alakohtaa ja 7 artiklan 12 ja 14 kohtaa. Muilta osin kanne otetaan tutkittavaksi.

B *Kanteen perusteltavuus*

35. Puolan tasavallan kumoamiskanteen kohteena on useita direktiivin 2014/40 säännöksiä, jotka kaikki liittyvät tunnusomaisen maun käyttöön tupakkatuotteissa. Puolan kanteen tavoitteena on kumota mentolisavukkeiden markkinoille saattamista Euroopan sisämarkkinoilla koskeva kielto, jonka on direktiivin 7 artiklan 14 kohdan mukaan tarkoitus tulla voimaan 20.5.2020.[10]

36. Tästä syystä se vetoaa kolmeen kanneperusteeseen: Puola väittää ensinnäkin, ettei mentolisavukkeiden kielto voi perustua SEUT 114 artiklaan. Toiseksi Puola väittää, että suhteellisuusperiaatetta on loukattu. Kolmanneksi Puola katsoo, että toissijaisuusperiaatetta on loukattu.

1. SEUT 114 artiklan valinta oikeudelliseksi perustaksi (ensimmäinen kanneperuste)

37. Puola väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, ettei SEUT 114 artiklaa voi käyttää unionin laajuisen mentolisavukkeiden kiellon oikeudellisena perustana.

10 — Päivämäärä 20.5.2020 saadaan direktiivin 7 artiklan 14 kohdasta, sillä mentolisavukkeiden myyntimäärä unionin laajuisesti on osapuolten yhtäpitävien tietojen mukaan vähintään 3 %.

38. Tähän on todettava, että tällä oikeudellisella perustalla toteutetun toimen on yhtäältä sisällettävä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseen liittyviä toimia ja toisaalta sen tavoitteena on oltava sisämarkkinoiden toteuttaminen ja toiminta. [11] SEUT 114 artiklassa tarkoitetuilla sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteillä on tosiasiallisesti oltava tarkoituksena parantaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia edellytyksiä. [12]

39. Tästä syystä SEUT 114 artiklassa annetaan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäätäjälle mahdollisuus kieltää tietyn tuotteen markkinoille saattaminen Euroopan sisämarkkinoilla, jos siten voidaan poistaa tuoteryhmän kaupan esteitä tai torjua uusien esteiden syntyminen. [13]

40. Edellä esitettyä voidaan havainnollistaa nyt käsiteltävien tupakkatuotteiden avulla seuraavasti: tiettyjä tupakkamuotoja unionin oikeudessa koskevan kiellon tavoitteena on yhdenmukaisten kaupankäynnin edellytysten luonti kaikille tupakkatuotteille Euroopan unionissa. Tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, unionin laajuinen kielto on tietyllä tavalla hinta ”tavallisten” tupakkatuotteiden, jotka vastaavat direktiivin ehtoja, mahdollisuudesta liikkua vapaasti Euroopan sisämarkkinoilla siten, että samanaikaisesti varmistetaan korkeatasoinen terveyden suojelu. [14] Tupakkatuotteita voidaan toisin sanoen lähtökohtaisesti edelleen saattaa markkinoille Euroopan unionissa, mutta ainoastaan ilman tunnusomaista makua.

41. Vastaavasti Puola ei vaikuta käsiteltävässä asiassa myöskään asettavan kyseenalaiseksi sitä, että SEUT 114 artikla voi lähtökohtaisesti olla asianmukainen oikeudellinen perusta tupakkatuotteita koskeville sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteille tai jopa yhden tai useamman kyseisen tupakkatuoteryhmän tuotteen kaupan pitämisen kiellolle.

42. Puolan mielestä direktiivin antamisajankohtana jäsenvaltioiden laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä ei ollut eroja varsinkaan mentolisavukkeiden osalta (ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa, ks. a kohta), eikä niiden erilaista kehitystä ollut odotettavissa (ensimmäisen kanneperusteen toinen osa, ks. b kohta). Puola päättelee siitä, ettei riidanalaisen mentolisavukkeiden kiellon oikeudellisena perustana voitu käyttää SEUT 114 artiklaa. [15]

a) Olemassa olevien kaupan esteiden poistaminen (ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa)

43. Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa perustuu pääosin siihen väitteeseen, että direktiivin riidanalaiset oikeussäännökset eivät sovellu olemassa olevien kaupan esteiden poistamiseen, vaan ne johtaisivat päinvastoin uusien kaupan esteiden syntymiseen.

11 — Tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto ja parlamentti (C-270/12, EU:C:2014:18, 100 kohta).

12 — Tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 60 kohta); tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 32 kohta) ja tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 26 kohta).

13 — Tuomio Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, 34 ja 35 kohta) ja tuomio Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, 33 ja 34 kohta). Myös hiljattain annettu tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio (C-398/13 P, EU:C:2015:535) perustui tilanteeseen, jossa EY 95 artikla (nykyään SEUT 114 artikla) toimi tuotteiden Euroopan sisämarkkinoilla myyntiä koskevan kiellon oikeudellisena perustana.

14 — Ks. myös direktiivin 24 artiklan 1 kohta.

15 — Siltä osin kuin Puola vetoaa samoihin perusteluihin myös toisen kanneperusteen suhteellisuusperiaatetta koskevilta osin, käsittelen seuraavaksi myös niitä enkä tarkastele niitä uudelleen jäljempänä.

i) Jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten erot

44. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäätäjä voi käyttää SEUT 114 artiklaa muun muassa silloin, kun kansallisten säännöstöjen välillä on eroja ja nämä erot ovat omiaan rajoittamaan perusvapauksia ja näin ollen vaikuttamaan suoraan sisämarkkinoiden toimintaan [16] tai vääristämään tuntuvasti kilpailua. [17]

45. Puola vetoaa Romanian tukemana siihen, että direktiivin antamisajankohtana jäsenvaltioiden laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä ei ollut eroja *mentolisavukkeiden osalta*.

46. Nämä perustelut eivät ole vakuuttavia. Ne perustuvat nimittäin selvästi siihen virheelliseen oletukseen, että SEUT 114 artiklan mukaan unionin lainsäätäjällä oli valta säännellä mentolin käyttöä tunnusomaisena makuna tupakkatuotteissa ainoastaan silloin, kun jäsenvaltioiden sääntelyissä oli eroja erityisesti mentolisavukkeiden osalta.

47. Tällainen ”salamitaktiikka”, jossa tarkastellaan erikseen jokaista sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteessä säänneltyä markkinasegmenttiä ja mahdollisesti jopa tuotteiden yksittäisiä ainesosia, on syytä torjua. Ratkaisevaa on pikemminkin se, voiko direktiivi perustua kokonaisuudessaan SEUT 114 artiklaan.

– Mentolisavukkeiden irralliseen tarkasteluun ei ollut syytä

48. Mentolisavukkeiden irrallinen tarkastelu, jota Puola ja Romania tarkoittavat, olisi mahdollinen ainoastaan, jos mentolisavukkeilla olisi erityisasema muihin maustettuihin tupakkatuotteisiin verrattuna.

49. Puola on eittämättä pyrkinyt unionin tuomioistuimessa vaatimaan mentolisavukkeille tällaista erityisasemaa. Sen perustelut eivät kuitenkaan vakuuta. Mentolisavukkeiden ja muiden maustettujen savukkeiden välillä on päinvastoin riittävästi yhtäläisyyksiä, jotta unionin lainsäätäjän yhdenmukaista lähestymistapaa direktiivissä voidaan pitää hyväksyttävänä.

50. Tämä seuraa molempien savukelajien vertailusta kaikki merkitykselliset seikat huomioon ottaen. Tällöin on otettava huomioon se, että tuotteiden objektiiviset ominaisuudet muistuttavat toisiaan, [18] sekä se, että tuotteet ovat toisiinsa rinnastettavassa tilanteissa, kun otetaan huomioon kyseessä olevien säännösten tavoitteet. [19]

51. Kun tarkastellaan erilaisten savukelajien konkreettisia ominaisuuksia, mentolisavukkeiden ja muiden maustettujen savukkeiden välillä ei voi havaita mainittavia eroja. Myös niiden käyttötapa on sama: tupakkaa poltetaan kaikissa tapauksissa, ja savua imetään suuhun tai keuhkoihin. [20]

16 — Tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-380/03, EU:C:2006:772, 37 kohta); tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 32 kohta) ja tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 26 kohta).

17 — Tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-376/98, EU:C:2000:544, 84 ja 106 kohta); tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 32 kohta) ja tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 26 kohta).

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

19 — Tuomio Arcelor Atlantique et Lorraine ym. (C-127/07, EU:C:2008:728, 25 ja 26 kohta); tuomio Association belge des Consommateurs Test-Achats ym. (C-236/09, EU:C:2011:100, 29 kohta); tuomio Ziegler v. komissio (C-439/11 P, EU:C:2013:513, 167 kohta) ja tuomio Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, 51 kohta).

20 — Käsiteltävä asia on tältä osin lähtökohtaisesti erilainen kuin asia Pillbox 38 (C-477/14; ks. tämänpäiväinen ratkaisuehdotukseni, 47–49 kohta), jossa ei verrata erilaisia perinteisiä tupakkatuotteita, vaan asetetaan vastakkain perinteiset tupakkatuotteet ja sähkösavukkeet, mikä tuo esiin huomattavia eroja.

52. Mainittavia eroja ei synny silloinkaan, kun mentolisavukkeita ja muita maustettuja savukkeita verrataan direktiivin 2014/40 tärkeimmän tavoitteen valossa, joka on se, että varmistetaan tupakkatuotteiden liikkuvuus Euroopan sisämarkkinoilla ja samalla terveyden suojelun korkea taso. [21] Kaikki tunnusomaiset maut – on sitten kyse mentolista tai muista makuaineista – voivat lähtökohtaisesti miedontaa tai peittää tupakansavun yleensä kitkerää, jopa pistävää makua. Näin syntyy vakava vaara, että maustetut savukkeet helpottavat tupakoimattomien tupakan käytön aloittamista [22] ja vaikeuttavat tupakoijien – ainakin osan heistä – nikotiiniriippuvuudesta vapautumista. [23]

53. Puola väittää tässä yhteydessä tuloksetta, että mentolisavukkeet ovat ”perinteinen” tuote, joka on ollut pitkään markkinoilla eikä vetoa samalla tavalla nuoriin ja nuoriin aikuisiin kuin maustetut savukkeet. [24]

54. Ensinnäkään ei ole mitään asiallista syytä soveltaa väitettyihin ”perinteisiin” ja markkinoilla vakiintuneisiin tuotteisiin lievempiä terveydensuojelua koskevia perusteita kuin uusiin tuotteisiin. Mahdollisesti voi olla perusteltua kohdella joitakin tuotteita ankarammin kuin muita erityisesti niiden uutuuden vuoksi tai soveltaa niihin erityissäännöstä. [25] Siitä ei voi kuitenkaan päätellä vastakohtaispäätelmänä, että markkinoilla jo vakiintuneisiin tuotteisiin pitäisi tavallisesti soveltaa lievempiä määräyksiä kuin uusiin.

55. Toiseksi Puolan perusteluissa jätetään täysin huomiotta, että direktiivin tavoitteena oleva korkeatasoinen terveyden suojelu Euroopan sisämarkkinoilla ei missään tapauksessa rajoitu nuorten ja nuorten aikuisten suojeluun, vaikka nämä henkilöryhmät saattavat olla direktiivin painopisteenä. [26] Kuten jo mainittiin, [27] direktiivin tavoitteena on nimittäin aivan yleisesti ihmisten terveyden suojelun korkea taso (ks. esim. direktiivin 1 artikla), mihin sisältyy ehdottomasti tupakoitsijoiden nikotiiniriippuvuudesta vapautumisen tukeminen.

56. Tästä syystä ei ole siis ratkaisevaa, vaikuttaako riidanalainen mentolisavukkeiden kielto myönteisesti erityisesti nuorten ihmisten terveyteen. Vaikka näin ei mainittavasti tapahtuisi, mentolisavukkeiden kielto voi vaikuttaa muihin kuluttajaryhmiin [28] ja edistää tällä tavalla terveyden suojelun yleisen tason paranemista Euroopan sisämarkkinoilla. Tämä yksinään oikeuttaa mentolisavukkeiden ja muiden maustettujen savukkeiden markkinoille saattamista koskevan yhdenmukaisen kiellon asettamisen direktiivissä.

57. Näin ollen on siis hylättävä kokonaisuudessaan Puolan ja Romanian väite siitä, että mentolisavukkeet ovat erityisasemassa, joka erottaa ne muista savukkeista, joissa on tunnusomainen maku, ja joka edellyttää niiden vapauttamista direktiiviin sisältyvästä näiden tupakkatuotteiden ryhmän unionin laajuisesta myyntikiellosta. [29]

21 — Ks. erityisesti direktiivin 1 artiklan loppu ja johdanto-osan 5, 6, 8 ja 36 perustelukappale.

22 — Ks. tästä myös direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappale.

23 — Ks. tästä direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa esitetty viittaus kulutustottumuksiin.

24 — Puola päättelee siitä, etteivät mentolisavukkeet houkuttele mainittavasti nuoria tupakoimaan.

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

26 — Direktiivin 1 artiklan loppu ja johdanto-osan 8 ja 19 perustelukappale.

27 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 40 ja 52 kohta.

28 — Ks. tästä vaikutusten arviointi (”Impact Assessment”), jonka komission yksiköt esittivät 19.12.2012, SWD (2012) 452 final, erityisesti 1 osa, s. 101. Suunnitellun tunnusomaisten makujen kiellon yhteydessä siinä todetaan seuraavaa: ”– – a certain impact is also expected for established smokers”.

29 — Vastaavasti WTO:n pysyvän valituselimen raportti 4.4.2012 (WT/DS406/AB/R, ”United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes”, haettavissa WTO:n internetsivuilla www.wto.org), jossa lähtökohtana on neilikan ja mentolin makuisten savukkeiden vertailu (ks. erityisesti kyseisen raportin päätelmät, 298 kohta).

– Kansallisten säännöstöjen välillä oli riittävästi eroja

58. SEUT 114 artiklan käytön kannalta on siis ratkaisevaa yksinomaan se, oliko jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten väliltä poistettava direktiivin antamisajankohtana tunnusomaisten makujen – olivat ne sitten mentolia tai muita makuaineita – käyttöä tupakkatuotteissa koskevia eroja, jotka saattoivat vaikuttaa kaupan esteinä Euroopan sisämarkkinoilla.

59. Kuten erityisesti neuvosto ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat asiaa unionin tuomioistuimessa käsiteltäessä perusteellisesti ja kiistattomasti kuvanneet, osa jäsenvaltioista sääntelee jo aiemmin tunnusomaisten makujen käyttöä, toiset puolestaan eivät. Niissä jäsenvaltioissa, joissa oli olemassa kansallisia säännöksiä, ne olivat sisällöllisesti kaukana toisistaan eivätkä koskeneet välttämättä samoja makuaineita.[30] Kansallisten säännösten kirjavuus saattoi aiheuttaa huomattavia kaupan esteitä tupakkatuotteiden sisämarkkinoilla, joille on tunnusomaista vilkas rajatylittävä kauppa.[31]

60. Vaikka ei olisi ollut olemassa erityisesti mentolisavukkeita koskevia mainittavia kaupan esteitä, tämä ei olisi vaikuttanut SEUT 114 artiklan käyttöön. SEUT 114 artiklan käyttö ei nimittäin edellytä, että tähän oikeudelliseen perustaan perustuvan sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteen kaikkien yksityiskohtaisten sääntöjen pitäisi sisältää ratkaisu jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välisiin eroihin. Ratkaisevaa on pikemminkin kokonaisratkaisun tarkastelu.[32]

61. Kuten vastaajina olevat unionin toimielimet ja eräät niitä tukevista väliintulijoista perustellusti huomauttavat, unionin lainsäätäjä saattoi käsiteltävässä asiassa ottaa huomioon myös sen, että savukkeiden, joissa on tunnusomainen maku, kieltämisen vaikutus korkeatasoisen terveyden suojelun saavuttamiseen olisi ollut huomattavasti vähäisempi, jos maustettujen tupakkatuotteiden nykyisille ja mahdollisille kuluttajille olisi jäänyt sisämarkkinoilla varavaihtoehdoksi edelleen mentolisavukkeet.[33]

62. Edellä esitetystä riippumatta ainakin kahdessa jäsenvaltiossa – Belgiassa ja Saksassa – oli direktiivin antamisajankohtana olemassa jo tiettyjen mentolipatruunoiden käyttökielto savukkeissa, niin ettei tätä mentolisavukkeiden konkreettista muotoa saanut tuoda markkinoille niissä.[34] Muissa jäsenvaltioissa sitä vastoin ei ilmeisesti ollut tuolloin olemassa vastaavia kieltoja. Puolan väite, jonka mukaan jäsenvaltioiden säännöstöjen välillä ei ollut eroja varsinkaan mentolisavukkeiden osalta, ei ole ainoastaan yleisesti hyödytön SEUT 114 artiklan toimintatavan kannalta, vaan se on myös konkreettisessa tapauksessa asiallisesti virheellinen.

30 — Esimerkiksi Saksa kielsi kaikkien maustettujen patruunoiden käytön savukkeissa, Belgia puolestaan ainoastaan mentolipatruunoiden. Ranskassa säädettiin raja-arvoja sellaisten lisäaineiden käytölle, joissa oli makea tai hapan maku. Liettua puolestaan kielsi kokonaan tietyt makuaineet, esimerkiksi kaikki sellaiset, jotka saavat aikaan vaniljan tai neilikan maun. Tätä aihetta koskeva kokonaiskatsaus löytyy komission yksiköiden 19.12.2012 julkaisemasta vaikutusten arvioinnista (”Impact Assessment”), SWD (2012) 452 final, erityisesti 1 osa, s. 34, ja 4 osa, s. 6.

31 — Direktiivin johdanto-osan kuudes perustelukappale; vastaavasti jo tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 64 kohta); tuomio Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, 39 kohta) ja tuomio Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, 38 kohta).

32 — Unionin tuomioistuimen sanoja käyttääkseni SEUT 114 artiklan käyttö oikeudellisena perustana ei edellytä sitä, että kaikilla siihen perustuvassa toimenpiteessä tarkoitetuilla tilanteilla olisi tosiasiallinen liittymä vapaaseen liikkuvuuteen jäsenvaltioiden välillä. Oleellista SEUT 114 artiklan käytössä oikeudellisena perustana on se, että tällä perustalla toteutetun toimenpiteen tosiasiallisena tavoitteena on sisämarkkinoiden toteuttamis- ja toimintaedellytysten parantaminen (ks. tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 80 kohta).

33 — Ks. tästä myös direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappale, josta voi päätellä, että unionin lainsäätäjän huoli koskee erityisesti tunnusomaisia makuja, jotka ovat omiaan vaikuttamaan kulutustottumuksiin.

34 — Ks. tästä vaikutusten arviointi (”Impact Assessment”), jonka komission yksiköt esittivät 19.12.2012, SWD (2012) 452 final, erityisesti 1 osa, s. 34.

63. Sallittakoon tässä yhteydessä vielä viittaus siihen, että niiden jäsenvaltioiden lukumäärä, jotka ovat antaneet lainsäädäntöä tai joiden tarkoituksena on ollut antaa lainsäädäntöä kyseisellä alalla komission ehdotuksen antamisajankohtaan mennessä, ei ole myöskään sellaisenaan ratkaiseva sen, että unionin lainsäätäjä on käyttänyt SEUT 114 artiklaa, laillisuuden arvioinnin kannalta, jos kyseisen artiklan käyttöä koskevat edellytykset täyttyivät kyseisen lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn toimen antamisajankohtana. [35]

64. SEUT 114 artiklan mukaiset unionin lainsäätäjän toimia koskevat edellytykset eivät nimittäin ole määrällisiä vaan laadullisia. Yhdenmukaistamistoimenpiteen antaminen ei riipu niinkään siitä, ovatko jäsenvaltiot antaneet tiettyä tuotetta koskevia säännöstöjä tai peräti kieltoja, ja jos ovat, niin kuinka moni. Jokainen olemassa oleva tai konkreettisesti odotettavissa oleva sisämarkkinakaupan häiriö voi oikeuttaa yhdenmukaistamistoimenpiteen, edellyttäen että noudatetaan yhdenmukaistamistoimivallan käyttämisen yleisiä periaatteita – erityisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta (SEU 5 artiklan 3 ja 4 kohta) [36]. [37]

65. Näin ollen Puolan ensimmäisen kanneperusteen ensimmäiseen osaan liittyvä väite on hylättävä.

ii) Väitetty uusien kaupan esteiden aiheutuminen

66. Lisäksi Puola väittää Romanian tukemana tämän ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisen osan yhteydessä, että tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, markkinoille saattamista koskevan kiellon aineellista soveltamisalaa ei määritetä riittävän täsmällisesti direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa, koska se ei sisällä sallittujen tai kiellettyjen makuaineiden luetteloa. Puolan mielestä tämä ei johda olemassa olevien kaupan esteiden poistamiseen vaan päinvastoin uusien kaupan esteiden syntymiseen, koska on syytä pelätä, että jäsenvaltiot käyttävät täytäntöönpanoon liittyvää liikkumavaraansa tässä yhteydessä eri tavoin.

67. Tämäkään väite ei kuitenkaan vakuuta.

68. Yleisesti ottaen asian luonteeseen kuuluu, että säännöksissä käytetään epätäsmällisiä oikeudellisia käsitteitä. Tämä pätee etenkin direktiivien, jotka on aina pantava täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä (ks. SEUT 288 artiklan kolmas kohta), säännöksiin. Unionin lainsäätäjällä on harkintavaltaa sen suhteen, mikä on tarkoituksenmukaisin lähentämistekniikka halutun tavoitteen saavuttamiseksi. [38]

69. Toiseksi on joka tapauksessa vaikea kuvitella, miten *kaikkien* sellaisten tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, kielto, josta direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään unionin laajuisesti, johtaisi jäsenvaltioissa täytäntöön pantaessa niin merkittäviin eroavuuksiin, että olisi syytä vakavasti pelätä uusia kaupan esteitä.

70. Vaikka tällaisia eroavuuksia esiintyisikin, unionin lainsäätäjä on huolehtinut direktiivissä riittävästi niiden välttämisestä. Direktiivin 7 artiklan 2–5 kohdassa Euroopan komissiolle annetaan kohdissa lähemmin kuvattavilla edellytyksillä mahdollisuus antaa täytäntöönpanotoimia ja delegoituja säädöksiä mahdollisesti jäljelle jääneiden epäselvyyksien poistamiseksi.

35 — Tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 24 kohta). Vastaavasti tuomio Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, 38 kohta) ja tuomio Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, 37 kohta).

36 — Ks. tästä toisen ja kolmannen kanneperusteen yhteydessä esittämäni näkemykset.

37 — Ks. ratkaisuehdotukseni Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio (C-398/13 P, EU:C:2015:190, 51 kohta).

38 — Tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-66/04, EU:C:2005:743, 45 kohta); tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-217/04, EU:C:2006:279, 43 kohta) ja tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 35 kohta).

71. Puolan direktiivin 7 artiklan vaihtoehtona ehdottaman sallittujen tai kiellettyjen makuaineiden unionin laajuisen luettelon julkaisemisen (eräänlainen ”positiivinen luettelo” tai ”negatiivinen luettelo”) ratkaisevana haittana olisi se, että tällainen sääntelytekniikka olisi kankea, sääntelyä voitaisiin kiertää ja luetteloa pitäisi jatkuvasti päivittää alan nopean kehityksen vuoksi. Tällainen menettelytapa rajoittaisi lisäksi suhteellisuusperiaatteen (SEU 5 artiklan 4 kohta) vastaisesti liiallisesti kansallisten elinten jäljellä olevaa liikkumavaraa.

72. Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on näin ollen kokonaisuudessaan perusteeton.

b) Jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten tulevan erilaisen kehityksen vaara (ensimmäisen kanneperusteen toinen osa)

73. Ensimmäisen kanneperusteen toisessa osassa Puola väittää, että on ”erittäin epätodennäköistä”, että Euroopan sisämarkkinoilla esiintyisi tulevaisuudessa mentolisavukkeiden kansallisista kielloista johtuvia kaupan esteitä.

74. Käsittelen tätä ongelmaa seuraavassa ainoastaan toissijaisesti. Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisen osan käsittelystä ilmenee joka tapauksessa, että jo direktiivin antamisajankohtana oli olemassa huomattavia kaupan esteitä tupakkatuotteita, joissa on tunnusomainen maku, koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten erojen vuoksi. Näin ollen *tulevien* kaupan esteiden syntymistä koskevaa kysymystä ei tarvitse oikeastaan käsitellä.

75. Minusta vaikuttaa lisäksi siltä, että Puolan väitteet ovat ristiriitaisia. Sen ensimmäisen kanneperusteen toisessa osassa esittämää väitettä siitä, ettei ole odotettavissa kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten erilaista kehitystä, on vaikea yhdistää ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisessä osassa aiemmin esitettyyn pelkoon siitä, että jäsenvaltiot käyttävät tunnusomaisten makujen kiellon täytäntöönpanon yhteydessä erilaisia menettelytapoja. [39]

76. Oli miten oli: vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 114 artiklan käyttö oikeudellisena perustana on mahdollista silloin, kun pyritään ehkäisemään sellaisten tulevien kaupan esteiden syntymistä, jotka aiheutuvat kansallisten lainsäädäntöjen eriytymisestä, mikäli tällaisten esteiden syntyminen on todennäköistä ja kyseisen toimenpiteen tarkoituksena on niiden ehkäiseminen. [40]

77. Juuri näin on käsiteltävässä asiassa, erityisesti kun kansainvälisenä asiayhteytenä otetaan huomioon Maailman terveysjärjestön (WHO) työ.

78. Vastaajina olevat unionin toimielimet ja osa niitä tukevista väliintulijoista ovat esittäneet vakuuttavasti, että unionin ja sen jäsenvaltioiden oli WHO:n tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen [41] mukaan rajoitettava sellaisten ainesosien – myös mentolin – käyttöä, jotka voivat parantaa tupakkatuotteiden makua, tai kiellettävä ne. On myönnettävä, ettei tämä ilmene suoraan itse puitesopimuksen sanamuodosta vaan sen 9 ja 10 artiklan täytäntöönpanon suuntaviivoista, jotka hyväksyttiin muutama vuosi sitten puitesopimuksen osapuolten konferenssissa. [42]

39 — Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 66 kohta.

40 — Tuomio Alliance for Natural Health ym. (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, 29 kohta); tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-380/03, EU:C:2006:772, 38 ja 41 kohta) ja tuomio Irlanti v. parlamentti ja neuvosto (C-301/06, EU:C:2009:68, 64 kohta).

41 — Hyväksytty 2.6.2004 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2004/513/EY (EUVL L 213, s. 8).

42 — Ks. tästä ”partial guidelines on Articles 9 and 10”, WHO:n tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen osapuolten konferenssin päätökset neljännessä kokouksessa Punta del Estessä (2010), FCTC/COP/4(10) ja muutettuina viidennessä kokouksessa Soulissa (2012), FCTC/COP/5(6); jäljempänä myös suuntaviivat tai WHO:n suuntaviivat. Suuntaviivojen 3.1.2.2 kohdassa, joka koskee nimenomaisesti myös mentolia makuaineena, todetaan seuraavaa: ”Parties should regulate, by prohibiting or restricting, ingredients that may be used to increase palatability in tobacco products”.

79. Vaikka nämä suuntaviivat eivät ole sellaisenaan oikeudellisesti sitovia, ne ovat kuitenkin WHO:n puitesopimuksen osapuolten antamia sopimuksen täytäntöönpanoa koskevia maailmanlaajuisia suosituksia.[43] Näin ollen ne toimivat ohjeina myös Euroopan unionin jäsenvaltioille, jotka ovat olleet päättämässä kyseisestä puitesopimuksesta.

80. Tässä tilanteessa unionin lainsäätäjä saattoi olettaa, että jäsenvaltioiden tasolla alettaisiin pian säännellä mentolin ja muiden tunnusomaisten makujen käyttöä tupakkatuotteissa, ellei unionin tasolla annettaisi yhdenmukaista sääntelyä. Irlanti ja Ranska ovat vahvistaneet tämän oikeudenkäyntimenettelyssä vakuuttavasti omien kansallisten käytäntöjensä osalta. Se Puolan korostama tosiseikka, että tosiasiassa Euroopan unionin jäsenvaltioissa ei pitkään aikaan ollut juurikaan tähän liittyvää kansallista sääntelyä, johtunee yksinomaan siitä, että komissio[44] oli suunnilleen samaan aikaan WHO:n suuntaviivojen ilmestymisen kanssa aloittanut lainsäädäntömenettelyn riidanalaisen direktiivin antamiseksi.[45]

81. Lisäksi unionin lainsäätäjä saattoi kohtuudella ottaa lähtökohdaksi sen, että mahdolliset kansalliset säännöstöt WHO:n puitesopimuksen täytäntöönpanemiseksi vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen ja johtavat näin uusien kaupan esteiden syntymiseen sisämarkkinoilla, jos unionin tasolla ei anneta yhdenmukaistamistoimenpidettä. Kyseisissä suuntaviivoissa ei edellytetä puitesopimuksen osapuolilta konkreettisia toimia vaan annetaan niille mahdollisimman laaja harkintavalta; suuntaviivoissa annetaan osapuolten erityisesti valita tupakkatuotteiden makuaineiden kieltojen ja pelkkien rajoitusten välillä, ja ne sisältävät ainoastaan esimerkkejä kyseisistä ainesosista.

82. Edellä esitetyn perusteella myös ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on perusteeton.

c) Välipäätelmä

83. Ensimmäinen kanneperuste on siten hylättävä kokonaisuudessaan.

2. Suhteellisuusperiaate (toinen kanneperuste)

84. Toinen kanneperuste koskee suhteellisuusperiaatetta. Puola väittää, että direktiivin riidanalaiset oikeussäännökset ovat ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa, sellaisena kuin se sisältyy SEU 5 artiklan 4 kohtaan.

43 — Ibidem, 1.1 kohta.

44 — Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, COM(2012) 788 final, esitettiin 19.12.2012. Sisäiset valmistelut ja komission kuulemiset tapahtuivat vastaavasti jo aiemmin.

45 — Vastaavasti ratkaisuehdotukseni Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio (C-398/13 P, EU:C:2015:190, 34 kohdan viimeinen virke).

a) Suhteellisuusperiaatetta koskevia yleisiä pohdintoja

85. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, ja erityisesti unionin toimielinten toimivallan käytön osalta se sisältyy SEU 5 artiklan 4 kohtaan. Periaate edellyttää, että kyseessä olevan säännöstön legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.[46] Kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, ja asetettujen rasitteiden on oltava asianmukaisessa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin nähden.[47]

86. Unionin toimien oikeasuhteisuutta koskevassa tuomioistuinvalvonnassa on otettava huomioon, että kun on kyse perusoikeuksiin puuttumisesta, unionin lainsäätäjän harkintavallan laajuus voi osoittautua rajoitetuksi tiettyjen seikkojen vuoksi. Näitä ovat muun muassa kyseinen ala, perusoikeuden luonne, puuttumisen luonne ja vakavuus sekä sen päämäärä.[48]

87. Käsiteltävä asia koskee elinkeinovapautta (perusoikeuskirjan 16 artikla). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan elinkeinovapauteen voidaan puuttua moninaisilla julkisen vallan toimilla, joilla voidaan yleisen edun nimissä rajoittaa taloudellisen toiminnan harjoittamista,[49] jolloin unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, kun on kyse aloista, joilla edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja.[50]

88. On kiistatonta, että unionin lainsäätäjän oli direktiiviä 2014/40 antaessaan ratkaistava juuri tällaisia monitahoisia taloudellisia, poliittisia ja sosiaalisia kysymyksiä, eikä yksikään asianosaisista aseta sitä vakavasti kyseenalaiseksi. Vastaavasti unionin lainsäätäjälle oli jätettävä laaja harkintavalta direktiivin perustana olevien arviointien yhteydessä, erityisesti niiden toimenpiteiden osalta, joiden avulla voidaan parhaiten saavuttaa Euroopan sisämarkkinoilla edellytetty korkeatasoinen terveyden suojelu (SEUT 9 artikla, SEUT 114 artiklan 3 kohta, SEUT 168 artiklan 1 kohta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 35 artiklan toinen virke). Tämä pätee myös sen vuoksi, että markkinoiden tulevaa kehitystä koskevien ennusteiden osalta voidaan luonnollisesti arvioida korkeintaan niiden uskottavuutta.

89. Harkintavallasta johtuu, että unionin lainsäätäjän voidaan olettaa loukanneen suhteellisuusperiaatetta ainoastaan, kun kyseinen unionin toimi on *ilmeisen suhteeton*, eli jos se on ilmeisen soveltumaton tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseen, ylittää selvästi sen, mikä on näiden päämäärien saavuttamiseksi tarpeellista, tai siitä aiheutuu haittoja, jotka ovat näihin päämääriin nähden ilmeisen suhteettomia.[51] Sitä vastoin on merkityksetöntä, onko toimella toteutettu toimenpide ainoa mahdollinen tai myös ainoastaan tarkoituksenmukaisin.

90. Näillä ehdoilla on seuraavaksi toteutettava riidanalaisten direktiivin säännösten oikeasuhteisuuden tuomioistuinvalvonta.

46 — Tuomio Maizena ym. (137/85, EU:C:1987:493, 15 kohta); tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-84/94, EU:C:1996:431, 57 kohta); tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 122 kohta); tuomio Digital Rights Ireland (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 46 kohta) ja tuomio Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 67 kohta).

47 — Tuomio Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, 21 kohta); tuomio Jippes ym. (C-189/01, EU:C:2001:420, 81 kohta) ja tuomio ERG ym. (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 86 kohta); vastaavasti myös tuomio Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 91 kohta).

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

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

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

51 — Tuomio Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 74, 81 ja 91 kohta); vastaavasti jo tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 52 kohta); tuomio S.P.C.M. ym. (C-558/07, EU:C:2009:430, 42 kohta) ja tuomio Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, 46 kohta).

b) Myyntikiellon soveltuvuus ja tarpeellisuus (toisen kanneperusteen ensimmäinen ja toinen osa)

91. Toisen kanneperusteen ensimmäisessä ja toisessa osassa Puola väittää, ettei mentolisavukkeiden kielto sovellu eikä ole tarpeellinen unionin lainsäätäjän direktiivillä tavoitteleman korkeatasoisen terveyden suojelun saavuttamiseen.

i) Ennalta varautumisen periaatetta koskeva alustava huomautus

92. Aluksi on huomautettava, ettei yksikään asianosaisista kiellä tupakointiin liittyviä terveysvaaroja.[52] Kaikki osapuolet ovat periaatteessa yhtä mieltä myös siitä, että tunnusomaiset maut helpottavat tai tukevat polttamista ja voivat siksi aiheuttaa terveysvaaroja.[53]

93. Osapuolten kiivaiden väittelyjen kohteena on sen sijaan kysymys siitä, miten mentolisavukkeiden kielto vaikuttaa nykyisten ja mahdollisten tupakoitsijoiden kulutuskäyttäytymiseen. Molemmat osapuolet perustavat väitteensä tieteellisiin tutkimuksiin ja moittivat vastapuolta siitä, ettei niiden näkemyksillä ole riittäviä tieteellisiä perusteluja.

94. Direktiivin 2014/40 lainmukaisuuden ja erityisesti riidanalaisten säännösten oikeasuhteisuuden arviointi ei riipu kuitenkaan laisinkaan siitä, voidaanko unionin lainsäätäjän esittämiä mentolisavukkeita koskevia terveysnäkökohtia – näkökohtia, jotka minusta vaikuttavat erittäin järkeviltä – todistaa riittävän täsmällisesti tieteen nykytilan nojalla.

95. Unionin lainsäätäjän oli nimittäin direktiiviä antaessaan otettava huomioon ennalta varautumisen periaate.[54] Kun sen vuoksi, että suoritetut tutkimukset eivät ole riittäviä, vakuuttavia tai selviä, osoittautuu mahdottomaksi määrittää varmasti, onko väitetty riski olemassa ja kuinka merkittävä se on, mutta todellinen vahinko kansanterveydelle on todennäköinen siinä tilanteessa, että riski toteutuisi, ennalta varautumisen periaatteen nojalla on oikeus toteuttaa rajoittavia toimenpiteitä, kunhan ne ovat syrjimättömiä ja objektiivisia.[55]

96. Myös WHO:n esittämä pyyntö, että maailmanlaajuisesti rajoitettaisiin sellaisten ainesosien, jotka voivat parantaa tupakan makua, myös mentolin,[56] käyttöä tupakkatuotteissa tai kiellettäisiin se, ei ole mitään muuta kuin ennalta varautumisen periaatteen ilmaisu.

52 — Unionin tuomioistuin toteaa puolestaan, että tupakkatuotteiden sisältämä nikotiini aiheuttaa riippuvuutta ja ettei sen myrkyllisyyttä ole kiistetty (tuomio Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 50 kohta ja tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 52 kohta).

53 — Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohta.

54 — Ks. vastaavasti tuomio Alliance for Natural Health ym. (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, 68 kohta), jossa unionin tuomioistuin korostaa, että unionin lainsäätäjällä on ”tarve ottaa huomioon ennalta varautumisen periaate, kun se osana sisämarkkinapolitiikkaa toteuttaa ihmisten terveyden suojeluun tähtääviä toimenpiteitä”.

55 — Tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio (C-180/96, EU:C:1998:192, 99 kohta); tuomio komissio v. Tanska (C-192/01, EU:C:2003:492, 52 ja 53 kohta); tuomio komissio v. Ranska (C-333/08, EU:C:2010:44, 93 kohta); tuomio Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, 60–62 kohta) ja tuomio Acino v. komissio (C-269/13 P, EU:C:2014:255, 57 kohta).

56 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 77–79 kohta.

97. Ennalta varautumisen periaate edellyttää tietysti, että unionin lainsäätäjä tekee päätöksensä aina ottaen huomioon luotettavimmat käytettävissä olevat tieteelliset tiedot ja kansainvälisen tutkimuksen tuoreimmat tulokset [57] (vastaavasti myös SEUT 114 artiklan 3 kohta). Sen enempää Puola kuin Romaniakaan ei ole kuitenkaan asettanut vakavasti kyseenalaiseksi sitä, että unionin lainsäätäjä on noudattanut tätä velvollisuuttaan käsiteltävässä asiassa. [58] Osapuolet ovat erimielisiä ainoastaan siitä, mitä päätelmiä saaduista tieteellisistä tiedoista oli tehtävä. Unionin lainsäätäjällä oli tältä osin kuitenkin laaja harkintavalta, jonka rajoja se ei ole tässä millään tavalla ylittänyt.

98. Edellä esitetyn perusteella oli ennalta varautumisen periaatteen nojalla hyvin perusteltua tai mahdollisesti jopa välttämätöntä säätää tunnusomaisten makujen käytölle tupakkatuotteissa yleisesti tiukat säännöt, varsinkin kun primaarioikeuden määräysten mukaan oli pyrittävä *korkeaan* terveyden suojelun tasoon (SEUT 9 artikla, SEUT 114 artiklan 3 kohta, SEUT 168 artiklan 1 kohta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 35 artiklan toinen virke).

ii) Myyntikiellon soveltuvuus (toisen kanneperusteen ensimmäinen osa)

99. Puola kiistää mentolisavukkeiden markkinoille saattamisen kiellon soveltuvuuden direktiivin tavoitteena olevaan terveyden suojelun parantamiseen – ennen kaikkea nuorten osalta – kolmella perusteella: Mentolisavukkeet ovat ensinnäkin ”perinteinen” tuote, joka ei vetoa nuoriin niin kuin muut maustetut tupakkatuotteet. Toiseksi ei ole objektiivisesti todistettu, että mentolisavukkeiden kielto soveltuisi houkuttelemaan vähemmän nuoria tupakoimaan tai vähentämään yleisesti tupakoitsijoiden määrää. Kolmanneksi mentolisavukkeiden laittomat markkinat Euroopassa kukoistaisivat.

– Mentolisavukkeiden kiellon terveysvaikutukset

100. Puolan kahteen ensimmäiseen väitteeseen voidaan vastata, että totesin jo edellä SEUT 114 artiklan yhteydessä, ettei ole olemassa asiallista syytä soveltaa väitettyihin ”perinteisiin” ja markkinoilla vakiintuneisiin tuotteisiin lievempiä terveydensuojelua koskevia perusteita kuin uusiin tuotteisiin. [59] Kuten Ranska erittäin perustellusti toteaa, tuotteen perinteisyys ei oikeuta sen säilymistä markkinoilla, jos se vaikeuttaa korkeatasoisen terveyden suojelun saavuttamista.

101. Lisäksi Puolan perustelut, joiden mukaan unionin toimielinten olisi todistettava objektiivisesti, että mentolisavukkeiden kielto houkuttelee vähemmän nuoria tupakoimaan tai että se vähentää yleisesti tupakoitsijoiden määrää, ovat mielestäni virheellisiä.

102. Kuten jo mainittiin, riidanalaisten säännösten soveltuvuus ei riipu näet niinkään siitä, voidaanko unionin lainsäätäjän olettamia tunnusomaisten makujen kiellon vaikutuksia (nykyisten tai mahdollisten) tupakoitsijoiden kulutuskäyttäytymiseen todistaa tieteellisesti riittävän täsmällisesti. Ennusteita markkinoiden tulevasta kehityksestä ei voi tietenkään varsinaisesti todistaa, ainoastaan niiden uskottavuutta voidaan arvioida.

57 — Tuomio komissio v. Tanska (C-192/01, EU:C:2003:492, 51 kohta); tuomio komissio v. Ranska (C-333/08, EU:C:2010:44, 92 kohta) ja tuomio Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, 60 kohta); ks. myös tuomio Monsanto Agricoltura Italia ym. (C-236/01, EU:C:2003:431, 113 kohta).

58 — Myös edellä alaviitteessä 42 mainitut WHO:n suuntaviivat, jotka direktiivin 1 artiklan ja johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen mukaan olivat unionin lainsäätäjän lähtökohtina, perustuvat ”sopimuspuolten parhaisiin käytettävissä oleviin tieteellisiin todisteisiin ja kokemuksiin” (ks. suuntaviivojen 1.1 kohta).

59 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 53 kohta.

103. Täysin uskottavalta vaikuttaa se, että mentolisavukkeiden ja muiden maustettujen savukkeiden kielto, kuten unionin lainsäätäjä olettaa, tekee nuorten ja nuorten aikuisten tupakan käytön aloittamisen vähemmän houkuttelevaksi ja helpottaa samalla säännöllisesti tupakoivien – ainakin joidenkin heistä – nikotiiniriippuvuudesta vapautumista. Lyhyesti sanoen: kun tunnusomaiset maut helpottavat tai tukevat tupakointia, koska ne voivat miedontaa tai peittää tupakansavun yleensä kitkerää, jopa pistävää makua, on helppo olettaa, että kyseisistä mauista luopuminen voi aiheuttaa vastakkaisen vaikutuksen ja auttaa näin parantamaan terveyden suojelua.

104. Tunnusomaisten makujen kieltoa tupakkatuotteissa ei voi missään tapauksessa pitää *ilmeisen soveltumattomana* mainitun tavoitteen saavuttamiseen ja korkean terveyden suojelun tason aikaansaamiseen Euroopan sisämarkkinoilla. Tämä pätee erityisesti, kun otetaan huomioon ennalta varautumisen periaate ja laaja harkintavalta, joka unionin lainsäätäjälle annetaan niiden toimenpiteiden valinnan yhteydessä, joiden avulla voidaan parhaiten saavuttaa Euroopan sisämarkkinoilla edellytetty korkeatasoinen terveyden suojelu.

– Väitetty mentolisavukkeiden laittomien markkinoiden kukoistus

105. Puolan ennustamasta mentolisavukkeiden laittomien markkinoiden kukoistuksesta voidaan todeta, että kyseessä on pelkkä väite, jota ei edes juurikaan perustella.

106. Vastaajina olevat unionin toimielimet ja osa niitä tukevista väliintulijoista ovat vastanneet tähän väitteeseen erityisesti viittaamalla direktiivin 15 ja 16 artiklan uusiin säännöksiin, joissa esitetään savukepakkausten jäljitettävyyttä ja pakkauksiin kiinnitettäviä turvaominaisuuksia koskevia yksityiskohtaisempia vaatimuksia.

107. On myönnettävä Puolan olevan oikeassa siinä, etteivät tällaiset varokeinot sellaisenaan sovellu varmasti estämään mentolisavukkeiden mahdollista salakuljetusta kolmansista maista ja laittomasti tuotujen tai kaupan pidettyjen mentolisavukkeiden myyntiä Euroopan unionin laittomilla markkinoilla.

108. Mielestäni ratkaisevaa ei voi kuitenkaan olla se, voidaanko tällä tavalla estää tehokkaasti salakuljetusta ja kauppaa laittomilla markkinoilla.[60] Ratkaisevia ovat pikemminkin seuraavat kaksi asiaa: Ensinnäkin direktiivin 15 ja 16 artikla hankaloittavat laittomia toimintoja ja helpottavat niiden havaitsemista. Toiseksi – ja erityisesti – kuluttajien on vaikeampi varastoida mentolisavukkeita ja muita maustettuja savukkeita tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, markkinoille saattamisen kiellon voimaantulon jälkeen. Pelkästään tämän seikan perusteella voidaan jo olettaa, että kielto vaikuttaa korkeatasoisen terveyden suojelun varmistamiseen. Se, että kieltoja mahdollisesti kierretään satunnaisesti, ei tue lähtökohtaisesti niiden soveltumattomuutta päämäärän saavuttamiseen.

109. Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on siten perusteeton.

iii) Myyntikiellon tarpeellisuus (toisen kanneperusteen toinen osa)

110. Lisäksi Puola kiistää, että mentolisavukkeiden markkinoille saattamisen kielto on tarpeellinen direktiivin päämääränä olevan korkeatasoisen terveyden suojelun saavuttamiseksi Euroopan sisämarkkinoilla.

60 — Vastaavasti tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 129 kohta). Vastaava ajatus löytyy lisäksi ratkaisuehdotuksestani CHEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:170, 123 kohta) ja ratkaisuehdotuksestani Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, 107 ja 108 kohta).

111. Puolan tässä yhteydessä esittämät perustelut voidaan jakaa kahteen aihepiiriin: yhtäältä on kysymys siitä, oliko yleinen kaikkien tunnusomaisten makujen kielto, johon sisältyy myös mentoli, tarpeellinen, ja toisaalta siitä, olisiko unionin lainsäätäjällä ollut käytettävissään lievempiä, vähemmän rajoittavia keinoja kuin kielto.

– Yleisen kaikkien tunnusomaisten makujen kiellon tarpeellisuus

112. Ensimmäisestä aihepiiristä on todettava, että esitin jo edellä – SEUT 114 artiklan yhteydessä –, etteivät Puolan esittämät mentolisavukkeiden erityisasemaa maustettujen savukkeiden markkinasegmentissä koskevat perustelut vakuuta.[61]

113. Vaikka olettaisi Puolan väitteen mentolisavukkeiden perinteisyydestä muihin maustettuihin savukelajeihin verrattuna pitävän paikkansa, se ei riitä oikeuttamaan yleisenä tavoitteena olevan korkean terveyden suojelun tason minkäänlaista heikennystä tupakkatuotteiden sisämarkkinoilla.

114. Kieltämällä kaikki tunnusomaiset maut direktiivissä noudatetaan, kuten käy ilmi erityisesti direktiivin 1 artiklasta ja johdanto-osasta,[62] WHO:n laatimia suuntaviivoja.[63]

115. Jos unionin lainsäätäjä ei olisi sisällyttänyt mentolia tunnusomaisten makujen kieltoon, direktiivin vaikutus korkeatasoisen terveyden suojelun aikaansaamiseen olisi ollut huomattavasti vähäisempi. Maustettujen tupakkatuotteiden nykyisille ja mahdollisille kuluttajille olisi nimittäin jäänyt sisämarkkinoilla varavaihtoehdoksi edelleen mentolisavukkeet, mikä helpottaisi nuorten ja nuorten aikuisten tupakan käytön aloittamista ja voisi samalla vaikeuttaa tupakoijien nikotiiniriippuvuudesta vapautumista.[64]

116. Lisäksi Euroopan unioni olisi todennäköisesti ollut alttiimpi prosessiriskille Maailman kauppajärjestössä (WTO), jos se ei olisi kieltänyt mentolisavukkeita muiden maustettujen savukkeiden tavoin. WTO:n riitojenratkaisuelin piti vuonna 2012 julkaisemassaan raportissa sitä WTO:n sääntöjen rikkomisena, että Yhdysvallat kielsi neilikan makuisten savukkeiden myynnin, kun taas mentolisavukkeita sai edelleen myydä.[65] Puolan käsityksestä poiketen ei vaikuta mitenkään poissuljetulta vaan pikemminkin loogiselta soveltaa tätä WTO:n raporttia tässä yhteydessä kiinnostaviin ongelmiin, varsinkin kun raportin lähtökohtana on neilikan ja mentolin makuisten savukkeiden vertailu (WTO:n kaupan teknisiä esteitä koskevassa sopimuksessa tarkoitettuina samankaltaisina tuotteina).

117. Kun nämä seikat otetaan huomioon, *kaikkien* tunnusomaisten makujen, mukaan lukien mentoli, kiellon tarpeellisuutta ei voi vakavasti asettaa kyseenalaiseksi.[66] Yleinen kielto ei missään tapauksessa ylitä *selvästi* sitä, mikä on tarpeellista korkeatasoisen terveyden suojelun tavoitteen saavuttamiseksi Euroopan sisämarkkinoilla.

61 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 48–57 kohta.

62 — Direktiivin johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

63 — Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 77–79 ja 96 kohta.

64 — Tähän ei vaikuta se, että mentoli on Puolan mainitseman tutkimuksen mukaan harvimmin mainittu syy tupakoinnin aloittamiselle. Kaikkien vähäistenkin syiden eliminointi vaikuttaa terveyden suojelun korkean tason saavuttamiseen tupakkatuotteiden sisämarkkinoilla.

65 — WTO:n pysyvän valituselimen raportti 4.4.2012 (WT/DS406/AB/R, ”United States – Measures affecting the production and sale of clove cigarettes”, haettavissa WTO:n internetsivulla www.wto.org), erityisesti 298 kohta.

66 — Ks. vastaavasti – suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden kaupan pitämisen kiellosta – tuomio Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, 47 kohta) ja tuomio Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, 49 kohta).

– Puolan esille ottamat oletetut lievemmät keinot

118. Toisesta mainitusta aihepiiristä Puola esittää olennaisesti kolme vaihtoehtoa, jotka sen mielestä olisi otettava tarkasteltavaksi mentolisavukkeiden täydellistä kieltoa lievempinä keinoina: ikärajojen käyttöönotto kyseisten savukkeiden myynnissä, erityisten varoitusten laittaminen pakkauksiin sekä kohdennetut valistuskampanjat.

119. Tähän on todettava, että oikeasuhteisuuden arvioinnissa voidaan ottaa huomioon mahdolliset unionin lainsäätäjän toimia lievemmät keinot ainoastaan silloin, kun ne soveltuvat yhtä hyvin kyseisellä unionin säädöksellä tavoitellun päämäärän saavuttamiseen.[67]

120. Mainittujen ikärajojen kohdalla näin ei ole. Kuten asian käsittelyyn osallistuvat unionin toimielimet ja useat käsittelyyn osallistuvista jäsenvaltioista vakuuttavasti ovat esittäneet, ikärajoja on helppo kiertää, ja niiden noudattamista on erittäin vaikea valvoa.

121. Yhtäältä on mahdollista, että alaikäiset hankkivat maustettuja savukkeita perheeseensä tai ystävä- ja tuttavapiiriinsä kuuluvien täysi-ikäisten henkilöiden kautta. Toisaalta edes maustettujen savukkeiden ostoon liittyvä täysi-ikäisyyden vaatimus ei varmista, että nuoria kuluttajia, jotka ovat hiljattain ylittäneet vaaditun ikärajan, suojellaan asianmukaisesti nikotiinin käytön vaaroilta. Kuten asiaa unionin tuomioistuimessa käsiteltäessä vakuuttavasti esitettiin, erityisessä vaarassa ovat paitsi alaikäiset myös täysi-ikäisyysrajan ylittäneet nuoret aikuiset (ennen kaikkea 18–25-vuotiaiden ikäryhmä), koska nikotiinipitoisten tuotteiden käyttö voi alkaa ja sen todetaan alkavan usein myös vielä ennen 25 vuoden ikää.

122. Valmistajien ja tuojien velvollisuutta kiinnittää mentolisavukkeiden pakkauksiin varoituksia ei voi myöskään pitää korkeatasoisen terveyden suojelun tavoitteen kannalta yhtä sopivana kuin kaikkien sellaisten tupakkatuotteiden myyntikieltoa, joissa on tunnusomainen maku. Vaikka laadittaisiin varoituksia, joissa varoitetaan, että maustetut savukkeet eivät ole vähemmän vaarallisia kuin maustamattomat, se ei muuttaisi sitä, että tuotteet olisivat koko ajan kuluttajien saatavissa. Savukkeiden, joissa on tunnusomainen maku, myynti voisi näin edelleen toimia Euroopan sisämarkkinoiden korkeatasoisen terveyden suojelun jarruna. Mutta tähän liittyy muutakin: kuten Irlanti sattuvasti toteaa, tietyt makuihin liittyvät varoitustekstit voisivat olla jopa haitallisia, koska ne voisivat – mainoksen tavoin – erityisellä tavalla ja pelkkää ainesosaluetteloa tehokkaammin kiinnittää kuluttajan huomion tunnusomaisten makujen olemassaoloon.

123. Sama pätee Puolan ajatukseen tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, vaarallisuutta koskevista valistuskampanjoista. Kuten komissio perustellusti toteaa, valistuskampanjat eivät lainkaan sovellu tunnusomaisten makujen käyttöä koskevista erilaisista kansallisista sääntelyistä johtuvien kaupan esteiden poistamiseen tai niiden syntymisen estämiseen SEUT 114 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

124. Näin ollen toisen kanneperusteen kahdella ensimmäisellä osalla ei ole menestymismahdollisuuksia.

c) Oikeasuhteisuus suppeammassa merkityksessä (toisen kanneperusteen kolmas osa)

125. Toisen kanneperusteen kolmannessa osassa Puola käsittelee oikeasuhteisuutta suppeammassa merkityksessä. Puola valittaa taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia, joita mentolisavukkeiden kielto sen käsityksen mukaan maalle aiheuttaa, vieläpä paljon laajemmin kuin muille jäsenvaltioille. Lisäksi Puola väittää, ettei unionin lainsäätäjä ole tehnyt kustannus-hyötyanalyysia, ainakaan sellaista, joka olisi kohdistunut erityisesti mentolisavukkeisiin.

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

126. Toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta olettaa, oikeasuhteisuuden suppeammassa merkityksessä arviointi on suhteellisuusperiaatteeseen liittyvä itsenäinen kolmas vaihe. Sen mukaan unionin toimeen liittyvät velvoitteet eivät saa olla sen tavoitteeseen nähden suhteettomia.[68] Sen vuoksi unionin lainsäätäjän on aina varmistettava, ovatko valitulla toimenpiteellä tavoiteltavat päämäärät omiaan oikeuttamaan tiettyjen toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset[69] (ks. myös – esityksestä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi – toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan 5 artiklan viimeinen virke[70]).

127. Käsiteltävässä asiassa parlamentti ja neuvosto saattoivat unionin lainsäädäntöeliminä tukeutua erityisesti komission tekemään vaikutusten arviointiin,[71] jossa käsitellään myös direktiivillä käyttöön otettujen toimenpiteiden taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia.[72]

128. Koska mentolisavukkeilla *ei* siis ole maustettujen savukkeiden markkinasegmentissä erityisasemaa,[73] erityisesti tähän tuotteeseen keskittyvä vaikutusten arviointi ei Puolan käsityksen vastaisesti ollut tarpeen.

129. Saattaa olla, että mentolisavukkeiden katoaminen markkinoilta unionin oikeuden tupakkatuotteisiin, joissa on tunnusomainen maku, kohdistuvan myyntikiellon johdosta voi aiheuttaa tilapäisiä epäedullisia vaikutuksia tiettyjen tupakanviljelyä harjoittavien maanviljelijöiden ja tupakkatuotteita valmistavien ja myyvien yritysten taloudelliseen tilanteeseen ja voi pahimmassa tapauksessa johtaa jopa joidenkin työpaikkojen menetykseen.

130. On kuitenkin muistettava, että ihmisten terveyden suojelu on unionin oikeuden arvojärjestyksessä huomattavasti korkeammalla kuin tällaiset lähinnä taloudelliset edut (ks. SEUT 9 artikla, SEUT 114 artiklan 3 kohta, SEUT 168 artiklan 1 kohta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 35 artiklan toinen virke), niin että terveyden suojelulla voidaan perustella sitä, että tietyille talouden toimijoille koituu huomattaviakin epäedullisia taloudellisia seurauksia.[74]

131. Se, että Puolan talous kärsii mentolisavukkeiden kiellosta mahdollisesti enemmän kuin muiden jäsenvaltioiden talous, ei tee direktiiviin sisältyvää tunnusomaisten makujen kieltoa suhteettomaksi. Kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden taloudellisten rakenteiden erot, on vaikea kuvitella tapausta, jossa unionin säädös vaikuttaa kaikkiin jäsenvaltioihin täsmälleen samalla tavalla.[75] Kuten asian käsittelyyn unionin tuomioistuimessa osallistuneet unionin toimielimet perustellusti korostavat, lainsäädännön lähentäminen Euroopan sisämarkkinoilla menettäisi pääosin merkityksensä, jos sitä voisi toteuttaa ainoastaan tapauksissa, joissa kaikissa jäsenvaltioissa vallitsee jo muutenkin pitkälti samanlaiset olosuhteet.

68 — Tuomio Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, 21 kohta); tuomio Jippes ym. (C-189/01, EU:C:2001:420, 81 kohta) ja tuomio ERG ym. (C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 86 kohta); vastaavasti myös tuomio Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 91 kohta).

69 — Tuomio Arcelor Atlantique et Lorraine ym. (C-127/07, EU:C:2008:728, 59 kohta); tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 53 kohta) ja tuomio Luxemburg v. parlamentti ja neuvosto (C-176/09, EU:C:2011:290, 63 kohta).

70 — Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 2 (jäljempänä pöytäkirja N:o 2).

71 — ”Impact Assessment”, jonka komission yksiköt esittivät 19.12.2012, SWD(2012) 452 final, erityisesti 1 osa, s. 98– ja 120–.

72 — Myös unionin tuomioistuin ottaa unionin toimien pätevyyttä tutkiessaan joskus huomioon komission vaikutusten arvioinnin (ks. esimerkiksi tuomio Vodafone ym., C-58/08, EU:C:2010:321, 55 ja 65 kohta).

73 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 48–57 kohta.

74 — Vastaavasti tuomio Nelson ym. (C-581/10 ja C-629/10, EU:C:2012:657, 81 kohta), joka koskee kuluttajansuojaa.

75 — Esimerkiksi unionin oikeuden autoja koskevat ympäristönsuojelumääräykset vaikuttavat enemmän niihin jäsenvaltioihin, joissa autoteollisuudella on merkittävä rooli. Myös oluen valmistusta ja myyntiä koskevat unionin toimet vaikuttaisivat enemmän niissä jäsenvaltioissa, joissa on merkittävää näiden juomien tuotantoa ja joissa niiden kulutus on suurinta.

132. Puolan ennustamat tappiot kyseisen jäsenvaltion maataloudessa ja tupakka-alalla [76] – jos oletetaan sen olevan oikeassa – ovat verrattain kohtuullisia ja siedettäviä, varsinkin kun ilmeisesti on kyse pelkästä liikevaihdon vähenemisestä eikä esimerkiksi nettovoiton menetyksestä.

133. Edellä esitetystä riippumatta mahdollisia taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia, joita mentolisavukkeiden kielto saattaa aiheuttaa, lieventää peräti 20.5.2020 asti – siis neljä vuotta direktiivin täytäntöönpanon määräajan jälkeen – jatkuva siirtymäaika. Erityisesti kyseiset maanviljelijät voivat mahdollisesti saada lisäksi yhteisen maatalouspolitiikan mukaista tulotukea.

134. Kaiken kaikkiaan unionin lainsäätäjän oli hyvin perusteltua – eikä varsinkaan *ilmeisen suhteetonta* – asettaa direktiivillä tavoiteltava terveyden suojelun korkea taso etusijalle niihin taloudellisiin ja sosiaalisiin seikkoihin verrattuna, jollaisia Puola tuo esiin käsiteltävässä asiassa.

135. Näin ollen toisen kanneperusteen kolmaskin osa on perusteeton.

d) Välipäätelmä

136. Edellä esitetyn perusteella myöskään toista kanneperustetta ei näin ollen voida hyväksyä.

3. Toissijaisuusperiaate (kolmas kanneperuste)

137. Puolan kolmas ja viimeinen kanneperuste perustuu toissijaisuusperiaatteeseen, sellaisena kuin se sisältyy SEU 5 artiklan 1 kohdan toiseen virkkeeseen luettuna yhdessä SEU 5 artiklan 3 kohdan kanssa.

138. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla (SEU 5 artiklan 3 kohta).

139. Koska unionilla ei ole yleistoimivaltaa sisämarkkinoista säätämiseksi [77] ja sisämarkkinat kuuluvat unionin ja sen jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alaan (SEUT 4 artiklan 2 kohdan a alakohta), SEUT 114 artiklan mukaisiin yhdenmukaistamistoimenpiteisiin – kuten käsiteltävään direktiiviin – sovelletaan toissijaisuusperiaatetta. [78]

140. Toissijaisuusperiaatteen noudattamista valvotaan unionin tuomioistuimissa. [79] Valvontaan liittyy erityisesti kaksi näkökohtaa: ensinnäkin unionin toimien sisällön yhteensopivuus toissijaisuusperiaatteen kanssa (ks. a kohta) ja toiseksi niiden perustelu toissijaisuusperiaatteen kannalta (ks. b kohta). Puola käsittelee kolmannessa kanneperusteessaan molempia näkökohtia.

76 — Kanteessa viitataan siihen, että Puola kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joissa mentolisavukkeiden osuus tuotannossa ja kulutuksessa on suhteellisen suuri. Jos mentolisavukkeet kielletään, Puola olettaa tupakkaa tuottavan maanviljelijän liikevaihdon pienenevän 400–500 euroa vuodessa. Lisäksi Puola olettaa usein pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kuuluvien tupakkatuotteiden myyntipaikkojen liikevaihdon todennäköisesti pienenevän, mainitsematta kuitenkaan tästä lukuja.

77 — Tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-376/98, EU:C:2000:544, 83 kohta).

78 — Näin myös jo tähänastinen, Lissabonin sopimuksen voimaantuloa edeltänyttä aikaa koskeva oikeuskäytäntö; ks. tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 179 kohta) ja tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 75 kohta).

79 — Ks. erityisesti tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-233/94, EU:C:1997:231, 23–29 kohta); tuomio Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto (C-377/98, EU:C:2001:523, 30–34 kohta); tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 177–185 kohta); tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 72–79 kohta) ja tuomio Viro v. parlamentti ja neuvosto (C-508/13, EU:C:2015:403, 44–55 kohta).

a) Direktiivin sisällön yhteensopivuus toissijaisuusperiaatteen kanssa

141. Puola arvostelee Romanian tukemana ensinnäkin sitä, ettei unionin lainsäätäjä tehnyt ennen direktiivin antamista ”vertailevan tehokkuuden testiä”.

142. Tällä Puola viittaa kaksivaiheiseen testiin, jolla SEU 5 artiklan 3 kohdan mukaan on ratkaiseva merkitys toissijaisuusperiaatteen käytännön toteutuksen kannalta:

— Unionin toimielinten on ensinnäkin varmistettava, että ne toimivat ainoastaan, jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita (testin *negatiivinen osatekijä*).

— Toiseksi unionin toiminta on sallittua ainoastaan, jos ja siltä osin kuin suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla (testin *positiivinen osatekijä*).

Toissijaisuustestin näiden kahden osatekijän avulla tarkastellaan viime kädessä kahdesta eri näkökulmasta samaa kysymystä, nimittäin sitä, onko suunniteltujen tavoitteiden toteuttamiseksi toimittava unionin tasolla vai jäsenvaltioiden tasolla.

143. Asian käsittelyyn osallistuvien unionin toimielinten käsityksen vastaisesti testiä ei ole aina läpäisty, kun on olemassa edellytykset SEUT 114 artiklan käytölle sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteiden oikeudellisena perustana. On kyllä totta, että suuri osa SEU 5 artiklan 3 kohtaan liittyvästä tarkastelusta muistuttaa sitä, joka on merkityksellistä myös SEUT 114 artiklan yhteydessä. Täysin toisiaan vastaavia ne eivät kuitenkaan ole.

144. SEUT 114 artikla antaa nimittäin tietoa siitä, onko unionilla ylipäänsä toimivaltaa sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteiden toteuttamiseen. SEU 5 artiklan 3 kohdan mukainen toissijaisuusperiaate sen sijaan määrittää, käyttääkö unioni toimivaltaansa konkreettisessa tapauksessa, ja jos käyttää, niin millä tavalla. Toisin sanoen unionin ja jäsenvaltioiden *toimivallan jako* määritetään SEUT 114 artiklassa, kun taas toissijaisuusperiaate määrittää unionin toimielinten *toimivallan käytön* oikeudellisesti sitovat suuntaviivat (SEU 5 artiklan 1 kohta).

145. Toissijaisuusperiaatteen noudattamista on arvioitava lähtökohtaisesti koko direktiivin osalta eikä erikseen sen jokaisen säännöksen osalta.[80] Kuten jo SEU 5 artiklan 3 kohdan sanamuodosta voi päätellä, direktiiviin sisältyvät *toimenpiteet* on arvioitava ottamalla huomioon direktiivillä tavoitellut *päämäärät*. Vastaavasti käsiteltävässä asiassa toissijaisuuskysymystä ei pidä arvioida pelkästään *mentolisavukkeiden* osalta, sillä tämän erityisen savukelajin kieltoa ei voi – kuten edellä perusteellisesti jo kuvattiin[81] – pitää itsenäisenä ja erillisenä toimenpiteenä suhteessa kaikkien sellaisten tupakkatuotteiden kieltoon, joissa on tunnusomainen maku.

146. Kun unionin tuomioistuimissa kiistellään siitä, onko toissijaisuusperiaatteen sisällölliset vaatimukset otettu huomioon SEUT 114 artiklaa sovellettaessa, on muistettava, että unionin toimielinten toimivallan käyttö sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteitä toteutettaessa edellyttää sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä, joiden yhteydessä on suoritettava monitahoisia arviointeja. Valvonta tapahtuu ensisijaisesti poliittisella tasolla, ja siihen osallistuvat kansalliset parlamentit, ja Lissabonin sopimukseen liitetyssä pöytäkirjassa N:o 2 otettiin sitä varten käyttöön erityiset menettelyt. Kuten jo suhteellisuusperiaatteen yhteydessä totesin,[82] tällaisten tarkastelujen tuomioistuinvalvonta on sen sijaan mahdollista vain rajoitetusti.

80 — Vastaavasti myös tuomio Viro v. parlamentti ja neuvosto (C-508/13, EU:C:2015:403, 51 kohta).

81 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 48–57 kohta.

82 — Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 89 ja 90 kohta.

147. Unionin tuomioistuin voi ainoastaan valvoa, ovatko unionin poliittiset toimielimet pysyneet niille annetun harkintavallan rajoissa toissijaisuusperiaatteen osalta toimivaltaansa käyttäessään. Unionin tuomioistuin tutkii, ovatko toimielimet perustaneet arvionsa toissijaisuuskysymyksestä konkreettisessa tapauksessa riittäviin tosiseikkoihin ja ovatko ne tehneet tällöin ilmeisen arviointivirheen. [83]

148. Toissijaisuuden tiukempaa tuomioistuinvalvontaa saatetaan tarvita, jos unionin toimi koskee poikkeuksellisesti jäsenvaltioiden kansalliseen identiteettiin liittyviä kysymyksiä (SEU 4 artiklan 2 kohta). [84] Käsiteltävässä asiassa tälle ei ole kuitenkaan perusteita, niin että arviointiperusteena voidaan käyttää ilmeistä arviointivirhettä.

i) Toissijaisuustestin negatiivinen osatekijä: toimenpiteet, joita ei voida toteuttaa riittävän hyvin jäsenvaltioiden tasolla

149. Toissijaisuustestin negatiivisen osatekijän yhteydessä on arvioitava, olisiko toteutettavien tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien toimenpiteiden tavoitteet voitu toteuttaa riittävän hyvin jäsenvaltioiden tasolla.

150. Toissijaisuustestin negatiivisen osatekijän yhteydessä voidaan yleensä tarkastella erityisesti seuraavia kolmea näkökohtaa.

151. Ensinnäkin on kyse jäsenvaltioiden teknisistä ja taloudellisista valmiuksista. Jos on olemassa jäsenvaltioita, jotka eivät lainkaan kykene toteuttamaan ongelman ratkaisemiseksi tarvittavia toimenpiteitä, se on merkki siitä, että toissijaisuustestin negatiivinen osatekijä on läpäisty.

152. Toiseksi on kysyttävä, onko kyse kansallisista, alueellisista tai paikallisista erityispiirteistä. Jos näin on, se tukee toimimista jäsenvaltion tasolla ja asian saattamista sellaisten elinten käsiteltäväksi, jotka ovat kyseisten toimenpiteiden kannalta lähempänä ja asiantuntevampia.

153. Kolmanneksi on tutkittava, onko ratkaistavalla ongelmalla puhtaasti paikallinen tai alueellinen ulottuvuus vai onko sillä päinvastoin rajatylittävä ulottuvuus, johon ei luonnollisesti voida puuttua tehokkaasti kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Rajatylittävien ongelmien olemassaolo on yksi tärkeimmistä merkeistä siitä, että toissijaisuustestin negatiivinen osatekijä on läpäisty. [85]

154. Rajatylittävän kaupan esteiden purkaminen Euroopan sisämarkkinoilla, mihin SEUT 114 artiklassa erityisesti keskitytään, on malliesimerkki toimenpiteistä, joita ei yleensä voi toteuttaa riittävän hyvin jäsenvaltioiden tasolla. [86] Jos ei oteta huomioon sitä erittäin epätodennäköistä tapausta, jossa kaikki asianomaiset jäsenvaltiot ovat antaneet asianmukaisessa ajassa olennaisesti samansisältöistä rinnakkaista lainsäädäntöä, kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla toimiminen johtaa hyvin usein moninaisten säännösten sekamelskaan, jolla ei poisteta kaupan esteitä vaan mahdollisesti lisätään niitä. [87]

83 — Vastaavasti eräissä viimeaikaisessa oikeuskäytännössä käytetyissä ilmaisuissa; ks. yhtäältä tuomio Viro v. parlamentti ja neuvosto (C-508/13, EU:C:2015:403, 54 kohta: ”– – kun se on – – katsonut yksityiskohtaisten seikkojen perusteella ja arviointivirhettä tekemättä, että unionin yleinen etu voitiin toteuttaa paremmin unionin tason toiminnalla”) ja toisaalta tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 78 kohta, jossa arvioidaan, saattoiko unionin lainsäätäjä ”legitiimisti katsoa”, että sen oli toteutettava toimenpiteitä unionin tasolla).

84 — Tältä osin kannattaa tutkia suhteellisuusperiaatetta koskevaa oikeuskäytäntöä, jossa otetaan kyseisen aiheen tai perusoikeuden mukaan lähtökohdaksi enemmän tai vähemmän tiukat tuomioistuinvalvonnan kriteerit (ks. esimerkiksi yhtäältä tuomio Digital Rights Ireland, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 47 kohta ja toisaalta tuomio Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, 46 kohta).

85 — Vastaavasti jo ”Toissijaisuusperiaatteen soveltamista koskeva yleinen lähestymistapa”, josta päätettiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa Edinburghissa 11. ja 12.12.1992 (ks. puheenjohtajan päätelmät, A osa, liite 1, II jakson ii kohta, EYVL 12), jossa puhutaan ”useisiin jäsenvaltioihin vaikuttavista näkökohdista”.

86 — Tuomio Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto (C-377/98, EU:C:2001:523, 32 kohta).

87 — Vastaavasti myös tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 182 ja 183 kohta) ja tuomio Alliance for Natural Health ym. (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, 106 ja 107 kohta).

155. Käsiteltävässä asiassa Puola pyrkii asettamaan kyseenalaiseksi rajatylittävän ulottuvuuden sisältävän ongelman olemassaolon viittaamalla erilaisiin kulutustottumuksiin ja talouden erilaisiin rakenteisiin Euroopan unionin 28 jäsenvaltiossa. Koska mentolisavukkeilla on suhteellisen suuri markkinaosuus ainoastaan kolmessa jäsenvaltiossa – nimittäin Puolassa, Slovakiassa ja Suomessa –, mentolin käyttöön tupakkatuotteiden tunnusomaisena makuna liittyvät terveyspoliittiset toimenpiteet voidaan Puolan mielestä toteuttaa jäsenvaltioiden tasolla.

156. Tätä väitettä ei voida hyväksyä kahdesta syystä.

157. Puola jättää ensinnäkin huomiotta päätettyjen toimenpiteiden varsinaisen tavoitteen. Sen enempää direktiivi yleisesti kuin riidanalainen mentolisavukkeiden kielto erityisesti eivät ole luonteeltaan pelkästään terveyspoliittisia. Niiden tarkoituksena on pikemminkin tupakkatuotteiden kaupan esteiden purkaminen varmistaen samalla korkeatasoinen terveyden suojelu. Kuten jo mainittiin,[88] kaikkien tunnusomaisten makujen kielto on hinta tupakkatuotteiden mahdollisuudesta liikkua vapaasti Euroopan sisämarkkinoilla siten, että samanaikaisesti varmistetaan korkeatasoinen terveyden suojelu. Kun direktiivillä, kuten tässä, on kuitenkin samanaikaisesti kaksi tavoitetta, joiden välillä on yhteys, tavoitteita ei voi tarkastella toissijaisuustestin yhteydessä erikseen, vaan niitä on arvioitava yhdessä.[89]

158. Ongelman, jolla on rajatylittävä ulottuvuus, olemassaoloa ei voi toiseksi sulkea pois pelkästään sen seikan perusteella, että jäsenvaltioiden markkinaolosuhteet eroavat toisistaan. Markkinatilanne on hyvin harvoin sama kaikissa jäsenvaltioissa ennen sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteen toteutusta. Tällä ei kuitenkaan ole ratkaisevaa merkitystä. Ratkaisevaa on se, käydäänkö kyseisellä alalla mainittavaa rajatylittävää kauppaa tai onko sitä odotettavissa ja voivatko jäsenvaltiot yksinään ratkaista tämän kaupan olemassa tai odotettavissa olevat esteet.

159. Käsiteltävässä asiassa on selvää, että tupakkatuotteiden markkinoille on tunnusomaista vilkas rajatylittävä kauppa,[90] että jäsenvaltioissa voimassa olevat tunnusomaisten makujen käyttöä koskevat säännöt eroavat selvästi toisistaan ja että on odotettavissa lisää eroja.[91]

160. Tässä tilanteessa unionin lainsäätäjää ei voi moittia ilmeisen arviointivirheen tekemisestä, kun se olettaa, että on olemassa ongelma, jolla on rajatylittävä ulottuvuus ja jota ei voida ratkaista pelkästään jäsenvaltioiden toimenpiteillä.[92]

ii) Toissijaisuustestin positiivinen osatekijä: toimenpiteet, jotka voidaan niiden laajuuden tai vaikutusten vuoksi toteuttaa paremmin unionin tasolla

161. Toissijaisuustestin positiivisen osatekijän yhteydessä on arvioitava, voidaanko toteutettavien tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien toimenpiteiden tavoitteet saavuttaa niiden laajuuden tai vaikutusten vuoksi paremmin unionin tasolla.

162. Tässä toissijaisuustestin toisessa vaiheessa on siis kyse siitä, tuottaako unionin toimielinten toiminta *lisäarvoa* siinä mielessä, että unionin yleinen etu voidaan toteuttaa paremmin unionin tason toiminnalla kuin toimenpiteillä, jotka toteutetaan jäsenvaltioiden tasolla.[93]

88 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohta.

89 — Vastaavasti tuomio Viro v. parlamentti ja neuvosto (C-508/13, EU:C:2015:403, 46–48 kohta).

90 — Direktiivin johdanto-osan kuudes perustelukappale; vastaavasti jo tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 64 kohta); tuomio Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, 39 kohta) ja tuomio Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, 38 kohta).

91 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 59 ja 62 kohta.

92 — Ks. tästä erityisesti direktiivin johdanto-osan 60 perustelukappale.

93 — Tuomio Viro v. parlamentti ja neuvosto (C-508/13, EU:C:2015:403, 54 kohta).

163. Unionin poliittisten toimielinten on siis ennen jokaisen sellaisen toimen antamista, joka ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, rajoituttava viime kädessä sellaisten merkittävien kysymysten sääntelyyn, jotka ovat Euroopan yhteisen edun mukaisia.

164. Unionin tasolla toimimisen lisäarvoa koskeva olettama on kyllä vahva, kun kyseessä olevan unionin toimen tavoitteena on rajatylittävän ulottuvuuden sisältävien ongelmien ratkaiseminen, erityisesti kaupan esteiden poistaminen ja näin ollen Euroopan sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen (SEUT 26 artiklan 1 kohta). Sisämarkkinayhteys ei saa kuitenkaan automaattisesti johtaa oletukseen siitä, että toissijaisuustestin positiivisen osatekijän voidaan katsoa täyttyneen. Muuten menetettäisiin suuri osa toissijaisuusperiaatteen tehokkaasta vaikutuksesta sisämarkkina-asioissa.

165. Sitä, tuottaako unionin toimielinten toiminta kuvatunlaista lisäarvoa, pitäisi – erityisesti sisämarkkina-asioissa – arvioida sekä määrällisesti että laadullisesti. Määrällisesti unionin tasolla toimimisen lisäarvo on sitä ilmeisempää, mitä useampaa unionin kansalaista tai markkinatoimijaa se koskee ja mitä suurempi on kyseisen kaupan määrä. Laadullisesti on arvioitava tiettyjä asioita koskevien sääntöjen taloudellista, yhteiskunnallista ja poliittista merkitystä unionin tavoitteiden kannalta, sellaisina kuin ne sisältyvät SEU 3 artiklaan, ja ottaen huomioon keskeiset arvot, jotka SEU 2 artiklan mukaan ovat unionin perustana. Myös tuotteen, jolla ei ole vielä yhdenmukaista oikeudellista sääntelykehystä eikä ylipäänsä markkinoita, uutuus voi edellyttää toimintaa unionin tasolla. [94]

166. Näitä kaikkia asioita on pohdittava aina unionin yleisen edun kannalta; jonkin tietyn jäsenvaltion tilanne ei yleensä – Puolan käsityksen vastaisesti – sinänsä ole ratkaiseva. [95] Tilanne voi olla poikkeuksellisesti toinen, jos unionin toimielinten suunnitellut toimenpiteet koskevat jäsenvaltioiden kansalliseen identiteettiin liittyviä kysymyksiä (SEU 4 artiklan 2 kohta) tai olennaisia etuja. Käsiteltävässä asiassa tällaisesta ei ole kuitenkaan merkkejä. Olisi myös todella yllättävää, jos mentolisavukkeiden valmistamista, myyntiä ja kulutusta koskevia ongelmia pidettäisiin vilpittömästi kansallisiin etuihin liittyvänä kysymyksenä.

167. Edellä esitetystä riippumatta ei voi kiistää, että tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistaminen, esittämistapa ja myynti koskevat markkinoita, joilla kaupan määrä on huomattava, ja vaikuttavat miljoonien unionin kansalaisten jokapäiväiseen elämään. Lisäksi tupakkatuotteiden kauppa on laadullisestikin valtioiden rajatylittävästi merkittävä aihe, erityisesti tupakointiin liittyvien terveysriskien vuoksi, niin että siihen voidaan kiistatta olettaa liittyvän yhteinen eurooppalainen etu.

168. Tässä tilanteessa unionin lainsäätäjää ei voi moittia ilmeisestä arviointivirheestä, kun se olettaa, että on olemassa ongelma, jolla on rajatylittävä ulottuvuus ja joka voidaan ratkaista paremmin unionin kuin jäsenvaltioiden tasolla. [96]

169. Tämä vaikutelma vahvistuu, kun otetaan huomioon WHO:n tupakoinnin torjuntaa koskeva puitesopimus. Unioni oli tämän sopimuksen osapuolena velvollinen myötävaikuttamaan toimivaltansa puitteissa sen täytäntöönpanoon, jolloin sen oli otettava huomioon myös suositukset, jotka koskivat kyseisen sopimuksen 9 ja 10 artiklan täytöntöönpanon suuntaviivoja. [97] Tällainen kansainvälinen velvoite on otettava huomioon käsiteltäessä kysymystä, käyttävätkö unionin toimielimet niille kuuluvaa toimivaltaa, ja jos käyttävät, niin millä tavalla.

94 — Ks. ratkaisuehdotukseni Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio (C-398/13 P, EU:C:2015:190, 52 kohta).

95 — Ks. tuomio Viro v. parlamentti ja neuvosto (C-508/13, EU:C:2015:403, 53 ja 54 kohta).

96 — Ks. tästä erityisesti direktiivin johdanto-osan 60 perustelukappale.

97 — Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 78 ja 79 kohta.

170. Mainittakoon vielä ainoastaan täydellisyyden vuoksi, että vaikka olisi olemassa yhteinen eurooppalainen etu ja tiettyjä kansainvälisiä velvoitteita, kaikkia tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamiseen, esittämistapaan ja myyntiin liittyviä näkökohtia ei välttämättä tarvitse tällä hetkellä säännellä unionin tasolla. Tämä on tilanne toteutetun sääntelyn täytäntöönpanon, sen noudattamisen paikan päällä tapahtuvan valvonnan sekä mahdollisten seuraamusten määräämisen osalta sellaisten kysymysten yhteydessä, joissa unionin lähtökohtana voi säännöllisesti olla, että jäsenvaltioiden viranomaiset voivat ratkaista ne paremmin kansallisten, alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden nojalla. Riidanalaisessa direktiivissäkin jätetään vastaavasti tällaiset tehtävät pääosin jäsenvaltioille.

171. Direktiivin – kuten sen edeltäjänkään [98] – yhteydessä ei kaiken kaikkiaan voida todeta toissijaisuusperiaatteen loukkausta. Tätä päätelmää ei muuten aseta kyseenalaiseksi se, että lainsäädäntömenettelyn aikana useiden jäsenvaltioiden parlamentit antoivat pöytäkirjan N:o 2 6 artiklassa tarkoitetun perustellun lausunnon. [99] Riittävän moneen lausuntoon ei ensinnäkään sisältynyt toissijaisuutta koskevia väitteitä pöytäkirjan N:o 2 7 artiklan 2 kohdan mukaisen uudelleentarkastelumenettelyn aloittamiseksi, ja toisaalta väitteet eivät perustu niinkään komission esityksen lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi oikeudelliseen kuin poliittiseen arviointiin.

b) Direktiivin riittävä perustelu toissijaisuusperiaatteen kannalta

172. Toiseksi Puola väittää, ettei direktiivin johdanto-osassa ole arvioitu riittävästi toissijaisuusperiaatteen vaatimuksia. Puola vetoaa tällä tavalla viime kädessä siihen, että direktiivin perustelut ovat puutteellisia.

173. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimen luonteen mukaisia ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä unionin toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden. [100]

174. Kun arvioitavana on toissijaisuusperiaatteen noudattaminen, unionin toimen perusteluista on käytävä ilmi, onko unionin lainsäätäjä käsitellyt riittävästi kysymyksiä, jotka ovat merkityksellisiä toissijaisuusperiaatteen kannalta, ja jos on, mihin päätelmiin se on päätynyt toissijaisuuden osalta.

175. Puolan mielestä direktiivin johdanto-osassa on ainoastaan yksi toissijaisuusperiaatetta koskeva perustelukappale, nimittäin sen 60 perustelukappale, ja sekin sisältää ainoastaan vakiintuneen sanamuodon.

176. Tosiasiassa mainitussa 60 perustelukappaleessa todetaan lyhyesti, että ”jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän direktiivin tavoitteita eli lähentää tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevia jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, vaan ne voidaan niiden laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla”, ja päätellään siitä, että ”sen vuoksi unioni voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti”.

98 — Ks. tästä Tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 181–185 kohta).

99 — Komission direktiiviehdotuksen perusteella perusteltuja lausuntoja antoivat Bulgarian, Tšekin, Tanskan, Kreikan, Italian, Portugalin, Romanian ja Ruotsin hallitukset. Mikään niistä ei kuitenkaan sisältänyt merkittäviä riidanalaista mentolisavukkeiden kieltoa koskevia näkemyksiä.

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

177. Tällainen muoto, jossa ainoastaan toistetaan EU-sopimuksen asiaa koskevien määräysten sanamuoto, ei ole mitenkään erinomainen esimerkki paljon puhutusta ”paremmasta lainsäädännöstä”, jota unionin toimielimet ovat jo pitkään peräänkuuluttaneet.

178. Tällaisen vakiintuneen sanamuodon esiintyminen unionin säädöksen johdanto-osassa ei pitäisi tietenkään johtaa hätiköityihin johtopäätöksiin perusteluvelvollisuuden noudattamisesta. Se antaa kuitenkin aiheen olettaa, että kyseisen säädöksen perustelut ovat puutteelliset. Sanamuodosta voi tosin päätellä, että unionin lainsäätäjä oli itse vakuuttunut toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta, mutta siitä ei käy selvästi ilmi, mitä näkökohtia se on tarkemmin sanoen käsitellyt toissijaisuusperiaatteeseen liittyvien ongelmien yhteydessä ja miten paljon se on käsitellyt aihetta.

179. Tällaisen fraasimaisen ilmaisutavan, jollaisen direktiivin johdanto-osan 60 perustelukappale käsiteltävässä asiassa sisältää, ei tarvitse välttämättä johtaa riidanalaisen unionin säädöksen kumoamiseen. Myös johdanto-osan muut perustelukappaleet voivat sisältää toissijaisuutta koskevia merkityksellisiä näkökohtia, vaikka niissä ei viitattaisi nimenomaisesti toissijaisuusperiaatteeseen. [101]

180. Näin on käsiteltävässä asiassa: jäsenvaltioiden tasolla toimimisen riittämättömyyttä sekä unionin tasolla toteutettavan sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteen etuja käsitellään erityisesti direktiivin johdanto-osan 4–7, 15, 16 ja 36 perustelukappaleessa. Vaikka niissä esitetyt lausumat koskevat lähinnä SEUT 114 artiklan oikeudellisena perustana käytön edellytyksiä, niitä voidaan hyödyntää myös toissijaisuusperiaatteen kannalta. Kuten jo mainittiin, [102] unionin lainsäätäjän SEUT 114 artiklan ja SEU 5 artiklan 3 kohdan yhteydessä suorittamat tarkastelut ovat nimittäin suurelta osin päällekkäisiä.

181. Edellä esitetystä riippumatta on otettava huomioon, ettei unionin toimen perusteluissa tarvitse vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia. Perusteluvelvollisuuden noudattamista on arvioitava ottaen huomioon riitautetun toimen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt. [103] Tämä pätee erityisesti, kun – kuten tässä – tarkoituksena on antaa soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joiden perusteluissa voidaan rajoittua kulloisenkin sääntelyn ja sille asetettujen tavoitteiden periaatteiden yleiseen kuvaukseen. [104]

182. Käsiteltävässä asiassa on tärkeää, että unionin lainsäätäjä saattoi ottaa perustaksi komission direktiiviehdotuksen [105] perustelut ja komission yksiköiden nyt riidanalaisen direktiivin laajasti valmistellun vaikutusten arvioinnin. [106] Jäsenvaltioiden erillisten sääntelyjen haittoja ja unionin tasolla tapahtuvan sääntelyn etuja käsitellään perusteellisesti erityisesti toissijaisuusperiaatteelle omistettujen kohtien ohella myös molempien tekstien useissa muissa kohdissa.

183. Näin ollen on perusteltu riittävästi, että lainsäätäjien käytetttävissä oli laaja aineisto, johon ne saattoivat perustaa arvionsa toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta.

101 — Vastaavasti tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-233/94, EU:C:1997:231, 25–29 kohta) ja tuomio Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto (C-377/98, EU:C:2001:523, 33 kohta).

102 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 143 kohta.

103 — Ks. vielä kerran tuomio Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. (II) (C-466/93, EU:C:1995:370, 16 kohta); tuomio AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, 58 kohta) ja tuomio Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 70 kohta); lisäksi tuomio Viro v. parlamentti ja neuvosto (C-508/13, EU:C:2015:403, 58, 59 ja 61 kohta).

104 — Vastaavasti tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto (C-150/94, EU:C:1998:547, 25 ja 26 kohta); tuomio AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, 59 kohta) ja tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 29 kohta).

105 — COM(2012) 788 final, jonka komissio on esittänyt 19.12.2012.

106 — ”Impact Assessment”, jonka komission yksiköt esittivät 19.12.2012, SWD (2012) 452 final.

184. Myöskään pöytäkirjan N:o 2 5 artiklasta ei voi päätellä, että ”yksityiskohtaisten tietojen”, jotka Lissabonin sopimuksessa nykyään määritetään toissijaisuuskysymyksissä unionin tasolla annettavan lainsäädännön edellytykseksi, pitäisi välttämättä sisältyä Euroopan parlamentin ja neuvoston lopulta hyväksymän säädöksen johdanto-osaan. Kun otetaan huomioon tähän liittyvien näkökantojen moninaisuus, se ei olisi käytännöllistäkään ja voisi helposti laajentaa johdanto-osaa liiallisesti.

185. Ratkaisevaa on pikemminkin se, että pöytäkirjan N:o 2 5 artiklassa edellytetyt ”yksityiskohtaiset tiedot” ovat, kuten käsiteltävässä asiassa kiistattomasti on tapahtunut, toimivaltaisten unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden parlamenttien käytettävissä päätöksentekomenettelyn perustana lainsäädäntömenettelyn *aikana*. Tämä käy lähemmin tarkasteltuna ilmi jopa pöytäkirjan N:o 2 5 artiklan sanamuodosta: kyseinen määräys koskee nimittäin yksinomaan *esityksiä* lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi, ei sen sijaan parlamentin ja neuvoston hyväksymiä niiden lainsäädäntötyön lopputuotteita.

186. Tästä syystä väitettä direktiivin toissijaisuusperiaatteeseen liittyvien perustelujen puutteellisuudesta ei voida hyväksyä.

c) Välipäätelmä

187. Edellä esitetyn perusteella toissijaisuusperiaatetta ei voida todeta loukatun sen enempää aineellisesti kuin muodollisesti. Näin ollen Puolan kolmaskaan kanneperuste ei menesty.

188. Unionin lainsäätäjän on kuitenkin erittäin suositeltavaa jättää tulevaisuudessa käyttämättä fraasimaisia ilmaistutapoja, jollaisia direktiivin johdanto-osan 60 perustelukappale käsiteltävässä asiassa sisältää, ja käyttää niiden sijaan direktiivin johdanto-osassa riittävän perusteltuja ja täsmällisemmin kulloisiinkin toimenpiteisiin sopivia toissijaisuusperiaatetta koskevia näkemyksiä.

C Yhteenveto

189. Koska yhtäkään Puolan – osittain Romanian tukemana – esittämistä kanneperusteista ei voi hyväksyä, kanne on hylättävä kokonaisuudessaan, osittain sen vuoksi, ettei sitä voida ottaa tutkittavaksi,[107] ja osittain perusteettomana.

V **Oikeudenkäyntikulut**

190. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Puola häviää esittämäni ratkaisun mukaan asian ja parlamentti ja neuvosto ovat esittäneet vastaavan vaatimuksen, Puola on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

191. Edellä esitetystä poiketen Irlanti, Ranska, Romania, Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio vastaavat työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan väliintulijoina omista oikeudenkäyntikuluistaan.

107 — Kanteen tutkimatta jätettävistä osista ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 24–30 ja 34 kohta.

VI **Ratkaisuehdotus**

192. Edellä todetun perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Irlanti, Ranskan tasavalta, Romania, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Puolan tasavalta velvoitetaan korvaamaan muut oikeudenkäyntikulut.