Kohtulahendite kogumik

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

Kohtuasi C-547/14

Philip Morris Brands SARL jt

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (kõrgem kohus (Inglismaa ja Wales), kuningliku kohtu osakond (halduskohus), Ühendkuningriik))

Õigusaktide ühtlustamine — Direktiiv 2014/40/EL — Tubaka- ja seonduvate toodete tootmine, esitlemine ja müük — ELTL artikli 114 valik õiguslikuks aluseks — Proportsionaalsuse põhimõte — Subsidiaarsuse põhimõte — Liidu põhiõigused — Sõnavabadus — Põhiõiguste harta artikkel 11 — ELTL artiklid 290 ja 291 — Õigusloome- ja rakendusvolituste andmine Euroopa Komisjonile

Sisukord

I. Sissejuhatus 4

II. Põhikohtuasi ja eelotsusemenetlus 4

„Õiguslik alus 5

Proportsionaalsus ja põhiõigused 6

Delegeerimine/rakendamine 6

Subsidiaarsus 7

III. Eelotsusetaotluse vastuvõetavus 7

A. Kehtivuse küsimuste piiramine direktiivi üksikute artiklitega 7

B. Euroopa Kohtu poole pöördumise asjaolud 8

1. Euroopa Kohtu poole pöördumise kuupäev 8

2. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu enda kahtluste võimalik puudumine direktiivi kehtivuse suhtes 9

1 — Algkeel: saksa.

3. Eelotsusetaotluse mõni muu puudus 10

a) Asjaolude kirjeldus 10

b) Üksikute eelotsuse küsimuste asjakohasus otsuse tegemise seisukohast 11

i) Esimese küsimuse punkt a, punkt b ja punkti c alapunkt iii 11

ii) Esimese küsimuse punkti c alapunkt iv ja neljas kuni kuues küsimus 12

iii) Seitsmes küsimus 12

C. Vahekokkuvõte 13

IV. Sisuline hinnang eelotsuse küsimustele 13

A. ELTL artikkel 114 direktiivi õigusliku alusena 13

1. Eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete keelamine (esimese küsimuse punkti c alapunkt ii) 14

a) Siseriiklike õigus- ja haldusnormide vaheliste erinevuste kõrvaldamine 14

i) Olemasolevate kaubandustõkete kõrvaldamine 15

ii) Oht, et siseriiklikud õigus- ja haldusnormid arenevad tulevikus erinevalt 15

b) Siseturu toimimise tingimuste parandamine 17

c) Vahekokkuvõte 17

2. Tubakatoodete märgistamine ja pakendamine (esimese küsimuse punkti c alapunkt i) 17

3. Tubakatoodete vaba liikumine (esimese küsimuse punktid a ja b) 20

a) Liikmesriikide õigus kehtestada tubakatoodete pakendite standardimisele lisanõudeid (esimese küsimuse punkt a) 20

b) Liikmesriikide õigus keelata teatavad toodete kategooriad (esimese küsimuse punkt b) ... 23

c) Vahekokkuvõte 24

4. Kaugmüüki käsitlevad sätted (esimese küsimuse punkti c alapunkt iii) 25

5. Volituste andmine komisjonile rahvusvaheliselt kokkulepitud standardite ülevõtmiseks (esimese küsimuse punkti c alapunkt iv) 25

B. Proportsionaalsuse põhimõte 26

1. Ettevõtlusvabadusse sekkumine 27

a) Eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete keeld (kolmanda küsimuse punkt a) 27

i) Keelu sobivus 28

ii) Keelu vajalikkus 29

– Kõikide eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete üldise keelu vajalikkus 29

– Väidetavalt vähem ranged meetmed 30

iii) Proportsionaalsus kitsamas tähenduses 31

b) Nõuded tubakatoodete märgistamisele ja pakendamisele (kolmanda küsimuse punkt b ja punkt c) 32

i) Sigaretipakendite kuju, suurus ja miinimumsisu (kolmanda küsimuse punkt b) 32

ii) Terviseohu ühendhoiatuste suurus (kolmanda küsimuse punkt c) 33

– Suuremõõtmeliste terviseohu hoiatuse sobivus 34

– Suuremõõtmeliste hoiatuste vajalikkus 34

– Proportsionaalsus kitsamas tähenduses ja etteheide meelevaldsuse kohta 35

iii) Vahekokkuvõte 36

2. Sõnavabaduse riive (teine küsimus) 36

a) Direktiivi artikli 13 tõlgendamine (teise küsimuse punkt a) 36

b) Direktiivi artikli 13 kehtivus (teise küsimuse punkt b) 38

C. Õigusloome- ja rakendusvolituste andmine 40

1. ELTL artiklis 290 sätestatud nõuded seoses volitustega võtta vastu delegeeritud õigusakte (neljas küsimus) 40

2. Väidetav volituste delegeerimine väljaspool liitu asuvatele rahvusvahelistele institutsioonidele (viies küsimus) 43

3. ELTL artiklis 291 sätestatud nõuded volitustele rakendusaktide vastuvõtmiseks (kuues küsimus) 44

4. Vahekokkuvõte 45

D. Subsidiaarsuse põhimõte 45

1. Direktiivi sisuline kooskõla subsidiaarsuse põhimõttega 45

2. Direktiivi piisav põhjendatus subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast 47

3. Vahekokkuvõte 49

V. Ettepanek 49

I. **Sissejuhatus**

1. Direktiiviga 2014/40/EL [2] võttis liidu seadusandja 2014. aasta aprillis pärast visa võitlust ja äärmiselt tormilist õigusloomemenetlust vastu uued sätted, mis käsitlevad tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki Euroopa Liidu siseturul.

2. Nii nagu tema eelkäijadki [3] on direktiiv 2014/40 ägedate kohtuvaidluste ese. Euroopa Kohus käsitleb nimetatud direktiivi praegu kolmes paralleelses menetluses, millest käesolev menetlus – milles kontsernide Philip Morris International (edaspidi „PMI") ja British American Tobacco (edaspidi „BAT") nõudel esitas eelotsusetaotluse Ühendkuningriigi kohus – sisaldab kõige ulatuslikumaid rünnakuid kõnealuse siseturu ühtlustamise meetme õiguspärasuse vastu ning paneb vahendeid valimata proovile väga paljud direktiivi sätted.

3. Seejuures ei etenda ELTL artikli 114 (endine EÜ artikkel 95 või EMÜ asutamislepingu artikkel 100a) sobivus õigusliku alusena, olgugi et mõni selle detail on endiselt vaidlustatud, siiski enam nii keskset osa nagu varasematel aastatel. Pigem on praegu huvi keskmes muud õigusküsimused, nimelt need, mis käsitlevad proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse põhimõtet ning liidu põhiõigusi. Peale selle on tegemist võimalusega anda õigusloome- ja rakendusvolitused Euroopa Komisjonile vastavalt ELTL artiklitele 290 ja 291.

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

5. Lisaks käesolevale kohtuasjale on praegu pooleli veel kaks menetlust, mis puudutavad direktiivi 2014/40 õiguspärasust ja käsitlevad liidu seadusandja vastu võetud sätete konkreetseid aspekte. Üks menetlus [4] käsitleb direktiivi artikli 20 kohast elektroonilisi sigarette reguleerivat uut korda; selle aluseks on sama kohtu (aga mitte sama kohtuniku) eelotsusetaotlus, kes pöördub ka käesolevas asjas Euroopa Kohtu poole. Teine menetlus [5] puudutab Poola Vabariigi esitatud tühistamishagi, millega see vaidlustab liidu seadusandja kehtestatud mentoolisigarettide keelu. Mõlemas viidatud asjas esitan täna ka oma ettepaneku.

II. **Põhikohtuasi ja eelotsusemenetlus**

6. PMI ja BAT tegelevad tubakatoodete tootmise ja turustamisega. Äriühingud Philip Morris Brands SARL ja Philip Morris Limited ühelt poolt ning British American Tobacco UK Limited teiselt poolt esitasid eelotsusetaotluse esitanud kohtule High Court of Justice (England & Wales) – Queen's Bench Division (Administrative Court) (kõrgem kohus (Inglismaa ja Wales), kuningliku kohtu osakond (halduskohus)) kaebuse Secretary of State for Health'i [6] (edaspidi „tervishoiuminister") vastu, mille eesmärk on hoida ära direktiivi 2014/40 ülevõtmine Ühendkuningriigis. Eelotsusetaotluse esitanud kohus liitis mõlemad kaebused.

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

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

4 — Kohtuasi C-477/14 (Pillbox 38).

5 — Kohtuasi C-358/14 (Poola *vs.* parlament ja nõukogu).

6 — Ühendkuningriigi tervishoiuminister.

7. Kaebajate nõuete toetuseks lubati põhikohtuasjas menetlusse astuda järgmistel ettevõtjatel: Imperial Tobacco Limited, JT International SA ja Gallaher Limited,[7] Tann UK Limited ja Tannpapier GmbH,[8] Deutsche Benkert GmbH & Co. KG ja Benkert UK Limited,[9] V. Mane Fils[10] ja Joh. Wilh. Von Eicken GmbH.[11] Mõni neist ettevõtjatest toodab ise tubakatooteid, teised tegutsevad tubakatööstuse tarnijana, näiteks filtripaberi või maitse- ja lõhnaainete tarnijana.

8. Tervishoiuminister asub põhikohtuasjas seisukohale, et direktiiv on kehtiv, kuid märgib samal ajal, et seadusandlikus menetluses osalenud liidu institutsioonid suudavad direktiivi kõige paremini kaitsta ja direktiivi kehtivuse hindamise ainupädevus on igal juhul Euroopa Kohtul. Tervishoiuministri arvates on käesolev asi seetõttu eelotsusemenetluse jaoks sobiv.

9. Seda arvestades otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus loobuda nõudmast tervishoiuministrilt sisuliste väidete ja ka tõendite esitamist ning esitada kohe Euroopa Kohtule küsimus direktiivi kehtivuse kohta. 7. novembri 2014. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 1. detsembril 2014, esitas eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule ELTL artikli 267 alusel järgmised eelotsuse küsimused:

„Õiguslik alus

1. Kas direktiiv on täielikult või osaliselt kehtetu, kuna ELTL artikkel 114 ei ole sobiv õiguslik alus? Täpsemalt:

   a) Seoses direktiivi artikli 24 lõikega 2:

      i) millises ulatuses lubab kõnealune säte korrektsel tõlgendamisel kehtestada liikmesriikidel rangemad eeskirjad valdkondades, mis puudutavad tubakatoodete pakendite „standardimist", ja

      ii) kas artikli 24 lõige 2 on sellist tõlgendamist arvestades kehtetu, kuna ELTL artikkel 114 ei ole sobiv õiguslik alus?

   b) Kas direktiivi artikli 24 lõige 3, mis lubab liikmesriikidel keelustada teatava tubaka- või seonduvate toodete kategooria, kui selline vajadus tuleneb liikmesriigi eripärast, on kehtetu, kuna ELTL artikkel 114 ei ole sobiv õiguslik alus?

   c) Kas järgmised sätted on kehtetud, kuna ELTL artikkel 114 ei ole sobiv õiguslik alus:

      i) direktiivi II jaotise II peatüki sätted, mis käsitlevad märgistamist ja pakendamist;

      ii) direktiivi artikkel 7 osas, milles see säte keelustab mentoolisigaretid ja eristava maitse või lõhnaga tubakatooted;

      iii) direktiivi artikkel 18, mis lubab liikmesriikidel keelustada tubakatoodete piiriülese kaugmüügi;

      iv) direktiivi artikli 3 lõige 4 ja artikli 4 lõige 5, millega delegeeritakse komisjonile volitused seoses eralduvate ainete kogustega?

7 — Edaspidi ühiselt „JTI".
8 — Edaspidi ühiselt „Tann".
9 — Edaspidi ühiselt „Benkert".
10 — Edaspidi „Mane".
11 — Edaspidi „Von Eicken".

Proportsionaalsus ja põhiõigused

2. Seoses direktiivi artikliga 13:

   a) Kas korrektsel tõlgendamisel keelab see säte esitada toote pakendil tubakatoodete kohta tõeseid väiteid, mis tarbijat ei eksita?

   b) Kui vastus on jaatav, siis kas see säte on kehtetu seetõttu, et see rikub proportsionaalsuse põhimõtet ja/või põhiõiguste harta artiklit 11?

3. Kas mõni järgmistest direktiivi sätetest või kõik järgmised sätted on kehtetud, kuna need rikuvad proportsionaalsuse põhimõtet:

   a) artikli 7 lõiked 1 ja 7 osas, milles need keelustavad mentooli kui eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete turule laskmise ja selliste tubakatoodete turule laskmise, mille koostisosad sisaldavad maitse- ja lõhnaaineid;

   b) artikli 8 lõige 3, artikli 9 lõige 3, artikli 10 lõike 1 punkt g ja artikkel 14 osas, milles need esitavad pakendite standardimisele erinevaid nõudeid;

   c) artikli 10 lõike 1 punktid a ja c osas, milles need näevad ette, et terviseohu ühendhoiatused katavad 65% tarbijapakendi ja iga välispakendi nii eesmisest kui ka tagumisest välispinnast?

Delegeerimine/rakendamine

4. Kas mõni järgmistest direktiivi sätetest või kõik järgmised sätted on kehtetud, kuna need rikuvad ELTL artiklit 290:

   a) artikli 3 lõiked 2 ja 4, mis käsitlevad eralduvate ainete maksimaalseid koguseid;

   b) artikli 4 lõige 5, mis käsitleb eralduvate ainete mõõtmismeetodeid;

   c) artikli 7 lõige 5, artiklid 11 ja 12, mis käsitlevad koostisaineid reguleerivaid õigusnorme;

   d) artikli 9 lõige 5, artikli 10 lõike 1 punkt f ja lõige 3, artikli 11 lõige 6, artikli 12 lõige 3 ja artikli 20 lõige 12, mis käsitlevad terviseohu hoiatusi;

   e) artikli 20 lõige 11, mis käsitleb elektrooniliste sigarettide või täitepakendite keeldu;

   f) artikli 15 lõige 12, mis käsitleb andmehalduslepinguid?

5. Kas direktiivi artikli 3 lõige 4 ja artikli 4 lõige 5 on kehtetud, kuna need rikuvad õiguskindluse põhimõtet ja/või delegeerivad volitused lubamatul viisil välistele institutsioonidele, mille suhtes ei kehti liidu õiguses nõutud menetlustagatised?

6. Kas mõni järgmistest direktiivi sätetest või kõik järgmised sätted on kehtetud, kuna need rikuvad ELTL artiklit 291:

   a) artikli 6 lõige 1, mis käsitleb teatamiskohustusi;

   b) artikli 7 lõiked 2–4 ja 10, mis käsitlevad rakendusakte tubakatoodete keelustamise kohta teatavatel juhtudel;

c) artikli 9 lõige 6 ja artikli 10 lõige 4, mis käsitlevad terviseohu hoiatusi?

Subsidiaarsus

7. Kas direktiiv ja eelkõige selle artikkel 7, artikli 8 lõige 3, artikli 9 lõige 3, artikli 10 lõike 1 punkt g, artikkel 13 ja artikkel 14 on kehtetud seetõttu, et need ei ole kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega?"

10. Olenemata eelotsuse küsimuste sõnastusest võtab eelotsusetaotlus üksnes kokku kaebajate ja nende nõuete toetuseks menetlusse astujate poolt põhikohtuasjas direktiivi vaidlustamiseks esitatud väited. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus peab väiteid „mõistlikult põhjendatuks", on tema arvates eelotsuse taotlemine Euroopa Kohtult „vajalik ja kohane".

11. Eelotsusemenetluse kirjalikus osas esitasid peale põhikohtuasja kaebajate ja nende nõuete toetuseks menetlusse astujate oma seisukohad Ühendkuningriigi, Iirimaa, Prantsusmaa, Poola, Portugali ja Norra valitsus ning Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon.[12] 1. oktoobril 2015 toimunud kohtuistungil osalesid samad menetlusosalised, peale selle osalesid kohtuistungil Itaalia ja Ungari.

III. **Eelotsusetaotluse vastuvõetavus**

12. Enne kui asun eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud küsimuste kompleksi sisuliselt käsitlema, on vaja uurida eelotsusetaotluse vastuvõetavust. Esiteks tekib küsimus, kas direktiivi üksikute sätete kehtivust saab kohtus eraldi vaidlustada. Teiseks tuleb uurida, kas asjaolud, mis tõid käesoleval juhul kaasa Euroopa Kohtu poole pöördumise, on kooskõlas ELTL artikli 267 kohase eelotsusemenetluse laadi ja toimimisviisiga.

A. *Kehtivuse küsimuste piiramine direktiivi üksikute artiklitega*

13. Üldiselt võib tõdeda, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei esita Euroopa Kohtule küsimust mitte direktiivi 2014/40 kui terviku kehtivuse kohta, vaid üksnes direktiivi üksikute sätete kehtivuse kohta.

14. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on liidu õigusakti osaline tühistamine võimalik vaid juhul, kui need osad, mille tühistamist on nõutud, on ülejäänud õigusaktist eraldatavad (niinimetatud eraldatavuse nõue).[13] Eraldatavuse nõue ei ole täidetud, kui vaidlustatud õigusakti osalise tühistamise tagajärjel muutub akti põhisisu.[14] Seda kohtupraktikat on ilma pikemata võimalik üle kanda liidu õigusakti kehtivuse kontrollimisele eelotsusemenetluses.[15]

12 — Seejuures piirdusid osalenud liikmesriigid nagu ka mõni osalenud ettevõtjatest oma kirjalikes märkustes eelotsusetaotluse teatavate aspektidega. Poola kirjalikud märkused puudutavad samamoodi kui paralleelselt pooleliolevas kohtuasjas Poola *vs*. parlament ja nõukogu (C-358/14) üksnes mentoolisigarettide keeldu.

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

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

15 — Vt selle kohta ka kohtujuristi ettepanek, Trstenjak, kohtuasi AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2010:500, punkt 112 ja 69. joonealune märkus). Vt lisaks kohtuotsused Eurotunnel jt (C-408/95, EU:C:1997:532), Intertanko jt (C-308/06, EU:C:2008:312), Schecke ja Eifert (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662), Association belge des Consommateurs Test-Achats jt (C-236/09, EU:C:2011:100) ning AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), milles Euroopa Kohus võttis seisukoha liidu õigusaktide üksikute sätete kehtivuse küsimuses, ilma et ta oleks küll otsesõnu käsitlenud kõnealust vastuvõetavuse problemaatikat.

15. Vaidluse esemeks olevad direktiivi sätted sisaldavad väga palju erinevaid eeskirju tubaka- ja seonduvate toodete tootmise, esitlemise ja müügi kohta. Euroopa Kohtule ei ole esitatud mingeid tõendeid selle kohta, et nende sätete vahel on sedalaadi tihe vastastikune seos, et need peaksid olema lahutamatud. Seega isegi kui Euroopa Kohus peaks käesolevas menetluses tunnistama direktiivi üksikud vaidlustatud sätted kehtetuks, jääksid direktiivi ülejäänud sätted endiselt kehtivaks ja nende ulatus ei muutuks. See kehtib eelkõige, aga mitte ainult, sätete kohta, millega antakse komisjonile delegeeritud õigusaktide või rakendusaktide vastuvõtmise õigus.

16. Eelöeldut arvestades tuleb lähtuda sellest, et kõik kõnealused direktiivi sätted on direktiivi 2014/40 lahutatavad osad ja nende võimalik kehtetuks tunnistamine ei puudutaks direktiivi põhisisu.

B. *Euroopa Kohtu poole pöördumise asjaolud*

17. Põhjalikumalt on vaja aga uurida, kas asjaolud, mis tõid käesoleval juhul kaasa Euroopa Kohtu poole pöördumise, võivad mõjutada eelotsusetaotluse vastuvõetavust.

1. Euroopa Kohtu poole pöördumise kuupäev

18. Esmalt ei ole oluline, et eelotsusetaotluse esitamise kuupäeval ei olnud kõnealuse direktiivi ülevõtmise tähtaeg veel möödunud ning direktiivi ülevõtmiseks ei oldud vastu võetud ka ühtki siseriiklikku õigusakti.[16] Tõhusa õiguskaitse põhimõte, mis on sätestatud ka põhiõiguste harta artiklis 47 ja ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus, näeb nimelt ette, et isik võib teda puudutavate liidu õigusaktide kohtulikku kontrollimist taotleda, ilma et ta peaks eelnevalt käituma õigusvastaselt.[17] Seda arvestades on põhimõtteliselt tervitatav Ühendkuningriigi õiguskorras olemasolev ja juba korduvalt kasutatud võimalus taotleda Euroopa Liidu direktiivide siseriiklikusse õigusesse ülevõtmise etapil kohtulikku kontrolli (*judicial review*), millega võib kaasneda eelotsusetaotluse esitamine Euroopa Kohtule.

19. Erinevalt parlamendi, nõukogu, komisjoni ja Prantsusmaa seisukohast ei saa käesolevas asjas lähtuda ka puhtfiktiivsest kohtuasjast.[18] On küll õige, et vastustajaks olev tervishoiuminister ei ole põhikohtuasjas senini esitanud peaaegu ühtegi põhjendatud kaitseargumenti. Ent üksnes siseriikliku kohtu otsustada on, millises menetlusstaadiumis esitab ta Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse;[19] seda võib teha ka *enne* põhikohtuasja poolte vahelist kohtuistungit.[20]

20. Just sellises olukorras nagu käesolev on Euroopa Kohus pealegi otsustanud, et eriarvamust – ja seega tegelikku kohtuvaidlust – poolte vahel tuleb eeldada alati juba siis, kui asjaomase liikmesriigi asutused on teatanud oma kavatsusest vaidlusalune direktiiv üle võtta.[21] Sellise kavatsuse olemasolu tuleneb käesolevas asjas juba sellest, et tervishoiuminister avaldas põhikohtuasjas sõnaselgelt, et tema arvates on direktiiv tervikuna kehtiv. Seda arvestades saab väita, et eelotsuse küsimused ei põhine mingil juhul *ilmselgelt* fiktiivsel kohtuasjal.

16 — Kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 33) ja Intertanko jt (C-308/06, EU:C:2008:312, punktid 33–35).

17 — Vt selle kohta seoses ELTL artikli 263 neljanda lõiguga kohtuotsused Telefónica *vs.* komisjon (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 27) ja T & L Sugars ja Sidul Açúcares *vs.* komisjon (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punkt 29).

18 — Vt selle kohta põhimõttelise tähtsusega kohtuotsus Foglia *vs.* Novello (104/79, EU:C:1980:73).

19 — Kohtuotsused Irish Creamery Milk Suppliers Association jt (36/80 ja 71/80, EU:C:1981:62, punkt 5), AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punkt 45 koosmõjus punktiga 42) ja Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punkt 29).

20 — Kohtuotsus Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, punkt 12 ja seal viidatud kohtupraktika).

21 — Kohtuotsus Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 15); vt selle kohta kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 36).

2. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu enda kahtluste võimalik puudumine direktiivi kehtivuse suhtes

21. Tunduvalt suurem kaal on seevastu parlamendi, nõukogu, komisjoni ja Prantsusmaa etteheitel, et eelotsusetaotluse esitanud kohus direktiivi kehtivust ise kahtluse alla ei seadnud, vaid edastab eelotsusetaotluses Euroopa Kohtule üksnes põhikohtuasja kaebajate ja nende nõuete toetuseks menetlusse astujate väited.

22. Eelotsusetaotlus võtab tõepoolest kokku üksnes põhikohtuasjas direktiivi vaidlustamiseks esitatud väited, et need Euroopa Kohtule teatavaks teha.

23. Selle kohta tuleb märkida, et liikmesriigi kohus ei või piirduda üksnes isiku väidete edastamisega Euroopa Kohtule, vaid peab muutma Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimused *enda* küsimusteks.[22] Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei kujuta nimelt ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus endast õiguskaitsevahendit nendele isikutele, kes on siseriiklikus kohtus arutlusel oleva asja poolteks, pigem on tegemist liikmesriigi kohtu ja Euroopa Kohtu vahelise koostöö ja dialoogi menetlusega.[23]

24. Seega peab siseriiklik kohus ise hindama, kas talle esitatud küsimus liidu õigusakti kehtivuse kohta on põhikohtuasjas otsuse langetamiseks vajalik.[24] Ainuüksi asjaolu, et siseriiklikus kohtus on liidu õigusakti kehtivus vaidlustatud, ei ole iseenesest piisav, et õigustada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse esitamist.[25] Põhimõtteliselt on nimelt siseriiklik kohus kohustatud tagama liidu õiguse – nii ka direktiivi 2014/40 – rakendamise.[26]

25. Lojaalne koostöö, mille vaimus tuleb eelotsusemenetlus läbi viia, tähendab lisaks seda, et eelotsusetaotluses tuleb siseriiklikul kohtul esitada need põhjused, miks ta sellist taotlust vajalikuks peab[27] (vt ka Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 punkt c).

26. Nende nõuete põhjal otsustades on eelotsusetaotlus, mida Euroopa Kohus peab käesolevas asjas menetlema, kindlasti kõike muud kui eeskujulik. Eelotsusetaotluse esitanud kohus edastas Euroopa Kohtule küll äärmiselt põhjalikud kaalutlused selle kohta, miks ta lubas teatavatel ettevõtjatel põhikohtuasjas menetlusse astuda ja teistel mitte. Mis puudutab eelotsuse küsimuste asjakohasust siseriikliku kohtu otsuse tegemise seisukohast, siis on eelotsusetaotlus seevastu äärmiselt napisõnaline.

27. Siseriiklik kohus on siiski mõista andnud, et ta peab põhikohtuasjas esitatud väiteid „mõistlikult põhjendatuks" ja peab seetõttu eelotsusetaotlust „vajalikuks ja kohaseks".

28. Esitatud kaalutlused hõlmavad küll vaid vähimat, mida siseriiklik kohus peab teatavaks tegema, et täita eelotsusemenetluses eelotsusetaotluse vastuvõetavusele esitatud nõudeid. Koosmõjus eelotsusetaotluses edastatud põhikohtuasja kaebajate ja nende nõuete toetuseks menetlusse astujate argumentidega on need aga – kui mitte arvestada mõnda erandit, mida tuleb veel uurida[28] – Euroopa Kohtule ja põhikirja artikli 23 kohaselt menetluses osalemise õigusega isikutele piisav alus, et võtta seisukoht käesoleval juhul tõstatatud õigusküsimustes.

22 — Vt selle kohta kohtumäärus Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, punktid 22 ja 32); vt ka kohtuotsus IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punktid 30 ja 31).

23 — Kohtuotsused SAT Fluggesellschaft (C-364/92, EU:C:1994:7, punkt 9), Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punktid 90 ja 91) ja Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, punkt 28).

24 — Kohtuotsused SMW Winzersekt (C-306/93, EU:C:1994:407, punkt 15), British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 34), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punktid 13 ja 14), Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punkt 28) ja kohtumäärus Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, punkt 16).

25 — Kohtuotsus IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 28) ja kohtumäärus Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, punkt 17).

26 — Vt selle kohta arvamus 1/09 (EU:C:2011:123, punkt 68).

27 — Kohtuotsus IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 31) ja kohtumäärus Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, punktid 21, 22, 27 ja 32).

28 — Vt selle kohta allpool käesoleva ettepaneku punktid 35–51.

29. Arvestades tõhusa õiguskaitse põhimõtte (põhiõiguste harta artikkel 47) tähtsust liidu õiguskorras,[29] ei või liidu õigusaktide kehtivuse kontrollimist taotlevate eelotsusetaotluste vastuvõetavusele esitada liiga rangeid nõudeid. See kehtib eeskätt sellistel juhtudel nagu käesolev, mil eelotsusemenetlus on puudutatud ettevõtjatele, kellel puudub õigus esitada hagi vahetult liidu kohtutele, ainus võimalus taotleda liidu tasandil kohtulikku kontrolli ja esitada liidu kohtule oma argumendid.[30]

30. Kokkuvõttes võib seega tõdeda, et käesolev eelotsusetaotlus on hoolimata selles punktis esinevatest puudustest siiski veel vastuvõetav.

3. Eelotsusetaotluse mõni muu puudus

31. Lõpuks esitavad erinevad menetlusosalised muid üksikasjalikke väiteid, millega nad seavad täielikult või osaliselt kahtluse alla eelotsusetaotluse vastuvõetavuse. Neid väiteid saab peamiselt liigitada kahte teemade valdkonda. Esiteks ei ole põhikohtuasja asjaolusid piisavalt selgesti kirjeldatud, teiseks väidetakse, et Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimused ei ole põhikohtuasja lahendamisel asjakohased.

a) Asjaolude kirjeldus

32. Mis puudutab kõigepealt andmeid põhikohtuasja asjaolude kohta, mida peab eelotsusetaotlus igal juhul sisaldama, et Euroopa Kohus saaks sellele vastata, siis äratab tähelepanu, et käesoleval juhul sisaldab eelotsusetaotlus – erinevalt kohtuasjast C-477/14 – üksnes põhikohtuasja kaebajate ja nende nõuete toetuseks menetlusse astujate väidete äärmiselt põgusat kokkuvõtet. Peale selle viitab siseriiklik kohus peaaegu läbivalt isikute ütlustele, keda on põhikohtuasja kaebajad või nende nõuete toetuseks menetlusse astujad nimetanud tunnistajate või ekspertidena, ilma et nad oleksid nende ütluste sisu teada andnud või ka ainult kokku võtnud. Sellele lisandub asjaolu, et selliseid ütlusi – isegi kui nende sisu peaks teada olema – ei saa ilma pikemata õigeks lugeda, kuna siseriiklikus kohtus ei ole veel toimunud võistlevat menetlust, mida rõhutas Euroopa Kohtus mitu menetlusosalist.

33. Nagu parlament, nõukogu, komisjon ja Prantsusmaa õigesti märgivad, raskendab siseriikliku kohtu selline toimimisviis nii Euroopa Kohtul kui ka teistel isikutel, kellel on Euroopa Kohtu põhikirja artikli 23 kohaselt õigus osaleda eelotsusemenetluses, esitada kasulikke märkusi eelotsuse küsimustele vastamiseks.

34. Vaatamata nendele puudustele faktiliste asjaolude esitamisel, millel eelotsuse küsimused põhinevad, näib mulle, et eelotsusetaotlus on oma eseme ja eesmärgi poolest just veel piisavalt arusaadav, et võimaldada Euroopa Kohtul ja isikutel, kellel on eelotsusemenetluses osalemise õigus, esitada mõistlik seisukoht. Seetõttu ei pea ma pärast põhjalikku järelemõtlemist vajalikuks tunnistada *kogu* eelotsusetaotlus eespool kirjeldatud – igal juhul suurte – puuduste tõttu vastuvõetamatuks.

29 — Kohtuotsused Les Verts *vs.* parlament (294/83, EU:C:1986:166, punkt 23), Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punktid 90 ja 91) ning Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punkt 60).

30 — Vt eelotsusemenetluse tähtsuse kohta sellistel juhtudel kohtuotsused Unión de Pequeños Agricultores *vs.* nõukogu (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punktid 38–40), Inuit Tapiriit Kanatami jt *vs.* parlament ja nõukogu (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punktid 92–96), Telefónica *vs.* komisjon (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punktid 27–29) ning T & L Sugars ja Sidul Açúcares *vs.* komisjon (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punktid 29–31).

b) Üksikute eelotsuse küsimuste asjakohasus otsuse tegemise seisukohast

35. Mis puudutab seejärel üksikute eelotsuse küsimuste asjakohasust otsuse tegemise seisukohast, siis kritiseerivad parlament, nõukogu ja komisjon kahte küsimuste rühma ja nimelt ühest küljest esimese küsimuse punkti a, punkti b ja punkti c alapunkti iii ning teisest küljest esimese küsimuse punkti c alapunkti iv ning neljandat kuni kuuendat küsimust. Otsuse tegemise seisukohast asjakohasuse puudumise tõttu kahtlevad eelkõige parlament ja komisjon lisaks ka selles, kas seitsmes küsimus on vastuvõetav osas, milles see puudutab muid sätteid peale direktiivi artikli 7.

36. Kaalutlused peaksid lähtuma eeldusest, et liidu õigust puudutavad küsimused on otsuse tegemise seisukohast asjakohased. Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et küsimuses osutatud liidu õigusnormi tõlgendusel või kehtivuse kontrollimisel ei ole mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele. [31]

i) Esimese küsimuse punkt a, punkt b ja punkti c alapunkt iii

37. Esimese küsimuse punktid a ja b ning punkti c alapunkt iii käsitlevad otsustusruumi, mille direktiivi artikkel 18 ja artikli 24 lõiked 2 ja 3 jätavad liikmesriikidele rangemate siseriiklike meetmete kehtestamiseks kui liidu seadusandja kehtestatud meetmed.

38. Mis puudutab direktiivi artikli 24 lõiget 2, siis vahetasid menetlusosalised Euroopa Kohtus küll intensiivselt arvamusi selle kohta, kas selle sätte kohaselt oleks liikmesriikidel *lubatud* oma siseriiklikus õiguses kehtestada tubakatoodete jaoks ette neutraalsed pakendid (nn *plain packaging*). Siiski ei ole selliste pakendieeskirjade kehtestamine tubakatoodete puhul praegu põhikohtuasja ese; igal juhul ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus oma eelotsusetaotluses selle kohta midagi märkinud.

39. Ka teatavate tubaka- või seonduvate toodete siseriikliku keelustamise probleemide kohta, mida käsitletakse direktiivi artikli 24 lõikes 3, ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus ega ükski menetlusosaline märkinud, kas ja millisel kujul kavatseb Ühendkuningriik seda erisätet kohaldada.

40. Sama kehtib direktiivi artikli 18 kohta, mis lubab liikmesriikidel keelata tubakatoodete piiriülese kaugmüügi. Siinjuures ei ole samuti selge, kas Ühendkuningriigis on praegu kavas seda õigusnormi kasutada.

41. Tuleb rõhutada, et liikmesriigid ei ole mingil juhul *kohustatud* võtma direktiivi nimetatud sätetele tuginedes oma siseriiklikku õigusesse üle mingeid õigusnorme, või et eelotsusemenetluses esitatud teabe kohaselt oleks suure tõenäosusega oodata konkreetsete õigusnormide kehtestamist.

42. Neil asjaoludel olen arvamusel, et see lõhuks Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute vahelise koostööraamistiku, mis on loodud ELTL artikliga 267, kui Euroopa Kohus vastaks esimese küsimuse punktidele a ja b ning punkti c alapunktile iii. Selles osas ei ole eelotsusetaotlus kohtuotsuse tegemise seisukohast ilmselgelt asjakohane, mistõttu ähvardaks Euroopa Kohut oht võtta puht hinnanguliselt seisukoht hüpoteetilise küsimuse suhtes. [32]

31 — Kohtuotsus Gauweiler jt (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 25); vt ka kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punktid 34 ja 35), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punktid 13 ja 14) ja Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, punktid 28 ja 29); otsuse tegemise seisukohast olulisuse eeldamise kohta vt juba kohtuotsus Beck ja Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, punkt 22).

32 — Teisiti on see kohtuasjas Pillbox 38 (C-477/14), milles vaidlustatakse direktiivi 2014/40 artikli 20 lõige 6 koosmõjus artikliga 18 hoopis teisest aspektist: seal käsitatakse ebaproportsionaalsena seda, et direktiiv – ja seega liidu seadusandja ise – kehtestab e-sigarettide kaugmüügi suhtes samasuguse korra nagu traditsiooniliste tubakatoodete suhtes; vt selle kohta minu tänane ettepanek kohtuasjas Pillbox 38 (C-477/14, punktid 134–148).

43. Siseriiklikele kohtutele jääb mõistagi õigus esitada Euroopa Kohtule õigel ajal uuesti küsimus direktiivi artikli 18 ning artikli 24 lõigete 2 ja 3 tõlgendamise ja kehtivuse kohta, niipea kui nad peavad konkreetses kohtuvaidluses neid sätteid käsitlema.

ii) Esimese küsimuse punkti c alapunkt iv ja neljas kuni kuues küsimus

44. Esimese küsimuse punkti c alapunkt iv ja neljas kuni kuues küsimus käsitlevad kõik koos direktiivi sätteid, mis näevad liidu tasandil ette erinevad volitused delegeeritud õigusaktide või rakendusaktide vastuvõtmiseks, nimelt direktiivi artikli 3 lõikeid 2 ja 4, artikli 4 lõiget 5, artikli 6 lõiget 1, artikli 7 lõikeid 2–5 ja lõikeid 10–12, artikli 9 lõikeid 5 ja 6, artikli 10 lõike 1 punkti f ning lõikeid 3 ja 4, artikli 11 lõiget 6, artikli 12 lõiget 3; artikli 15 lõiget 12 ning artikli 20 lõikeid 11 ja 12.

45. Kõik direktiivi nimetatud sätted on eranditult suunatud komisjonile. Seevastu ei pane ükski neist sätetest liikmesriikidele mingeid kohustusi seoses nende siseriiklike õigus- ja haldusnormide kujundamisega.

46. Kuna siseriiklikus kohtus keerleb menetlus aga üksnes Ühendkuningriigi kavatsuse ja kohustuse ümber direktiiv üle võtta, siis ei ole võimalikel õiguslikel probleemidel seoses komisjonile direktiivi nimetatud sätete alusel antud volitustega mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega. Seega on ilmselge, et need ei ole otsuse tegemise seisukohast asjakohased.

47. Niipea kui komisjon on kasutanud nimetatud õigust võtta vastu delegeeritud õigusakte või rakendusakte, on kõigile asjaomastele isikutele seevastu aluslepingute õiguskaitsesüsteemis ette nähtud õiguskaitsevahendid.

iii) Seitsmes küsimus

48. Seitsmenda küsimusega väidetakse, et arvestades subsidiaarsuse põhimõtet, on direktiiv tervikuna ja selle üksikud sätted – nimelt artikkel 7, artikli 8 lõige 3, artikli 9 lõige 3, artikli 10 lõike 1 punkt g, artikkel 13 ja artikkel 14 – kehtetud.

49. Nagu aga parlament ja komisjon õigesti rõhutavad, on eelotsusetaotluses ainult seoses direktiivi artikliga 7, mis sätestab mentoolisigarettide keelu, esitatud mõni äärmiselt pealiskaudne märkus selle kohta, miks uuritakse direktiivi kooskõla subsidiaarsuse põhimõttega. Seevastu ei leidu eelotsusetaotluses vähimatki selgitust selle kohta, miks tekitavad direktiiv tervikuna ja muud direktiivi sätted, mida on seitsmendas küsimuses sõnaselgelt nimetatud, lisaks probleeme seoses subsidiaarsuse põhimõttega.

50. Selline toimimisviis on ilmselgelt vastuolus siseriiklike kohtute ja Euroopa Kohtu vahelise lojaalse koostöö vaimuga eelotsusemenetluse raames. Muu hulgas ei ole see ka kooskõlas Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 punktis c sätestatud nõuetega, mille kohaselt peab eelotsusetaotluse esitanud kohus märkima, millistel põhjustel on siseriiklikul kohtul kahtlused liidu õigusnormide kehtivuse suhtes. Ei ole vastuvõetav, et Euroopa Kohus ja isikud, kellel on Euroopa Kohtu põhikirja artikli 23 alusel õigus osaleda eelotsusemenetluses, peavad oletustele tuginedes arutlema selle üle, miks kontrollitakse liidu õiguse teatavate sätete kehtivust.

51. Sel põhjusel – ja tagamaks, et Euroopa Kohus ei avaldaks hinnangulist arvamust puht hüpoteetiliste probleemide kohta – võib pidada seitsmendat küsimust vastuvõetavaks ainult osas, milles see puudutab direktiivi artiklit 7. Ülejäänud osas tuleb seitsmes küsimus lugeda vastuvõetamatuks.

C. *Vahekokkuvõte*

52. Kokkuvõttes tuleb seega esimese küsimuse punkt a, punkt b ja punkti c alapunktid iii ja iv ning neljas kuni kuues küsimus tunnistada vastuvõetamatuks. Seitsmes küsimus on vastuvõetamatu osas, milles see puudutab muid sätteid peale direktiivi artikli 7. Ülejäänud osas on eelotsusetaotlus vastuvõetav.

IV. **Sisuline hinnang eelotsuse küsimustele**

53. Lähtudes põhikohtuasja kaebajate ja nende nõuete toetuseks menetlusse astujate väidetest, sisaldab eelotsusetaotlus üldist vastuväidet direktiivile 2014/40 ja sellega taotletakse liidu asjaomase õigusakti kõigi oluliste sätete kontrollimist kõige erinevamatest aspektidest. Peale küsimuse, kas ELTL artikkel 114 on sobiv õiguslik alus direktiivi üksikute sätete vastuvõtmiseks, on eelkõige tegemist proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse probleemidega, aga ka komisjonile antud volitustega võtta vastu rakendusakte ja delegeeritud õigusakte. Küsimuste puhul, mida ma pean täielikult või osaliselt vastuvõetamatuks (vt eespool käsitletut),[33] võtan ma tõstatatud õiguslike probleemide suhtes järgnevalt seisukoha ainult teise võimalusena.

A. *ELTL artikkel 114 direktiivi õigusliku alusena*

54. Esimese küsimusega väljendatakse erinevatest aspektidest kahtlust, kas ELTL artiklit 114 võis kasutada direktiivi 2014/40 õigusliku alusena. Ma kontrollin eelotsusetaotluse esitanud kohtu tõstatatud konkreetseid teemasid veidi muudetud järjekorras.

55. Sissejuhatuseks tuleb selle kohta märkida, et ELTL artiklile 114 tuginedes vastu võetud õigusakt peab esiteks sisaldama liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise meetmeid ning teiseks peab selle eesmärk olema siseturu rajamine ja selle toimimine.[34] Peale selle peab ELTL artikli 114 alusel vastu võetud siseturu ühtlustamise meetmete tegelik eesmärk olema parandada siseturu loomise ja toimimise tingimusi.[35]

56. Kui ELTL artiklile 114 kui õiguslikule alusele tuginemise tingimused on täidetud, saab liidu seadusandja sellele sättele tugineda ka juhul, kui üldine rahva tervis on valikute tegemisel määrav faktor.[36]

57. Sellele vastavalt ei saa käesolevas asjas ELTL artiklile 114 kui direktiivi 2014/40 õiguslikule alusele tuginemist seada kahtluse alla ainult seetõttu, et selle direktiivi eesmärk on peale tubaka- ja seonduvate toodete siseturu toimimise parandamise ka tervisekaitse kõrge taseme tagamine. Pigem vastab just see eesmärk liidu seadusandjale esmasest õigusest tulenevale ülesandele, nii nagu see sõnaselgelt tuleneb ELTL artiklist 9, ELTL artikli 114 lõikest 3, ELTL artikli 168 lõikest 1 ja põhiõiguste harta artikli 35 teisest lausest.

33 — Käesoleva ettepaneku punktid 35–51.

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

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

36 — Kohtuotsused Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-376/98, EU:C:2000:544, punkt 88), British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 62) ja Alliance for Natural Health jt (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 30).

1. Eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete keelamine (esimese küsimuse punkti c alapunkt ii)

58. Esimese küsimuse punkti c alapunkt ii puudutab direktiivi artikli 7 lõigetes 1 ja 7 sätestatud eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete liiduülest keeldu. Eelkõige kritiseerivad põhikohtuasja kaebajad ja mõned nende toetuseks menetlusse astujad sellest sättest tulenevat *mentoolisigarettide* keeldu. Nad väidavad, et sellist keeldu ei oleks liidu seadusandja võinud ELTL artikli 114 alusel kehtestada.

59. Lähtudes eelotsusetaotluses esitatud väga nappidest märkustest ja eelotsusemenetluses osalenud ettevõtjate küllaltki pealiskaudsetest väidetest selle teema kohta, käsitlen ka mina seda suhteliselt lühidalt ja viitan muu hulgas oma selgitustele kohtuasjas C-358/14,[37] kus samu probleeme arutati palju põhjalikumalt.

60. Sisuliselt on direktiivi artikli 7 vastu esitatud väidetes märgitud, et mentoolisigarettide keeld ei kõrvalda liikmesriikide õigus- ja haldusnormide erinevusi (vt selle allpool punkt a) ja sellega ei saa parandada ühisturu toimimist (vt selle kohta allpool punkt b).

a) Siseriiklike õigus- ja haldusnormide vaheliste erinevuste kõrvaldamine

61. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale saab liidu seadusandja kasutada ELTL artiklit 114 eelkõige juhul, kui erinevused liikmesriikide õigusnormide vahel võivad riivata põhivabadusi ning mõjutada seeläbi otseselt siseturu toimimist[38] või tekitada märkimisväärseid konkurentsimoonutusi.[39]

62. Paljud eelotsusemenetluses osalenud ettevõtjad ja Poola väidavad, et direktiivi vastuvõtmise ajal ei esinenud *mentoolisigarette* käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide vahel veel mingeid lahknevusi.

63. See väide ei ole õige. Ilmselgelt põhineb see ekslikul oletusel, et õigus võtta ELTL artikli 114 alusel vastu õigusnorme, mis reguleerivad mentooli kui eristavat maitset või lõhna andva lisaaine kasutamist tubakatoodetes, oleks liidu seadusandjal olnud vaid juhul, kui just mentoolisigarettide osas oleksid liikmesriikide õigusnormid olnud lahknevad.

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

65. Mentoolisigaretid ei ole ka eriseisundis,[40] mis eristab neid muudest eristava maitse või lõhnaga sigarettidest ja nõuab mentoolisigarettide väljaarvamist direktiivis asjaomase tubakatoodete rühma suhtes kehtestatud liiduülese müügi keelu alt.[41]

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

37 — Vt selle kohta minu tänane ettepanek kohtuasjas Poola *vs.* parlament ja nõukogu (C-358/14, punktid 37–83 ja 105–108).

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

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

40 — Vt põhjalikumalt selle punkti kohta minu ettepanek kohtuasjas Poola *vs.* parlament ja nõukogu (C-358/14, punktid 48–57).

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

i) Olemasolevate kaubandustõkete kõrvaldamine

67. Nagu eelotsusemenetluses osalenud liidu institutsioonid ja mõni osalenud liikmesriik selgitas, oli rida liikmesriike eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete kasutamise toona juba reguleerinud, kuid osa liikmesriike ei olnud seda teinud. Olemasolevad siseriiklikud õigusnormid olid aga sisuliselt väga erinevad ega puudutanud tingimata samu maitse- ja lõhnaaineid.[42] Lahknevad siseriiklikud õigusnormid tõid tubakatoodete siseturul, mida iseloomustab aktiivne piiriülene kaubandus, kaasa märkimisväärseid kaubandustõkkeid.[43]

68. Isegi kui mentoolisigarettide osas nimetamisväärseid kaubandustõkkeid ei esinenud, ei oleks see takistanud tuginemist ELTL artiklile 114. Nimelt ei eelda ELTL artikli 114 kohaldamine, et sellele õiguslikule alusele tugineva siseturu ühtlustamise meetme igas üksikus normis peab leiduma vastus konkreetsetele lahknevustele siseriiklike õigus- ja haldusnormide vahel. Pigem on määrav õigusakt tervikuna.[44]

69. Peale selle võis liidu seadusandja käesoleval juhul arvesse võtta ka seda, et eristavat maitset või lõhna andvaid lisaaineid sisaldavate sigarettide keeld oleks aidanud saavutada tervisekaitse kõrget taset tunduvalt väiksemal määral, kui maitse või lõhnaga tubakatoodete praegustele või võimalikele tarbijatele oleksid mentoolisigaretid siseturul alternatiivina kättesaadavaks jäänud.[45]

70. Peale selle kehtis direktiivi vastuvõtmise ajal vähemalt kahes liikmesriigis – Belgias ja Saksamaal – koguni juba keeld kasutada sigarettides teatavaid mentoolikapsleid, mistõttu ei olnud seal lubatud mentoolisigarette vähemasti selles konkreetses vormis turule viia.[46] Seevastu teistes liikmesriikides võrreldavad keelud toona teadaolevalt puudusid. Mitme menetluses osalenud ettevõtja ja Poola etteheide, et just mentoolisigarettide osas puudusid siseriiklike õigusnormide vahel lahknevused, ei ole seega veenev ELTL artikli 114 toimimisviisi silmas pidades ja on käesoleval juhul pealegi ka sisuliselt väär.

ii) Oht, et siseriiklikud õigus- ja haldusnormid arenevad tulevikus erinevalt

71. Lisaks vaidlustab mitu eelotsusemenetluses osalenud ettevõtjat ja Poola seisukoha, et tulevikus tekivad Euroopa Liidu siseturul kaubandustõkked seetõttu, et üksikud liikmesriigid keelustavad mentoolisigaretid.

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

42 — Näiteks keelas Saksamaa kõigi maitse- või lõhnaainega kapslite kasutamise sigarettides, Belgia seevastu ainult mentoolikapslite kasutamise. Prantsusmaa sätestas piirnormid selliste tubakatootes kasutatavate lisaainete kasutamisel, mis annavad magusa või hapu maitse. Leedu omakorda keelas teatavad maitse- või lõhnaained täielikult, näiteks kõik need, mis annavad vanilli- või nelgilõhna. Terviklikku ülevaadet nende teemade kohta sisaldab mõjuhinnang, mille komisjoni talitused esitasid 19. detsembril 2012 („Impact Assessment"), dokument SWD(2012) 452 final, eelkõige selle 1. osa lk 34 ja 4. osa lk 6.

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

44 — Kui väljendada seda Euroopa Kohtu sõnadega, siis ei eelda ELTL artiklile 114 kui õiguslikule alusele tuginemine seda, et kõik sellisele alusele tuginevas aktis nimetatud olukorrad seonduksid tegelikult liikmesriikidevahelise vaba liikumisega. Tähtsust omab pigem see, et ELTL artikli 114 alusel vastu võetud akti tegelik eesmärk oleks parandada siseturu rajamise ja toimimise tingimusi (vt kohtuotsus Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu, C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 80).

45 — Vt selle kohta ka direktiivi põhjendus 16, millest järeldub, et liidu seadusandja tunneb erilist muret eristavate maitsete või lõhnade pärast, mis võivad mõjutada tarbimisharjumusi.

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

73. Olgu sellega kuidas on: väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on õigusliku alusena ELTL artiklile 114 tuginemine võimalik siis, kui soovitakse vältida kaubavahetusele tulevikus tekkida võivaid takistusi, mis tulenevad siseriiklike õigusnormide erinevast arengust, kuid selliste takistuste tekkimine peab olema tõenäoline ja asjaomase ühtlustamismeetme eesmärk peab olema takistuste ennetamine. [47]

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

75. Eelotsusemenetluses osalenud liidu institutsioonid ja mõni osalenud liikmesriik selgitasid veenvalt, et liidul ja selle liikmesriikidel palutakse vastavalt Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsioonile [48] piirata või keelustada tubakatoodetes selliste koostisainete kasutamine, mis võivad parandada tubakatoodete maitset, sealhulgas ka mentooli kasutamine. See ei tulene küll raamkonventsiooni sõnastusest endast, kuid nähtub raamkonventsiooni artiklite 9 ja 10 rakendamise suunistest, mis võeti mõne aasta eest vastu osalisriikide konverentsil. [49]

76. Kuigi viidatud suunised ei pruugi iseenesest olla õiguslikult siduvad, on need siiski üleilmselt WHO raamkonventsiooni osalisriikidele ülevõtmiseks soovituslikud. [50] Järelikult on need abivahendiks ka raamkonventsiooni sõlmimisel osalenud Euroopa Liidu liikmesriikidele.

77. Sellises olukorras võis liidu seadusandja eeldada, et kui liidu tasandil ühtset korda ei kehtestata, võetakse liikmesriikide tasandil peatselt vastu õigusaktid, mis reguleerivad mentooli ja teiste eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete kasutamist tubakatoodetes.

78. Mõne menetlusosalise rõhutatud tõsiasi, et asjaomased siseriiklikud õigusnormid Euroopa Liidu liikmesriikides tegelikult pikka aega puudusid, tuleneb üksnes asjaolust, et komisjon [51] oli liidusiseselt juba peaaegu üheaegselt WHO suuniste avaldamisega ette valmistanud ja algatanud õigusloomemenetluse vaidlustatud direktiivi vastuvõtmiseks. [52]

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

80. Eeltoodut arvestades on paljude osalenud ettevõtjate ja Poola väljendatud kahtlused liikmesriikide õigus- ja haldusnormide praeguste või tulevaste erinevuste suhtes põhjendamatud.

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

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

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

50 — *Ibidem*, punkt 1.1.

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

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

b) Siseturu toimimise tingimuste parandamine

81. Järgnevalt vaidlustavad põhikohtuasja kaebajad ja mitu nende nõuete toetuseks menetlusse astujat seisukoha, et mentoolisigarettide keeld võib aidata parandada siseturu toimimise tingimusi.

82. Kahtlemata ei paranda eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete keeld siseturu toimimist *nende* toodete osas. Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale lubab ELTL artikkel 114 siiski liidu seadusandjal keelata teatava toote turuleviimine Euroopa Liidu siseturul tervikuna, kui see aitab parandada kaubandustingimusi mõne *muu* tooterühma puhul.[53]

83. Käesolevas asjas kõne all olevate tubakatoodete puhul saab seda näitlikustada järgmiselt: liidu õigusnormidega kehtestatud tubaka teatavate manustamisvormide keeld järgib eesmärki luua ühtsed kaubandustingimused kõikidele tubakatoodetele Euroopa Liidus tervikuna. Seega on liiduülene keeld viia turule eristava maitse või lõhnaga tubakatooteid nii-öelda hind võimaluse eest lasta direktiivi nõuetele vastavad „traditsioonilised", tubakatooted Euroopa Liidu siseturul ringlusse, tagades samal ajal tervisekaitse kõrge taseme.[54] Teisisõnu võib tubakatooteid nüüdsest Euroopa Liidus küll põhimõtteliselt turule viia, kuid need ei tohi sisaldada eristavat maitset või lõhna andvaid lisaaineid.

84. Paljud eelotsusemenetluses osalenud ettevõtjad esitavad sellele vastuväite, et salakaubavedu suureneb ja mentoolisigarettide salakaubandus hoogustub. Seejuures on tegemist pelgalt väitega, mis ei ole pealegi sisuliselt piisavalt põhjendatud.

85. Muu hulgas ei saa aga üldsegi määrav olla see, kas salakaubandust ja kauplemist mustal turul on direktiivis sätestatud meetmete abil võimalik tõhusalt ära hoida.[55] Pigem on otsustav, et tarbijatel on pärast eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete turuleviimise keelu jõustumist raskem mentoolisigarette ja teisi maitse- või lõhnaaineid sisaldavaid sigarette hankida. Ainuüksi juba see tõsiasi õigustab eeldust, et selline keeld aitab tagada tervisekaitse kõrget taset. Võimalus, et keelde üksikjuhtudel eiratakse, ei mõjuta põhimõtteliselt keeldude sobivust taotletud eesmärgi saavutamiseks.

c) Vahekokkuvõte

86. Kokkuvõttes võib seega tõdeda, et eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete – eelkõige mentoolisigarettide – keelustamise õigusliku alusena kasutati õigesti ELTL artiklit 114.

2. Tubakatoodete märgistamine ja pakendamine (esimese küsimuse punkti c alapunkt i)

87. Esimese küsimuse punkti c alapunkti i ese on direktiivi II jaotise II peatükk. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas ELTL artikkel 114 kujutab endast sobivat õiguslikku alust direktiivi selles jaotises (see tähendab artiklites 8–16) sisalduvatele liidu õigusega kehtestatud nõuetele, mis käsitlevad tubakatoodete „märgistamist ja pakendamist". Põhikohtuasja kaebajad ja nende nõuete toetuseks menetlusse astujad vaidlustavad selle. Nad esitavad vastuväite, et selles valdkonnas eksisteerivad märkimisväärsed kaubandustõkked, ja rõhutavad, et võimalikud erinevused tubakatoodete pakendamise ja esitlemise puhul sõltuvalt siseriiklikust turust on esmajoones tingitud tootjate turustusstrateegiast ja tarbijate erinevatest eelistustest eri liikmesriikides.

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

54 — Vt ka direktiivi artikli 24 lõige 1.

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

88. Selle kohta tuleb märkida, et tubakatoodete märgistamise ja pakendamise paljud aspektid olid juba direktiivis 2001/37/EÜ,[56] vaidlusaluse direktiivi 2014/40 eelkäijas, liidu õigusnormidega reguleeritud.

89. Kui teatava teema suhtes on juba olemas siseturu ühtlustamise meede, mis tugines toona õiguspäraselt ELTL artiklile 114, siis peab liidu seadusandjal oma kaalutlusõiguse teostamisel olema põhimõtteliselt lubatud kasutada uuesti sama õiguslikku alust, et töötada toonane regulatsioon ümber uue poliitilise hinnangu alusel ja uusimaid teadussaavutusi arvesse võttes ning kohandada seda vastavalt uuele olukorrale.[57]

90. Seejuures võib liidu seadusandja esiteks asendada varasema õigusakti täiesti teise, uue õigusaktiga, mis näib talle faktilisele olukorrale uue hinnangu andmise tõttu paremini sobivat selleks, et aidata kaasa siseturu toimimisele. Ta võib aga teiseks ka – nagu käesolevas asjas – põhimõtteliselt säilitada vana korra ning seda üksnes edasi arendada, et tagada kooskõlas ELTL artikli 114 lõikes 3 sätestatud nõudega tervisekaitse kõrge tase, mis ulatub kaugemale eelmise õigusaktiga seatud eesmärgist.[58] Sellega seoses võib lisaks kehtestada uusi õigusnorme, millega suurendatakse olemasoleva regulatsiooni tõhusust ja raskendatakse sellest kõrvalehiilimist.[59]

91. Juba eeltoodut arvestades ei saa olla kahtlust, et ELTL artikkel 114 kujutab endast õiget õiguslikku alust direktiivi II jaotise II peatükis sätestatud uute õigusnormide vastuvõtmiseks, mille eesmärk on edasi arendada tubakatoodete märgistamist ja pakendamist käsitlevaid liidu õigusnorme.

92. Käesolevas asjas lisandub asjaolu, et direktiivi 2014/40 eelkäija alusel ei kõrvaldatud mingil juhul kõiki kaubandustõkkeid tubakatoodete suhtes Euroopa Liidu siseturul.[60] Nagu eelotsusemenetluses osalenud liidu institutsioonid ning Iirimaa ja Prantsusmaa õigesti rõhutavad, esinesid direktiivi 2014/40 vastuvõtmise ajal veel suured lahknevused liikmesriikide õigusnormide vahel, mis käsitlevad tubakatoodete märgistamist ja pakendamist.[61]

93. Nii olid mõnes liikmesriigis ette nähtud terviseohu ühendhoiatused (mis koosnevad tekstist ja fotost), teistes liikmesriikides seevastu – vastavalt direktiivi 2001/37 artiklis 5 sätestatud toonastele miinimumnõuetele – ainult teksthoiatused. Peale selle erinesid siseriiklikus õiguses sätestatud nõuded sigaretipakendite suurusele, nende miinimumsisule ja ka neil pakenditel lubatud reklaamtekstidele ning andmetele toote omaduste kohta.

94. See, et liikmesriikide õiguses sätestatud õigusnormid, mis käsitlevad toodete märgistamist ja pakendamist, võivad toimida kaubandustõketena, on ilmselge ja seda on tunnustatud ka väljakujunenud kohtupraktikas.[62] Seega oli ka sellest aspektist käesoleval juhul ruumi siseturu ühtlustamise meetmete kehtestamiseks vastavalt ELTL artiklile 114, et kõrvaldada olemasolevad kaubandustõkked.

56 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuni 2001. aasta direktiiv 2001/37/EÜ tubakatoodete valmistamist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (EÜT L 194, lk 26; ELT eriväljaanne 15/06, lk 147), vt eelkõige direktiivi artiklid 5–7.

57 — Kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punktid 77–80) ja Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 34).

58 — Kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, eelkõige punkt 79).

59 — Kohtuotsused Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-376/98, EU:C:2000:544, punkt 100) ja British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 82).

60 — Vt selle kohta kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punktid 65 ja 66).

61 — Vt selle kohta direktiivi põhjendused 22, 23 ja 28. Detaile sisaldavad 19. detsembril 2012 komisjoni esitatud dokumendid, nimelt direktiivi ettepaneku seletuskiri, COM(2012) 788 final, lk 6–8, ning komisjoni talituste mõjuhinnang („Impact Assessment"), dokument SWD(2012) 452 final, 1. osa, lk 29 jj.

62 — Kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkti 64 teine lause); vt lisaks kohtuotsused Rau Lebensmittelwerke (261/81, EU:C:1982:382, punkt 15), Keck ja Mithouard (C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905, punkt 15) ja Schwarz (C-366/04, EU:C:2005:719, punkt 29).

95. Sellele ei saa esitada vastuväidet, et mõni menetluses osalenud ettevõtja ei taju tubakatoodete märgistamist ja pakendamist käsitlevate siseriiklike sätete vahelisi lahknevusi kaubandustõketena, kuna nad kujundavad oma toodete pakendid nende endi andmetel selletagi vastavalt liikmesriigile ja tarbijate harjumustele erinevalt.

96. Asjaomaste ettevõtjate subjektiivne hinnang võib küll etendada teatavat osa kaubandustõkete olemasolu hindamisel, kuid ainuüksi see ei saa olla määrav, liiatigi siis, kui – nagu käesolevas asjas – esineb kahtlus, et mõni ettevõtja kirjeldab kaubandustõkete olemasolu ebaolulisena, et jätta järgimata kogu liidus kehtiv ühtne kord, mis esitab karmimad nõuded tervisekaitsele. [63]

97. Otsustava tähtsusega on alati pigem objektiivne käsitlus. Selles kontekstis võis liidu seadusandja esiteks arvestada sellega, et siseturu jaoks mõeldud tubakatoodete tootmisel esineb kasvav suundumus koonduda vähestesse Euroopa Liidus asuvatesse tootmisettevõtetesse, mis toob paratamatult kaasa piiriülese müügi märkimisväärse kasvu ning tekitab kasvava vajaduse ühtse korra järele liidu tasandil. [64] Teiseks muutsid rahvusvahelised olud, eelkõige WHO raamkonventsiooni artiklist 11 tulenevad suunised tõenäoliseks selle, et juhul kui liidu seadusandja ei oleks asunud tegutsema, oleksid üksikud liikmesriigid kehtestanud tubakatoodete märgistamise ja pakendamise valdkonnas uued, oletatavasti erinevad õigusnormid. [65]

98. Direktiivi vaidlusaluste sätete sobivust kaubandustõkete kõrvaldamiseks ei saa muu hulgas vaidlustada viitega sellele, et ka tulevikus leidub tubakatoodete pakenditel endiselt siseriiklikke erinevusi, alates hoiatuse keelest kuni võimalike maksumärkideni. Seda seetõttu, et ELTL artikkel 114 ei toimi „kõik või mitte midagi" põhimõttel. Pigem lubab ELTL artikkel 114 ka liikmesriikide õigus- ja haldusnormide osalist ühtlustamist, mis võib samuti kaasa aidata kaubandustõkete kõrvaldamisele, eelkõige juhul, kui see võimaldab kokku hoida asjaomaste ettevõtjate kulusid. Sellest võis liidu seadusandja siinjuures mõistlikult lähtuda osas, mis puudutab toodete pakendite suuruse ja miinimumsisu ühtlustamist ning neile paigutatavate hoiatuste ja toote omaduste kohta esitatavate lubatud andmete laadi.

99. Mis puudutab mõne menetlusosalise ennustatud salakaubanduse hoogustumist ja mustal turul kauplemise vohama hakkamist, siis pean ma seda argumenti käesolevas kontekstis sama vähe põhjendatuks nagu juba varem seoses eristavate maitsete ja lõhnade keelustamisega. [66]

100. Mis puudutab viimaks mõne eelotsusemenetluses osalenud ettevõtja kriitikat selle kohta, et toodete pakendite ühtlustamise tagajärjel läheksid kaduma toodete mitmekesisus ja tubakatoodete tootjate vahelised konkurentsivõimalused, siis ei ole see tegelikult etteheide pädevuse puudumise, vaid ebaproportsionaalsuse kohta, mille ma lükkan allpool seoses kolmanda küsimusega ümber. [67]

101. Kokkuvõttes tuleb seega vastuväited ELTL artikli 114 õigusliku alusena kasutamise vastu direktiivi II jaotise II peatükis sisalduvate sätete vastuvõtmiseks tagasi lükata, nagu seda tegi Euroopa Kohus juba seoses direktiivi 2014/40 eelkäijaga. [68]

63 — Vt selle kohta mõjuhinnang („Impact Assessment"), mille komisjoni talitused esitasid 19. detsembril 2012, dokument SWD(2012) 452 final, 1. osa, lk 33.

64 — Direktiivi põhjendus 6; vt selle kohta juba kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 64), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, punkt 39) ja Swedish Match (C-210/13, EU:C:2004:802, punkt 38).

65 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punktid 74–77 ning lisaks allpool käesoleva ettepaneku punkt 201.

66 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punktid 84 ja 85.

67 — Vt selle kohta allpool käesoleva ettepaneku punkt 193 ning punktid 204 ja 205.

68 — Kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punktid 63–91).

3. Tubakatoodete vaba liikumine (esimese küsimuse punktid a ja b)

102. Esimese küsimuse punktidega a ja b palutakse kontrollida direktiivi artiklis 24 sätestatud tubakatoodete „vaba liikumist". Lähtudes põhikohtuasja kaebajate ja mõne nende nõuete toetuseks menetlusse astuja väidetest, tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas ELTL artikkel 114 on sobiv õiguslik alus direktiivi kõnealuse artikli, eelkõige selle lõigete 2 ja 3 vastuvõtmiseks.

103. Märgin ennetavalt, et selle küsimuse hindamisel ei saa mingit osa etendada erinevate liidu institutsioonide juriidiliste teenistuste märkused, millele üksikud menetluses osalenud ettevõtjad viitavad. Nende puhul on tegemist pelgalt sisedokumentidega, mis ei pruugi tingimata väljendada asjaomase institutsiooni arvamust ja mida ei saa – sellisena – tema vastu ka kohtus vastuväitena kasutada. Asja olemusest tuleneb, et liidu poliitilised institutsioonid valmistavad oma tahte formeerimise institutsioonisiseselt ette ja ka vaidlevad seejuures teravalt. Üksnes sellest asjaolust ei saa teha järeldusi direktiivi vaidlusaluste sätete õiguspärasuse kohta.

104. Direktiivi artikli 24 ülesehitus on järgmine: selle artikli lõikes 1 on esitatud direktiiviga kooskõlas olevate tubaka- ja seonduvate toodete vaba liikumise põhimõte; liikmesriigid ei või keelata või piirata selliste toodete turule viimist põhjustel, mis puudutavad selles direktiivis sätestatud aspekte. See kehtib siiski ainult juhul, „kui lõigetest 2 ja 3 ei tulene teisiti." Direktiivi artikli 24 lõige 2 lubab liikmesriikidel teatavatel asjaoludel kehtestada lisanõuded – see tähendab, direktiivi sätetest kaugemale ulatuvad nõuded seoses tubakatoodete pakendite standardimisega. Vastavalt direktiivi artikli 24 lõikele 3 võivad liikmesriigid samuti keelustada selles nimetatud tingimustel teatava tubaka- või seonduvate toodete kategooria rahvatervise kaitse vajadusest lähtuvalt.

a) Liikmesriikide õigus kehtestada tubakatoodete pakendite standardimisele lisanõudeid (esimese küsimuse punkt a)

105. Esmalt seatakse esimese küsimuse punktiga a kahtluse alla direktiivi artikli 24 lõike 2 õiguslik alus. Vastavalt sellele direktiivi sättele „[…] ei mõjuta [käesolev direktiiv] liikmesriigi õigust säilitada või kehtestada lisanõuded, mis on kohaldatavad kõikide tema turule viidavate toodete suhtes seoses tubakatoodete pakendite standardimisega, kui see on rahvatervise seisukohast põhjendatud, võttes arvesse käesoleva direktiiviga saavutatud inimeste tervise kaitse kõrget taset. […]"

106. Põhikohtuasja kaebajad ja nende nõuete toetuseks menetlusse astujad on seisukohal, et viidatud säte ei saa tugineda ELTL artiklile 114, kuna see ei vii mitte kaubandustõkete kõrvaldamiseni, vaid nende tekitamiseni. Oma hinnangu põhjendamiseks väidavad menetluses osalenud ettevõtjad sisuliselt, et direktiivi artikli 24 lõige 2 võimaldab liikmesriikidel õõnestada tubakatoodete vaba liikumist seeläbi, et nad kehtestavad rangemad pakendamist käsitlevad sätted, kui on ette nähtud liidu õiguses.

107. Seejuures tuginevad menetluses osalenud ettevõtjad, nagu muu hulgas ka Ühendkuningriik, Iirimaa ja Norra direktiivi artikli 24 lõike 2 eriti *laiale tõlgendamisele*. Nad eeldavad, et selle sättega tuleb lubada liikmesriikidel kehtestada *igas suhtes* rangemad nõuded tubakatoodete pakendamisele, seega olenemata sellest, kas asjaomane pakendamise aspekt on liidu õiguse kohane ühtlustamise ese või mitte.

108. Tegelikult võib direktiivi artikli 24 lõige 2 sedalaadi laial tõlgendamisel sattuda konflikti ELTL artikli 114 eesmärgiga, mis põhineb siseturu toimimise parandamisel. Seda seetõttu, et sellise tõlgenduse puhul ühtlustaks direktiiv küll tubakatoodete pakendamisele kehtestatud nõudeid, kuid annaks liikmesriikidele siiski õiguse sellest ühtlustamisest taas kõrvale kalduda, ja seda nii, et jäetakse arvestamata ELTL artikli 114 lõigetes 4–10 sätestatud tingimused ja menetlused, mis on selle jaoks tegelikult ette nähtud. See tähendaks, nagu märgib õigesti BAT, ühe käega läbi viidud ühtlustamise kohest hävitamist teise käega.

109. Siiski oleks ennatlik teha ilma põhjalikemate kaalutlusteta selle teema kohta kergel käel järeldus, et direktiivi artikkel 24 ei ole ELTL artikliga 114 kooskõlas ning seetõttu ei oleks võinud seda sellel õiguslikul alusel vastu võtta. Seda seetõttu, et direktiivi artikli 24 lõike 2 lai tõlgendamine, millest lähtuvad menetluses osalenud ettevõtjad, Ühendkuningriik, Iirimaa ja Norra, ei ole ainus mõeldav käsitus. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb teisese õiguse normi, kui seda võib tõlgendada mitut moodi, mõista nii, et see on kooskõlas esmase õigusega ja selle kehtivust ei saa seada kahtluse alla.[69]

110. Direktiivi artikli 24 lõike 2 esmase õigusega kooskõlas olev tõlgendamine, mis tagab eelkõige selle kooskõla ELTL artikli 114 kui õigusliku alusega, näib täiesti võimalik olevat. Nimelt võib – kooskõlas eelotsusemenetluses osalenud liidu institutsioonide ning ka Prantsusmaa ja Portugali seisukohtadega – direktiivi artikli 24 lõiget 2 *tõlgendada kitsalt* ja mõista direktiivi seda sätet nii, et liikmesriikidel on „lisanõuete" kehtestamine lubatud ainult siis, kui liidu seadusandja ise ei ole ühtlustamist ette võtnud.

111. Selline direktiivi artikli 24 lõike 2 kitsas tõlgendamine on ka kõige paremini kooskõlas direktiivi 2014/40 eesmärgi ja ülesehitusega. Seda seetõttu, et erinevalt sellest, mida näivad arvavat põhikohtuasja kaebajad ja mõni nende nõuete toetuseks menetlusse astuja, ei taotle nimetatud direktiiv mitte täielikku ühtlustamist, vaid ainult osalist ühtlustamist või – väljendudes direktiivi artikli 1 punktis b kasutatud sõnadega – seda, et „ühtlustada liikmesriikide õigus- ja haldusnorme, mis käsitlevad tubakatoodete märgistamise ja pakendamise teatavaid aspekte". Sellest annab kinnitust ka direktiivi põhjendus 53, milles on rõhutatud, et nimetatud seadusandliku aktiga „saavutat[akse] erineva[d] ühtlustamisastme[d]", ja et see kehtib üksnes „esitlemise ja pakendite kohta, […] mille kohta käesolev direktiiv annab esmased ühised põhieeskirjad".

112. On küll õige, et direktiiv sisaldab tervet peatükki sätetega, mis käsitlevad tubakatoodete märgistamist ja pakendamist ning ulatuvad pakendite vormist ja miinimumsisust kuni terviseohu (ühend)hoiatuste nõudeni ja teatavate eksitavate väidete keeluni toodete pakenditel. Vastupidi paljude menetluses osalenud ettevõtjate arvamusele jääb aga sellest hoolimata kõige erinevamatest aspektidest ruumi täiendavate siseriiklike normide jaoks tubakatoodete märgistamise ja pakendamise valdkonnas. Eelkõige saab direktiivi artikli 28 lõike 2 punktist a järeldada, et teatavad pakendite pinnad ei ole selle direktiiviga reguleeritud ning komisjon ja teised jälgivad arengut siseriiklikul tasandil.

113. Nii jääb liikmesriikidele eelkõige õigus esitada oma nõudeid värvide kohta kõigil pakendi osadel, mis ei ole jäetud terviseohu hoiatustele, ja nimelt kuni pakendite standardimiseni.[70] Seda seetõttu, et värvid on direktiivis igal juhul – kaudselt – reguleeritud niivõrd, kuivõrd direktiivi artikkel 13 keelab luua tubakatoodetest väära või petlikult positiivset muljet.

114. Eeltoodut arvestades ei ole veenev mõne menetluses osalenud ettevõtja arvamus, et ELTL artiklile 114 tuginev õigusnorm nagu direktiivi artikkel 24 ei või liikmesriikidel lubada sätestada *mitte mingeid* rangemaid siseriiklikke õigusnorme tubakatoodete märgistamise ja pakendamise kohta, kuna kogu nimetatud valdkond tervikuna „kuulub direktiivi kohaldamisalasse." See vastuväide, mis põhineb küllap mõne asjaomase ettevõtja kartusel siseriiklike õigusnormide sätestamise ees, millega kehtestatakse neutraalsed pakendid („plain packaging"), jätab tähelepanuta asjaolu, et tubakatoodete märgistamise ja pakendamise paljud aspektid, eelkõige värv, ootavad veel praegu liidu tasandil reguleerimist.

69 — Kohtuotsused komisjon *vs.* nõukogu (218/82, EU:C:1983:369, punkt 15), Ordre des barreaux francophones et germanophone jt (C-305/05, EU:C:2007:383, punkt 28), kohtuasi komisjon *vs.* Strack (uuesti läbivaatamine) (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punkt 40) ja parlament *vs.* nõukogu (C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 39).

70 — Vt selle kohta veel kord direktiivi põhjendus 53.

115. Kui tahta nõustuda menetluses osalenud ettevõtjate väitega, siis tähendaks see direktiiviga 2014/40 taotletava liikmesriikide õigus- ja haldusnormide osalise ühtlustamise tõlgendamist nii, et tegemist on täieliku ühtlustamisega. Sellega eirataks laiaulatuslikku kaalutlusõigust, mis on liidu seadusandjal vastavalt ELTL artiklile 114 sobivaima ühtlustamistehnika valikul:[71] liidu seadusandja ei pea ELTL artiklile 114 tuginemisel „kõik või mitte midagi" põhimõtte tähenduses otsustama täieliku ühtlustamise ja täielikult ühtlustamata jätmise vahel, vaid võib otsustada ka – nagu käesolevas asjas – osalise ühtlustamise kasuks.

116. Teisiti ei tulene muu hulgas ka kohtuotsustest, millele tuginevad põhikohtuasja kaebajad.[72] On küll õige, et Euroopa Kohus pidas oma esimeses otsuses, mis puudutas tubakatoodete reklaami, ühtse turuga seotud pädevusele, sealhulgas EÜ asutamislepingu artiklile 100a (nüüd ELTL artikkel 114) tuginevat direktiivi õigusvastaseks, kuna see ei sisaldanud ühtegi õigusnormi direktiiviga kooskõlas olevate toodete vaba liikumise kohta. Kui lugeda kohtuotsuse nimetatud lõiku aga selle konteksti arvestades, siis ilmneb, et Euroopa Kohus ei tahtnud sellega mingil juhul sulgeda ust direktiivide vastuvõtmisele, mille eesmärk on *osaliselt ühtlustada* teatavaid valdkondi. Pigem märkis Euroopa Kohus sõnaselgelt, et siseturu ühtlustamise meetmed võivad sisaldada klausleid, mis jätavad liikmesriikidele võimaluse kehtestada üldiste huvide kaitseks rangemaid nõudeid.[73]

117. Ainult juhul, kui liidu seadusandja ei järgi üldse eesmärki tagada direktiiviga hõlmatud ja sellega kooskõlas olevate toodete vaba liikumine, ei või ta tugineda ELTL artiklile 114.[74] Samuti ei või liidu seadusandja lubada liikmesriikidel *direktiiviga ühtlustatud aspekte puudutavatel kaalutlustel* keelata direktiivile vastavate tubakatoodete importi, müüki või tarbimist.[75]

118. Nii see käesolevas asjas aga just nimelt ei ole. Seda seetõttu, et esiteks on direktiivi artikli 24 lõikes 1 sõnaselgelt tunnustatud selle direktiiviga kooskõlas olevate tubakatoodete vaba liikumise põhimõtet. Teiseks lubab direktiivi artikli 24 lõige 2, mida on tõlgendatud direktiivi põhjendust 53 arvestades, liikmesriikidel kehtestada „lisanõudeid seoses tubakatoodete pakendite standardimisega" ainult siis, kui seda *ei ole* liidu õigusega ühtlustatud.

119. Kindlasti viib sedalaadi osaline ühtlustamine selleni, et tooteid ei saa ka juhul, kui nende märgistamine ja pakendamine on täielikult vastavuses direktiiviga, ilma pikemata ühest liikmesriigist teise eksportida. Seda seetõttu, et toodete pakendamise ühtlustamata aspektide suhtes võib iga liikmesriik kehtestada lisanõudeid. Sellele vaatamata toob ka see osaline ühtlustamine vaieldamatult kasu siseturu toimimisele, sest see ei kõrvalda küll kõiki kaubandustõkkeid, aga kõrvaldab siiski mõne kaubandustõkke. Käesolevas asjas tähendab see näiteks, et tubakatoodete tootjad võivad kogu siseturul kasutada sigaretipakendeid, mille põhidisain on ühtne, ning peavad seda disaini kohandama ainult veel teatavate detailide (nt värv) poolest, kuid mitte kõigis punktides, vastavalt asjaomaste siseriiklike õigus- ja haldusnormide eripäradele.

71 — Kohtuotsused REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, punkt 20), Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu (C-66/04, EU:C:2005:743, punkt 45), Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu (C-217/04, EU:C:2006:279, punkt 43) ja Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 35).

72 — Kohtuotsus Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-376/98, EU:C:2000:544, punkt 104); vt lisaks kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 74) ja Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-380/03, EU:C:2006:772, punkt 73); vt analoogia alusel lisaks kohtuotsused Gallaher jt (C-11/92, EU:C:1993:262, punkt 16) ja Philip Morris Belgium jt (C-222/91, EU:C:1993:260, punkt 13).

73 — Vt selle kohta kohtuotsus Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-376/98, EU:C:2000:544, punktid 103 ja 104); vt selle kohta kohtuotsus Lapin (C-358/11, EU:C:2013:142, punkt 32).

74 — Vt selle kohta kohtuotsus Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-376/98, EU:C:2000:544, punktid 104 ja 105).

75 — Kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 74).

120. Tuleb möönda, et direktiivi artikli 24 lõigetel 1 ja 2 koos nende juurde kuuluvate selgitustega direktiivi põhjenduses 53 on seega peamiselt selgitav ülesanne. Need selgitavad direktiiviga taotletud osalise ühtlustamise toimimisviisi. Nagu aga eelkõige menetlusosaliste vaheline terav vaidlus küsimuse üle, kas võimalikud siseriiklikud sätted pakendite standardimise kohta on lubatavad, veenvalt tõendab, võib selline selgitus olla igati otstarbekas.

b) Liikmesriikide õigus keelata teatavad toodete kategooriad (esimese küsimuse punkt b)

121. Edasi palutakse esimese küsimuse punktiga b kontrollida direktiivi artikli 24 lõiget 3, nimelt selle esimest lauset. Direktiivi selle sätte kohaselt võib liikmesriik „keelustada teatava tubaka- või seonduvate toodete kategooria, kui selline vajadus tuleneb liikmesriigi eripärast ja need sätted on rahvatervise kaitse vajadusest lähtuvalt põhjendatud, võttes arvesse käesoleva direktiiviga saavutatud inimeste tervise kaitse kõrget taset."

122. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus oma eelotsusetaotluses märgib, vaidlustatakse direktiivi artikli 24 lõike 3 esimene lause põhikohtuasjas sisuliselt samade argumentidega nagu juba direktiivi artikli 24 lõige 2. Seega heidetakse uuesti ette, et vaidluse esemeks olev direktiivi säte ei vii mitte kaubandustõkete kõrvaldamiseni, vaid nende tekkimiseni.

123. Erinevalt parlamendi, nõukogu ja komisjoni seisukohast ei ole seda etteheidet võimalik ümber lükata viitega liidu pädevuse puudumisele võtta vastu tervisepoliitilisi ühtlustamismeetmeid (ELTL artikli 168 lõige 5) ja liikmesriikide jätkuvale vastutusele oma tervishoiupoliitika määratlemisel (artikli 168 lõige 7). Seda seetõttu, et direktiiv 2014/40 just nimelt ei ole tervisepoliitiline meede, vaid siseturu ühtlustamise meede, mis on vastavalt ELTL artiklile 114 liidu pädevuses.[76] Vastasel juhul ei oleks võinud direktiiviga kehtestada ka eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete keeldu, mida on käesolevas asjas teravalt vaidlustatud.[77]

124. Nagu ma muu hulgas juba eespool märkisin,[78] ei saa ELTL artiklit 114 põhimõtteliselt kasutada õigusliku alusena õigusnormi vastuvõtmiseks, millega lubataks liikmesriikidel ühepoolselt direktiivi ühtlustavast mõjust kõrvale kalduda. See kehtib ka võimalike tervisepoliitiliste meetmete kohta, mida võivad võtta üksikud liikmesriigid, „et võtta arvesse võimalikku turu arengut tulevikus," nagu on märgitud direktiivi põhjenduses 54. Seda seetõttu, et sellisteks juhtudeks näeb ELTL artikli 114 lõige 8, mis on esmase õiguse sättena direktiivi suhtes ülimuslik, sõnaselgelt ette mitte tegutsemise siseriiklikul tasandil, vaid liidu tasandil: kui liidu õigusega juba ühtlustatud valdkonnas kerkib „rahvatervisega seotud konkreetne küsimus", siis peab asjaomane liikmesriik juhtima sellele komisjoni tähelepanu, „kes siis viivitamata uurib, kas teha nõukogule ettepanek sobivate meetmete kohta." Sellest eeskirjast ei või teisese õiguse aktis kõrvale kalduda. Äärmisel juhul võib liikmesriike direktiivis volitada võtma erandina direktiivi sätetest rahvatervise kaitseks *ajutisi meetmeid* (ELTL artikli 114 lõige 10).

125. Eeltoodut arvestades ei saa direktiivi artikli 24 lõiget 3 – vastupidi menetluses osalenud liidu institutsioonide arvamusele – tõlgendada nii laialt, et sellega antakse liikmesriikidele vaba voli keelata tervisepoliitilistel põhjustel kestvalt teatavate direktiiviga hõlmatud toodete turule laskmine ja takistada seeläbi ühepoolselt nende toodete vaba liikumist. Parlamendi ja komisjoni väide, mille kohaselt võivad üksikud liikmesriigid direktiivi artikli 24 lõikele 3 tuginedes näiteks täielikult keelata sigarettide turule laskmise, ei pea seega paika. Sedalaadi ühepoolsed siseriiklikud keelud võib kehtestada ainult toodete suhtes, mida *ei* ole direktiiviga 2014/40 ühtlustatud.[79]

76 — Vt selle kohta kohtuotsused Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu (C-376/98, EU:C:2000:544, punkt 88), British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 62) ja Alliance for Natural Health jt (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 30).

77 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punktid 58–86.

78 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 108, 116 ja 117.

79 — Vt selle kohta ka direktiivi põhjendus 55.

126. Kõik see ei tähenda aga, et direktiivi artikli 24 lõige 3 oleks õigusvastane ja tuleks seega kehtetuks tunnistada. Samamoodi kui direktiivi artikli 24 lõike 2 kehtivust saab nimelt jaatada ka artikli 24 lõike 3 kehtivust, kui tõlgendada seda sätet selle vastuvõtmiseks kasutatud õiguslikku alust arvestades – seega kooskõlas ELTL artikliga 114 – kitsalt. [80]

127. Esiteks on direktiivi artikli 24 lõikes 3 sätestatud ühepoolsed siseriiklikud keelud, mis puudutavad direktiiviga hõlmatud tooteid, lubatud ainult niivõrd, kuivõrd siseriiklikul tasandil järgitavat tervisepoliitilist eesmärki ei ole direktiivi ühtlustamismeetmetega piisavalt täidetud. Sellele viitab direktiivi artikli 24 lõike 3 esimese lause sõnastus, mille kohaselt peavad liikmesriikide võimalikud keelud olema „põhjendatud, võttes arvesse käesoleva direktiiviga saavutatud inimeste tervise kaitse kõrget taset".

128. Teiseks lubab direktiivi artikli 24 lõike 3 esimene lause kehtestada siseriiklikul tasandil üksnes sellised tervisepoliitiliselt põhjendatud tootekeelud, mis „tulene[vad] liikmesriigi eripärast." Subsidiaarsuse põhimõttega (ELL artikli 5 lõiked 1 ja 3) on kooskõlas, et selliste probleemide lahendamine jäetakse eelkõige liikmesriikidele. [81] Kui sellega seoses tekivad piiriülesed probleemid, siis on liidu seadusandja direktiivi artikli 24 lõike 3 järgmistes lausetes selle eest hoolitsenud ja sätestanud ELTL artikli 114 lõigete 5 ja 6 eeskujul loamenetluse, mille peab läbi viima komisjon.

129. Selle kriteeriumi alusel võib direktiivi artikli 24 lõiget 3 pidada meetmeks, mis on hõlmatud ELTL artiklist 114 tuleneva õigusliku alusega.

130. Põhikohtuasja kaebajad esitavad vastuväite, et ühelt poolt direktiivi artikli 24 lõike 3 ja teiselt poolt direktiivi artiklis 7 sätestatud mentoolisigarettide keelu vahel esineb vastuolu. [82] Nad heidavad sisuliselt ette, et eristavate maitsete ja lõhnade keelustamine, nagu see on sätestatud direktiivi artiklis 7, ei ole vajalik, kui liikmesriikidele on selletagi antud võimalus keelata ühepoolselt teatavad tubakatoodete kategooriad. Samuti ei ole sobiv põhjendada eristavate maitsete ja lõhnade keelustamist direktiivi artiklis 7 võimalike tulevikus esinevate lahknevuste vältimisega siseriiklikes õigusaktides, kuid samal ajal toetada direktiivi artikli 24 lõikes 3 muid selliseid lahknevusi.

131. See argument ei ole samuti veenev. Seda seetõttu, et esiteks käsitleb direktiivi artikkel 7, nagu eespool juba mainitud, [83] *piiriülest probleemi*, mis puudutab kogu Euroopa Liidu siseturgu, samal ajal kui direktiivi artikli 24 lõike 3 kohaldamisala on vastavalt selle sõnastusele piiratud *üksikute liikmesriikide eripäraga*. Teiseks jääb liikmesriigi seadusandjale oma laia kaalutlusõiguse teostamisel ELTL artikli 114 raames [84] õigus otsustada liikmesriikide õigus- ja haldusnormid järk-järgult ühtlustada, mistõttu võetakse siseturu teatavate probleemide suhtes ühtlustamismeede, kuid teiste suhtes – esialgu – mitte. Seda arvestades ei saa pidada vastuoluliseks, kui liidu seadusandja keelab kogu Euroopa Liidu siseturul eristava maitse ja lõhnaga tubakatooted, samal ajal kui ta jätab muude tervise seisukohast probleemsete toodete keelustamise esialgu üksikutele liikmesriikidele.

c) Vahekokkuvõte

132. Kokkuvõttes puuduvad seega Euroopa Kohtule esitatud argumentide alusel tõendid selle kohta, et direktiivi artikli 24 lõike 2 või lõike 3 vastuvõtmisel oleks vääralt tuginetud ELTL artiklile 114.

80 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punkt 109.

81 — Vt selle kohta minu tänane ettepanek kohtuasjas Poola *vs.* parlament ja nõukogu (C-358/14, punktid 141–171, eelkõige punktid 152, 153 ja 165).

82 — See etteheide esitatakse nii seoses direktiivi artikli 24 lõikega 3 kui ka seoses artikliga 7. Selle kohta esitatud argumente käsitlen ma siinkohal ühiselt.

83 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punktid 58–86 ning lisaks allpool punktid 282–284.

84 — Kohtuotsused REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, punkt 20), Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu (C-66/04, EU:C:2005:743, punkt 45), Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu (C-217/04, EU:C:2006:279, punkt 43) ja Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 35).

4. Kaugmüüki käsitlevad sätted (esimese küsimuse punkti c alapunkt iii)

133. Esimese küsimuse punkti c alapunktiga iii võtab eelotsusetaotluse esitanud kohus vaatluse alla direktiivi artikli 18, täpsemalt selle lõike 1, mis lubab liikmesriikidel keelata tubakatoodete piiriülese kaugmüügi ja kutsub neid muu hulgas üles koostööle sellise müügi vältimiseks.

134. See küsimus tuleneb väitest, mille BAT esitas põhikohtuasjas ja mille kohaselt see säte ei lihtsusta, vaid raskendab piiriülest kaubandust ning on seetõttu vastuolus ELTL artikli 114 eesmärkidega. Peale selle heidab nimetatud ettevõtja ette, et liikmesriikidele jäetud valikuvõimalus viib lahknevusteni liikmesriikide õigus- ja haldusnormide vahel. Mõlemal põhjusel vaidlustab BAT selle, et direktiivi artikli 18 vastuvõtmisel saab õigusliku alusena tugineda ELTL artiklile 114.

135. Selle kohta tuleb kõigepealt märkida, et liikmesriikidel oli ka juba siiani – seega enne direktiivi 2014/40 jõustumist – lubatud keelata või piirata tubakatoodete piiriülest kaugmüüki Euroopa Liidus, tuginedes kaupade vaba liikumise piiridele, mis on sätestatud aluslepingutes.[85] Selles mõttes ei ole direktiivi artikli 18 lõige 1 midagi enamat kui deklaratiivne klausel, mis kinnitab *status quo*'d.

136. Lisaks võtab aga direktiivi artikli 18 lõige 1 vastavalt direktiivi preambulile[86] arvesse ka asjaolu, et esiteks võidakse direktiivi sätetest, mis käsitlevad tubakatoodete tootmist, esitlemist ja müüki, kaugmüügi teel hõlpsalt kõrvale hiilida ja teiseks võivad noored saada selle müügikanali kaudu tubakatoodetele kergema juurdepääsu. Üldiselt võib seega sel viisil väheneda tubaka tarbimist piiravate õigusaktide mõju.

137. Kohtupraktikas on tunnustatud, et ELTL artikli 114 alusel vastu võetud liidu õigusaktid võivad sisaldada ka õigusnorme, millega saab või soovitakse keeldudega takistada kõrvalehoidumist teatavatest eeskirjadest.[87] Täpselt seda eesmärki järgib direktiivi artikli 18 lõige 1.

138. Piiriülese kaugmüügi keeld, mille mõni liikmesriik on kehtestanud, või võimalik, et direktiivi artikli 18 lõikele 1 tuginedes veel kehtestavad, on nii-öelda hind võimaluse eest lasta direktiivi nõuetele vastavad „traditsioonilised" tubakatooted Euroopa Liidu siseturul ringlusse ja müüa neid kooskõlas direktiivis sätestatud eesmärgiga tagada tervisekaitse kõrge tase.

139. Eeltoodut arvestades võis direktiivi artikli 18 lõike 1 vastuvõtmisel tugineda õigusliku alusena ELTL artiklile 114.[88]

5. Volituste andmine komisjonile rahvusvaheliselt kokkulepitud standardite ülevõtmiseks (esimese küsimuse punkti c alapunkt iv)

140. Esimese küsimuse punkti c alapunkt iv puudutab direktiivi artikli 3 lõiget 4 ja artikli 4 lõiget 5, milles antakse komisjonile volitus võtta vastu delegeeritud õigusakte, et integreerida liidu õigusesse teatavad rahvusvaheliselt kokkulepitud standardid seoses eralduvate ainete maksimaalse kogusega, eralduvate ainete ja mõõtmismeetoditega. Sellega seoses käsitleb eelotsusetaotluse esitanud kohus JTI väidet, mille kohaselt antakse õigusloomevolitused direktiivi nende sätetega *de facto* Maailma Terviseorganisatsioonile (WHO) või WHO raamkonventsiooni osalistele, mis ei ole kooskõlas ELTL artikliga 114.

85 — Nii kehtib näiteks Prantsusmaal ja Leedus üldine tubakatoodete e-müügi keeld, samal ajal kui teised liikmesriigid kehtestavad nende toodete kaugmüügi suhtes loakohustuse või sätestavad vanusepiirid. Vt selle kohta ülevaade mõjuhinnangus („Impact Assessment"), mille komisjoni talitused esitasid 19. detsembril 2012, dokument SWD(2012) 452 final, eelkõige selle 4. osa, lk 8.

86 — Direktiivi põhjendus 33.

87 — Kohtuotsused Saksamaa *vs*. parlament ja nõukogu (C-376/98, EU:C:2000:544, punkt 100) ja British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 82).

88 — See, kas direktiivi artikli 18 lõige 1 on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, ei ole käesoleva eelotsusemenetluse ese.

141. Direktiivi mõlema nimetatud sätte kriitika puudutab täpsemal vaatlusel kahte aspekti. Esiteks kritiseeritakse õigusloomevolituste väidetavat andmist väljaspool liidu institutsionaalset raamistikku asuvatele rahvusvahelistele institutsioonidele või organitele. Teiseks seatakse kahtluse alla, et igasuguse liidu õiguse võimaliku kohandamisega rahvusvahelistele standarditele saab tõepoolest parandada siseturu toimimist.

142. Kriitika esimese punkti kohta lükkan ma allpool viiendat küsimust käsitledes ümber.[89] Mis puudutab kriitikat teise punkti kohta, siis piisab viitest, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt saab ELTL artiklit 114 kasutada juba olemasolevate siseturu ühtlustamismeetmete kohandamiseks vastavalt uutele arengutele.[90] On iseenesestmõistetav, et sellist kohandamist võib teostada ka rahvusvahelise õiguse normide või rahvusvaheliste organite soovituste alusel (vt ka ELL artikli 3 lõike 5 teine lause).

143. Just nii on see käesolevas asjas: direktiivi artiklis 3 on juba esitatud sätted eralduvate ainete maksimaalse koguse või tubakatoodetest eralduvate ainete kohta ja direktiivi artiklis 4 on juba ette nähtud mõõtmismeetodid. Komisjonile antakse õigus kohandada või täiendada neid sätteid vastavalt uuematele arengutele rahvusvahelisel tasandil. Sellega tagatakse, et uusi rahvusvaheliselt kokku lepitud standardeid kohaldatakse kogu Euroopa Liidu siseturul ühtselt ja samal ajal, mis parandab siseturu toimimist.

144. Järelikult on etteheide, et ELTL artiklit 114 ei saa kasutada direktiivi artikli 3 lõike 4 ja artikli 4 lõike 5 õigusliku alusena, põhjendamatu.

B. *Proportsionaalsuse põhimõte*

145. Teine ja kolmas küsimus puudutavad proportsionaalsuse põhimõtet. Seejuures käsitletakse esiteks – tulenevalt BAT-i esitatud väitest – eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete keelustamist (kolmanda küsimuse punkt a), teiseks võetakse – mitme osalenud ettevõtja väidete alusel – vaatluse alla erinevad nõuded, mille esitab direktiiv tubakatoodete märgistamisele ja pakendamisele (teine küsimus ja kolmanda küsimuse punktid b ja c).

146. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kuulub proportsionaalsuse põhimõte liidu õiguse üldpõhimõtete hulka. See nõuab, et liidu institutsioonide aktid oleksid vastava õigusaktiga taotletavate õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik.[91] Juhul kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meedet, ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega.[92]

147. Liidu õigusaktide proportsionaalsuse kohtulikul kontrollimisel tuleb arvesse võtta, et kui tegemist on põhiõiguse riivega, võib liidu seadusandja kaalutlusõigus olla piiratud sõltuvalt reast teguritest. Nende tegurite hulka kuuluvad muu hulgas asjassepuutuv valdkond, asjaomase põhiõiguse olemus, riive laad ja raskus ning riive eesmärk.[93]

89 — Vt allpool käesoleva ettepaneku punktid 258–263.

90 — Kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punktid 77–80) ja Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 34); vt selle kohta ka eespool käesoleva ettepaneku punktid 89 ja 90.

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

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

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

1. Ettevõtlusvabadusse sekkumine

148. Enamik teises ja kolmandas küsimuses tõstatatud probleeme puudutab põhiõiguseks olevat ettevõtlusvabadust (põhiõiguste harta artikkel 16). Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib ettevõtlusvabaduse suhtes olla lubatud lai valik avaliku võimu sekkumisi, millega võidakse üldistes huvides kehtestada piiranguid majandustegevusele,[94] kusjuures liidu seadusandjal on ulatuslik kaalutlusõigus niisugustes valdkondades, kus ta peab tegema nii poliitilisi kui ka majanduslikke või sotsiaalseid valikuid või kus ta peab läbi viima keerulisi hindamisi või andma hinnanguid.[95]

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

150. Viidatud kaalutlusõigust arvestades on liidu seadusandja rikkunud proportsionaalsuse põhimõtet vaid siis, kui asjaomane liidu õigusakt *on ilmselgelt ebaproportsionaalne*, see tähendab, kui see on taotletavaid õiguspäraseid eesmärke arvestades ilmselgelt sobimatu, läheb ilmselgelt kaugemale sellest, mis on viidatud eesmärkide saavutamiseks vajalik, või toob kaasa ebasoodsa olukorra, mis ei ole taotletavate eesmärkidega ilmselgelt proportsioonis.[96] Seevastu ei ole tähtis, kas õigusaktis sätestatud meede on ainumõeldav või ka üksnes kõige otstarbekam.

151. Seda arvestades tuleb eristava maitse ja lõhnaga sigarettide keelustamist ning mõnda eelotsusetaotluse esitanud kohtu käsitletud nõuet tubakatoodete märgistamisele ja pakendamisele kohtulikult kontrollida.

a) Eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete keeld (kolmanda küsimuse punkt a)

152. Eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete keelustamine, mille proportsionaalsuse kohta küsitakse Euroopa Kohtult arvamust esimese küsimuse punktis a, tuleneb direktiivi artikli 7 lõigetest 1 ja 7.

153. See keeld peab kaasa aitama tervisekaitse kõrge taseme tagamisele Euroopa Liidu siseturul. Nimelt võivad kõik eristavat maitset või lõhna andvad lisaained – olenemata sellest, kas tegemist on mentooli või muude maitse- või lõhnaainetega – tubaka reeglina üsna mõrkjat, koguni kirbet lõhna põhimõtteliselt mahendada või koguni peita. Seeläbi tekib liidu seadusandja seisukohast tõsine oht, et maitse- või lõhnaainetega tubakatooted kergendavad mittesuitsetajatel suitsetamisega alustamist[97] ja raskendavad sõltlastest suitsetajatel – vähemalt mõnel neist – nikotiinisõltuvusest vabanemist.[98]

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

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

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

97 — Vt selle kohta ka direktiivi põhjendus 16.

98 — Vt selle kohta ka direktiivi põhjenduses 16 sisalduv viide tarbimisharjumustele.

154. Eriti suure praktilise tähtsusega on sellega seoses *mentoolisigarettide* keeld, mida kohaldatakse alates 20. maist 2020, nagu on sätestatud direktiivis.[99] Ainuüksi mentoolisigarettide keelustamise kohta on nii eelotsusetaotluses kui ka osalenud ettevõtjate märkustes esitatud põhjendatud märkusi selle proportsionaalsuse seisukohast. Sellele vastavalt keskendun ka mina tõstatatud õigusprobleemide arutamisel järgnevalt mentoolisigarettide keelu proportsionaalsusele.

i) Keelu sobivus

155. Ainuüksi juba mentoolisigarettide keelu sobivus direktiiviga taotletud tervisekaitse taseme tõstmiseks on käesolevas asjas vaidluse all. Tegemist on vastuolulise küsimusega selle kohta, kuidas mõjutab mentoolisigarettide keelustamine praeguste ja potentsiaalsete suitsetajate tarbimisharjumusi. Kõik menetlusosalised tuginevad oma väidetes teadusuuringutele ja heidavad vastaspoolele ette, et selle väited ei ole teaduslikult piisavalt põhjendatud.

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

157. Nimelt pidi liidu seadusandja järgima direktiivi vastuvõtmisel ettevaatuspõhimõtet.[100] Just siis, kui väidetava ohu olemasolu või selle ohu ulatuse üle ei ole võimalik kindlalt otsustada, kuna teostatavate uuringute tulemused ei ole piisavad, lõplikud või täpsed, kuid tegeliku kahju tõenäolisus rahvatervisele jääb püsima oletusel, et see oht realiseerub, õigustab ettevaatuspõhimõte piiravate meetmete vastuvõtmist juhul, kui need meetmed on objektiivsed ja mittediskrimineerivad.[101]

158. Ka WHO välja töötatud soovitus piirata või keelata üleilmselt tubakatoodetes selliste koostisainete kasutamine, mis võivad parandada tubakatoodete maitset, sealhulgas ka mentooli kasutamine,[102] kajastab ettevaatuspõhimõtet.

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

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

99 — Tähtaeg 20. mai 2020 tuleneb direktiivi artikli 7 lõikest 14, kuna mentoolisigarettide müügimaht liidus on 3% või üle selle ning ükski menetlusosaline ei ole seda vaidlustanud.

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

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

102 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punktid 74–76.

ii) Keelu vajalikkus

161. Peale selle vaidlustab mõni menetluses osalenud ettevõtja ja Poola asjaolu, et mentoolisigarettide turuleviimise keeld on vajalik, et saavutada direktiiviga taotletud tervisekaitse kõrget taset Euroopa Liidu siseturul.

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

– Kõikide eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete üldise keelu vajalikkus

163. Mis puudutab esimesena nimetatud rühma, siis selgitasin juba eespool seoses ELTL artikliga 114, et mõne menetluses osalenud ettevõtja argumendid seoses mentoolisigarettide väidetava eriseisundiga maitse- ja lõhnaaineid sisaldavate sigarettide turusegmendis ei ole veenvad.[103]

164. Pealegi ei saa erinevalt sellest, mida arvab BAT, eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete keeldu tervisekaitse kõrge taseme saavutamiseks siseturul seada kahtluse alla napisõnalise väitega, et suitsetamisega seotud terviseohud on üldiselt teada, seda just nimelt noorte hulgas.

165. Seda seetõttu, et ainuüksi asjaolu, et paljud asjaomased isikud on ohtudest teadlikud, ei tähenda kaugeltki, et riik peaks kõrvaldama olemasolevad kaitsemeetmed või loobuma uutest kaitsemeetmetest. Keegi ei tuleks näiteks mõttele tühistada mootorratturite kohustust kanda kiivrit või mootorsõidukites olevate sõitjate kohustust kinnitada turvavöö, kuna enamik liiklejaid on piisavalt teadlik tänavaliikluses esinevatest ohtudest ning otsustab vabatahtlikult mõistliku käitumise kasuks.

166. Kõikide eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete keelu kehtestamisega järgib direktiiv, nagu tuleneb eelkõige selle artiklist 1 ja preambulist,[104] WHO raames välja töötatud nõudeid. Võib küll olla, et need nõuded ei ole, nagu BAT, Mane ja Poola õigesti rõhutavad, õiguslikult siduva iseloomuga, kuid soovituslik iseloom on neil igal juhul, seda just nimelt seoses mentooliga.[105] On iseenesestmõistetav, et liidu seadusandja võis oma laiaulatusliku kaalutlusõiguse raames, mis tal on siseturu ühtlustamise meetmete kehtestamisel vastavalt ELTL artiklile 114, võtta meetmeid, mis ei ole liidu jaoks rahvusvahelisel tasandil küll konkreetselt ette nähtud, kuid mis on soovitatavad.

167. Kui liidu seadusandja oleks jätnud mentooli eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete kasutamise keelu alt välja, oleks direktiiv, nagu eespool juba mainitud,[106] aidanud saavutada tervisekaitse kõrget taset tunduvalt väiksemal määral. Nimelt oleks sellisel juhul jäänud praegustele või potentsiaalsetele maitse- või lõhnaaineid sisaldavate tubakatoodete tarbijatele alles võimalus kasutada alternatiivina mentoolisigarette, mis võiks noorukitel ja noortel täiskasvanutel kergendada suitsetamisega alustamist ja samal ajal raskendada sõltlastest suitsetajatel nikotiinisõltuvusest vabanemist.[107]

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

103 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punkt 65.

104 — Direktiivi põhjendus 7.

105 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punkt 76.

106 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 69.

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

müügi, kuid ei kohaldanud seda keeldu mentoolisigarettidele.[108] Vastupidi BAT-i seisukohale ei ole sugugi välistatud, vaid on koguni alust kanda viidatud aruanne üle käesolevas asjas huvipakkuvale probleemistikule, liiatigi kuna aruandes lähtutakse sõnaselgelt nelgilõhna ja -maitsega sigarettide ja mentoolisigarettide (kui „samalaadsete kaupade" tehnilisi kaubandustõkkeid käsitleva WTO lepingu tähenduses) võrreldavusest.

169. Neid asjaolusid arvestades ei saa *kõikide* eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete, sealhulgas mentooli keelu vajalikkust tõsiselt võetavalt kahtluse alla seada.[109] Selline üldine keeld ei lähe *ilmselgelt* kaugemale sellest, mis on vajalik tervisekaitse kõrge taseme saavutamiseks Euroopa Liidu siseturul.

170. Selles suhtes ei muuda midagi ka asjaolu, et teatavad tubakatooted – nimelt sigarid – on vastavalt direktiivi artikli 7 lõikele 12 esialgu eristava maitse ja lõhnaga tubakatoodete keelu alt välja jäetud. Liidu seadusandja laiulatuslik kaalutlusõigus, mis tal on ELTL artikli 114 raames,[110] ei välista mingil juhul liikmesriikide õigus- ja haldusnormide järkjärgulist ühtlustamist. Lisaks võivad parlament ja nõukogu asjade praeguse seisu juures lähtuda sellest, et eristava maitse või lõhnaga seotud terviseohud esinevad eriti isevalmistatavate sigarettide ja isevalmistatavate sigarettide tubaka puhul, ning seda nimelt seetõttu, et need tubakatooted on eriti atraktiivsed noorte jaoks.[111]

– Väidetavalt vähem ranged meetmed

171. Mõni menetlusosaline, eelkõige Von Eicken ja Poola, viitab väidetavalt vähem rangetele meetmetele, mida liidu seadusandja oleks nende arvates pidanud eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete keelu asemel rakendama: vanusepiirangute kehtestamine maitse- või lõhnaaineid sisaldavate tubakatoodete müügil, sihipärased selgituskampaaniad ning liidu tasandil lubatud või keelatud maitse- ja lõhnaainete loend (teatavat liiki „positiivne loend" või „negatiivne loend").

172. Selle kohta tuleb märkida, et proportsionaalsuse kontrollimise raames võivad liidu seadusandja poolt võetud meetmest vähem ranged meetmed kõne alla tulla vaid siis, kui need on kõnealuse liidu õigusaktiga taotletud eesmärgi saavutamiseks sama sobivad.[112]

173. Nimetatud vanusepiirangute puhul see nii ei ole. Nagu menetluses osalenud liidu institutsioonid ja mitu osalenud liikmesriiki nimelt veenvalt kirjeldasid, saab vanusepiiranguid kaubanduses, liiatigi kaugmüügi korral, hõlpsalt eirata ja nendest kinnipidamist on äärmiselt raske kontrollida.[113]

174. Samuti ei saa võimalikke selgituskampaaniaid eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete ohtlikkuse kohta pidada sama sobivaks kui kõigi eristava maitse või lõhnaga tubakatoodete turustamiskeeldu. Peale selle ei võimaldaks sellised selgituskampaaniad, nagu komisjon väga õigesti märgib, kõrvaldada ELTL artikli 114 tähenduses esinevaid kaubandustõkkeid, mis on tingitud eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete kasutamist käsitlevate siseriiklike õigusnormide erinevusest, või takistada nende tekkimist.

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

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

110 — Kohtuotsused REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, punkt 20), Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu (C-66/04, EU:C:2005:743, punkt 45), Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu (C-217/04, EU:C:2006:279, punkt 43) ja Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 35).

111 — Direktiivi põhjendus 19.

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

113 — Vt minu tänane ettepanek kohtuasjades Poola *vs.* parlament ja nõukogu (C-358/14, punktid 120 ja 121) ja Pillbox 38 (C-477/14, punktid 144 ja 145).

175. Ka Von Eicken tegi ettepaneku võtta direktiivi artikli 7 alternatiivina kasutusele lubatud või keelatud maitse- ja lõhnaainete loend, kuid selle oluliseks puuduseks on sellise normitehnika raskepärasus ja eiramise võimalus ning asjaomase sektori kiirest arengust tulenev vajadus loendeid pidevalt ajakohastada. Samuti piiraks selline toimimisviis proportsionaalsuse põhimõtet (ELL artikli 5 lõige 4), rikkudes ülemäära liikmesriikide asutuste allesjäänud otsustusruumi.

iii) Proportsionaalsus kitsamas tähenduses

176. Lõpuks kritiseerib mõni menetlusosaline mentoolisigarettide keeldu, arvestades proportsionaalsuse aspekti selle kitsamas tähenduses. Nad viitavad majanduslikele ja sotsiaalsetele probleemidele, mida see keeld tekitab, eelkõige tubakatööstuse tarnijate ja nišitoodete tootjate jaoks, aga ka mõne tubakakasvatusega tegeleva põllumehe jaoks.

177. Sellega seoses tuleb kõigepealt tagasi lükata Benkerti etteheide, et enne direktiivi ettepaneku väljatöötamist ei konsulteerinud komisjon piisavalt teatavate eelnevatel turgudel tegutsevate ettevõtjatega.[114] Seda seetõttu, et esiteks ei ole komisjoni mõjuhinnang liidu seadusandja jaoks ka juhul, kui viimane saab sellele tugineda,[115] õiguslikult siduv.[116] Võimalikud vead konsulteerimismenetluses, millele see mõjuhinnang tugineb, ei vii seega tingimata direktiivi õigusvastasuseni. Teiseks möönis just nimelt Benkert, et ettevõtja on oma seisukoha komisjonile esitanud. Asjaolu, et Benkerti seisukoht ei olnud sisuliselt nii mõjuv, nagu soovitud, ei saa pidada tõsiselt võetavaks märgiks puuduste kohta õigusloomemenetluse ettevalmistamisel.

178. Sisulises mõttes ei saa muu hulgas eitada, et eristava maitse või lõhnaga sigarettide müügi keeluga kaasnev mentoolisigarettide kadumine turult võib ajutiselt avaldada kahjulikku mõju teatavate tubakakasvatajatest põllumajandustootjate majanduslikule olukorrale ja teatavatele tubakatoodete tootmise ja turustamisega tegelevatele ettevõtjatele ja tuua kaasa koguni töökohtade kaotuse.

179. Siiski tuleb arvesse võtta seda, et liidu õiguses on inimeste tervisele omistatud võrreldamatult suurem tähtsus kui sellistele sisuliselt majanduslikele huvidele (vt selle kohta ELTL artikkel 9, ELTL artikli 114 lõige 3, ELTL artikli 168 lõige 1 ja põhiõiguste harta artikli 35 teine lause), mistõttu võib tervise kaitse õigustada isegi teatavate ettevõtjate arvestatavalt suuri negatiivseid majanduslikke tagajärgi.[117]

180. Asjaolu, et teatavaid ettevõtjaid, võimalik et koguni teatud liikmesriikide terveid majandusharusid võib mentoolisigarettide keeld mõjutada rohkem kui teiste liikmesriikide majandust, ei muuda aga direktiiviga kehtestatud keeldu kasutada eristavat maitset või lõhna andvaid lisaaineid ebaproportsionaalseks. Arvestades liikmesriikide majandusstruktuuris esinevaid erinevusi, ei leidu ilmselt olukorda, kus liidu õigusakt avaldab kõikides liikmesriikides täpselt ühesugust mõju.[118] Nagu Euroopa Kohtu menetluses osalenud liidu institutsioonid õigustatult rõhutavad, jääks õiguse ühtlustamine Euroopa Liidu siseturul suures osas sisutühjaks, kui seda oleks lubatud teha vaid sellistes olukordades, kus kõikides liikmesriikides kehtivad põhiosas nagunii juba sarnased tingimused.

114 — Sarnase etteheite esitab Tann seoses ELTL artikliga 114.

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

116 — Kohtuotsus Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 57).

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

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

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

182. Mis puudutab mentoolisigarettide salakaubaveo hoogustumist ja nendega mustal turul kauplemise vohama hakkamist, mida mõni menetlusosaline ennustab, siis pean ma seda argumenti sama vähe põhjendatuks kui seoses ELTL artikliga 114.[119]

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

184. Järelikult on oletus, et mentoolisigarettide keelustamine rikub proportsionaalsuse põhimõtet, põhjendamatu.

b) Nõuded tubakatoodete märgistamisele ja pakendamisele (kolmanda küsimuse punkt b ja punkt c)

185. Kolmanda küsimuse punktid b ja c käsitlevad erinevaid nõudeid tubakatoodete märgistamisele ja pakendamisele, nii nagu need on sätestatud direktiivi artikli 8 lõikes 3, artikli 9 lõikes 3, artikli 10 lõike 1 punktides a, c ja g ning artiklis 14. Lähtudes BAT-i väitest esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule küsimuse nendest sätetest tuleneva „pakendite standardimise meetmete" kohta.

i) Sigaretipakendite kuju, suurus ja miinimumsisu (kolmanda küsimuse punkt b)

186. Direktiivi artikli 8 lõike 3, artikli 9 lõike 3, artikli 10 lõike 1 punkti g ja artikli 14 ühisest käsitlusest tuleneb sisuliselt, et sigaretipakendid peavad olema risttahukakujulised, olema teatavate mõõtmetega, sisaldama vähemalt 20 sigaretti ning neil peavad asuma terviseohu ühendhoiatused (mis koosnevad etteantud tekstist ja selle juurde sobivast värvifotost).[120] Nimetatud hoiatused peavad omakorda olema teatavate mõõtmetega, need peavad olema trükitud nii, et neid ei ole võimalik eemaldada ega kustutada ja need peavad olema täielikult nähtavad, peale selle peavad need pakendi avamisel jääma puutumata. Sellega peaks maksimeeritama asjaomaste hoiatuste mõju.[121]

187. Menetlusosaliste vahel ei ole sisuliselt vaidlust selle üle, et ühtsed nõuded tubakatoodete pakendite märgistamisele ja pakendamisele võimaldavad saavutada direktiiviga järgitavat üldeesmärki, mis seisneb siseturu toimimise parandamises koos samal ajal tervisekaitse kõrge taseme tagamisega.[122] Lihtsamalt väljendades suurendavad toote märgistamise ja pakendamise ühtsed standardid võimalust lasta toode Euroopa Liidu siseturul ringlusse ning hästi nähtavad hoiatused toetavad ühtlasi tervisekaitset.

188. Sellegipoolest esitab BAT etteheiteid seoses direktiivis sätestatud nõuetega sigaretipakendite kuju, suuruse ja miinimumsisu suhtes. Nimetatud ettevõtja on arvamusel, et tervisekaitse tagamiseks oleks piisanud selle sätestamisest, et nõutavad hoiatused peavad olema täielikult nähtavad ja pakendi kuju ei või neid moonutada.

119 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punktid 84 ja 85.

120 — Nõuded isevalmistatavate sigarettide tubaka pakendamisele ei olnud käesolevas menetluses konkreetselt vaidluse all. Lihtsustamise huvides ma neid seetõttu lähemalt ei käsitle. On siiski enesestmõistetav, et järgnevat arutluskäiku saab *mutatis mutandis* üle kanda isevalmistatavate sigarettide tubakale.

121 — Vt ka direktiivi põhjendus 28.

122 — Selle eesmärgi kohta vt eelkõige direktiivi artikli 1 lõpuosa ning põhjendused 5, 6, 8 ja 36.

189. Pelgalt nõue, mille kohaselt peavad hoiatused olema nähtavad, nagu seda kujutab ette BAT, kujutaks kahtlemata endast vähem piiravat meedet kui direktiivis 2014/40 sätestatud väga üksikasjalikud nõuded sigaretipakendite kujule, suurusele ja miinimumsisule. Nagu menetluses osalenud liidu institutsioonid siiski õigesti rõhutasid, oleks selline üldine nähtavuse nõue suhteliselt ebamäärane ning võiks põhjustada konflikte nii seoses selle järgimise kui ka selle üle teostatava järelevalvega. Seega oleks see palju vähem tõhus kui meetmete kogum, mille liidu seadusandja on tegelikult vastu võtnud ja mis hõlmab peale üldise nähtavuse nõude ka täpseid nõudeid seoses sigaretipakendite kuju, suuruse ja miinimumsisuga.

190. Lühidalt öeldes on hoiatused suurematel pakenditel paremini nähtavad kui väiksematel pakenditel ning risttahukakujulistel pakenditel on need paremini loetavad kui teistsuguse kujuga pakenditel. Järelikult aitavad direktiivis sätestatud nõuded sigaretipakendite kujule, suurusele ja miinimumsisule eriti suurel määral suurendada terviseohu hoiatuste nähtavust ja maksimeerida nende tõhusust.

191. Lisaks märgin veel, et sigaretipakendite kuju ja suuruse ühtlustamine võib ka muidu – ja seda täielikult sõltumata terviseohu hoiatuste nähtavusest ja loetavusest – aidata tugevdada tervisekaitset Euroopa Liidu siseturul. Nimelt mida vähem ekstravagantne on toote pakend, seda vähem ahvatletakse tarbijaid, eelkõige nende seast noori, ostu tegemisele. *Coolness*'i- ehk lõbufaktor, mis võib assotsieeruda ebatavaliste või eriti silmatorkavate pakenditega, aga ka kurioosne välimus, mis võib olla omane uut laadi või ebatavalistele pakenditele (mõeldagu näiteks huulepulgakujuliste sigaretipakendite võimalikule külgetõmbejõule noortele naissoost tarbijatele), mängivad siis ostuotsuse tegemisel väiksemat rolli.

192. Samamoodi on see sigaretipakendite miinimumsisu puhul. Kui selleks nähakse ette vähemalt 20 sigaretti, nagu sätestab direktiivi artikkel 14, siis on eelkõige noorukite ja noorte täiskasvanute jaoks takistused tubakatoodete ostmisel suuremad kui siiani veel paljudes kohtades kättesaadavate väiksemate pakendite korral. Väiksemad müügiühikud kutsuvad suuremal määral üles suitsetamisega alustama, kuna need on esiteks odavamad ja juhivad tarbija teiseks väiksemate sammude kaupa toote juurde.

193. Kindlasti kaasneb direktiivis kehtestatud ühtlustamisega sigaretipakendite kuju, suuruse ja miinimumsisu osas tubakatoodete tootjate jaoks toodete mitmekesisuse, turustusvõimaluste ja konkurentsipotentsiaali kaotus. Pelgalt majanduslik huvi võimalikult suure toodete ja tootemarkide konkurentsi vastu peab siiski taganema inimeste tervise kaitse ees, millel on, nagu eespool juba märgitud, liidu õiguses võrreldamatult suurem tähtsus (vt selle kohta ELTL artikkel 9, ELTL artikli 114 lõige 3, ELTL artikli 168 lõige 1 ja põhiõiguste harta artikli 35 teine lause).

ii) Terviseohu ühendhoiatuste suurus (kolmanda küsimuse punkt c)

194. Peale selle tuleneb direktiivi artikli 10 lõike 1 punktidest a ja c, et sigaretipakenditele tuleb kanda terviseohu ühendhoiatused, mis koosnevad teatavast etteantud tekstist ja vastavast värvifotost (punkt a) ning mis katavad 65% tarbijapakendi nii eesmisest kui ka tagumisest välispinnast (punkt c).

195. Nimetatud kohustust kasutada 65% pakendi pinnast terviseohu ühendhoiatuste jaoks peab BAT meelevaldseks ja ebaproportsionaalseks.[123] Sellega vaidlustab nimetatud ettevõtja, ja tema seisukohale tuginedes eelotsusetaotluse esitanud kohus, sisuliselt direktiivi artikli 10 lõike 1 punkti c ja mitte nii suurel määral terviseohu ühendhoiatuse tegeliku põhimõtte, mis on sätestatud direktiivi artikli 10 lõike 1 punktis a.

123 — Seevastu ei ole menetluse ese direktiivi artikli 9 lõike 3 viimases lõigus sätestatud lisakohustus näha iga sigaretipakendi *külgpindadel* ühest küljest ette üldhoiatus ja teisest küljest lisateave, mis peavad katma 50% pinnast, millele need on trükitud.

– Suuremõõtmeliste terviseohu hoiatuse sobivus

196. Eelkõige väidab BAT, keda toetab Von Eicken, et suurt pinda katvate terviseohu ühendhoiatuste panus Euroopa Liidu siseturul taotletud tervisekaitse kõrge taseme saavutamisse ei ole teaduslikult tõestatud.

197. Selle kohta tuleb märkida, et Euroopa Kohus on juba varem pidanud sigaretipakenditele hoiatuste märkimise kohustust „tunnustatud vahendiks", et „mõjutada tarbijaid tubakatoodete tarbimist vähendama või suunata neid tarbima tubakatooteid, millega kaasneb vähem terviseohte."[124] Selle kohtupraktika võib üle kanda käesolevale asjale ja eeldada, et hoiatused on seda tõhusamad, mida paremini need on nähtavad ning mida suurem osa on neile jäetud sigaretipakendil.

198. Muu hulgas on selge, et liidu seadusandja tugines vaidlusaluse sätte vastuvõtmisel „uutele teaduslikele tõenditele" ja „uurimustele", selleks et üldiselt põhjendada märgistamist käsitlevate sätete kohandamise vajadust ja eriliselt põhjendada „suuremõõtmeliste terviseohu ühendhoiatuste" kehtestamise kohustust.[125] On võimalik, et muud uuringud, nimelt need, millele tuginevad BAT ja Von Eicken, võimaldavad teha teistsuguseid järeldusi. See ei tähenda siiski, et direktiivi artikli 10 lõike 1 punktides a ja c esitatud nõuded oleksid *ilmselgelt sobimatud* direktiivi eesmärgi täitmiseks. See kehtib seda enam, kui võtta arvesse ettevaatuspõhimõtet ja liidu seadusandja laia kaalutlusõigust meetmete valikul, millega saab siseturul ette nähtud tervisekaitse kõrget taset kõige paremini saavutada.[126]

199. Suuremõõtmeliste terviseohu ühendhoiatuste nõudega järgib direktiiv pealegi, nagu tuleneb eelkõige selle artiklist 1 ja preambulist,[127] WHO raames välja töötatud soovitusi, mis põhinevad omakorda sõnaselgelt teaduslikel tõenditel terviseohu ühendhoiatuste tõhususe kohta.[128]

– Suuremõõtmeliste hoiatuste vajalikkus

200. Sellele vaatamata rõhutavad BAT ja Von Eicken, et 65% pakendi pinnast katvad terviseohu ühendhoiatused ei ole vajalikud, selleks et täita liidu rahvusvahelisi kohustusi WHO raames. Mõlema ettevõtja arvates on piisav, kui säilitada siiani Euroopa Liidus kehtiv kord, mille kohaselt katavad terviseohu hoiatused 30% pakendi esikülje pinnast või 40% pakendi tagakülje pinnast.[129]

201. On õige, et WHO raamkonventsioonist ega selle juurde kuuluvatest suunistest ei tulene konkreetset kohustust näha sigaretipakenditel terviseohu ühendhoiatuste jaoks ette just nimelt 65% pakendi pinnast. Pigem on raamkonventsiooni artikli 11 lõike 1 punkti b alapunkts iv sätestatud üksnes see, et hoiatused „peavad" katma vähemalt 30% sigaretipakendi põhilisest pinnast. Samal ajal on aga samas sättes esitatud lisamärkus, et hoiatused „katavad" 50% või rohkem sigaretipakendite põhilisest pinnast. Sellele vastavalt vastab direktiivis lõpuks valitud 65% pakendi pinnast täielikult sellele, mida peetakse rahvusvahelisel tasandil soovitavaks.

124 — Kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 131).

125 — Direktiivi põhjendus 25.

126 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punktid 148–151 ja 157.

127 — Direktiivi põhjendus 24.

128 — Vt selle kohta WHO raamkonventsiooni artikli 11 rakendamise suuniste punktid 12 ja 14, mis võeti vastu konventsiooni osalisriikide konverentsi kolmandal istungil Durbanis (2008), FCTC/COP/3(10).

129 — Direktiivi 2001/37 artikli 5 lõige 5.

202. Muu hulgas on iseenesestmõistetav, et liidu seadusandjal oli oma laiaulatusliku kaalutlusõiguse raames, mis tal on siseturu ühtlustamise meetmete võtmisel vastavalt ELTL artiklile 114, õigus kehtestada tubakatoodete tootjate ja importijate suhtes kaugemale ulatuvad kohustused, kui on ette nähtud rahvusvahelisel tasandil. Igal juhul ei lähe direktiivi artikli 10 lõike 1 punktis c sätestatud nõue, mille kohaselt peavad terviseohu ühendhoiatused katma 65% pakendi pinnast, *ilmselgelt* kaugemale sellest, mis on rahvusvahelist konteksti arvestades vajalik tervisekaitse kõrge taseme saavutamiseks Euroopa Liidu siseturul.

203. Tubakatoodete müügi keeld alaealistele, mida BAT ja Von Eicken leebema alternatiivina soovitasid, ei ole sama sobiv vahend tervisekaitse kõrge taseme tagamiseks. Esiteks puudutaks selline kord ainult noorukeid, samal ajal kui suuremõõtmelised terviseohu ühendhoiatused sigaretipakkidel on suunatud kõigile tarbijatele. Teiseks on vanusepiirist, nagu eespool juba märgitud,[130] kerge mööda hiilida ja selle järgimist on raske kontrollida.

– Proportsionaalsus kitsamas tähenduses ja etteheide meelevaldsuse kohta

204. Lõpuks tuleb tagasi lükata ka BAT-i ja Von Eickeni argument, et praegu terviseohu ühendhoiatusteks ette nähtud 65% pakendi pinnast piirab ülemäära asjaomaste ettevõtjate otsustusruumi seoses oma tubakatoodete pakendite kujundamisega ning seega toodete ja tootemarkide konkurentsiga. Nimelt tuleb arvesse võtta seda, et nagu eespool juba mainitud, on liidu õiguses inimeste tervisele omistatud võrreldamatult suurem tähtsus kui sellistele sisuliselt majanduslikele huvidele (vt selle kohta ELTL artikkel 9, ELTL artikli 114 lõige 3, ELTL artikli 168 lõige 1 ja põhiõiguste harta artikli 35 teine lause), mistõttu võib tervise kaitse õigustada isegi teatavate ettevõtjate arvestatavalt suuri negatiivseid majanduslikke tagajärgi.[131]

205. Kuna muu hulgas on veel ligi üks kolmandik sigaretipakendi pinnast sellele toodet puudutava teabe kandmiseks vaba ja ka kaubamärkide kasutamine on tubakatoodete märgistamisel endiselt võimalik, ei mõjuta direktiivi artikli 10 lõike 1 punkt c sisuliselt ettevõtlusvabadust ega asjaomaste ettevõtjate intellektuaalomandit.[132]

206. Kindlasti ei vabasta laiaulatuslik kaalutlusõigus, mis liidu seadusandjal sellistes küsimustes on, parlamenti ja nõukogu kohustusest tugineda oma otsuses objektiivsetele kriteeriumidele.[133] Üksnes asjaolu, et parlament ja nõukogu kehtestasid hoiatuste paigutamiseks arvuliselt kindlaks määratud osa pakendi pinnast – käesoleval juhul 65% –, ei ole siiski erinevalt sellest, mida eeldab BAT, meelevaldsuse ilming. Pigem on see asja loomuses ja vastab peale selle õiguskindluse nõuetele, et pärast kõikide vastukäivate huvide ja õigushüvede kaalumist ning kõiki tähtsaid asjaolusid arvesse võttes oli tarvis sätestada kindel arv.

207. Lõpuks on parlamendi ja nõukogu poolt kehtestatud 65% osaga pakendi pinnast see kaalutlus asjaomaste ettevõtjate jaoks pealegi soodsam kui komisjoni direktiivi ettepanekus, kus see oli veel 75%.[134]

130 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 173.

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

132 — Vt selle kohta seoses direktiivi 2014/40 eelkäijaga, kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 132).

133 — Kohtuotsused Arcelor Atlantique et Lorraine jt (C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 58) ja Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 53).

134 — Nii oli sätestatud komisjoni ettepanekus: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta, COM(2012) 788 final, esitatud 19. detsembril 2012, artikli 9 lõike 1 punkt c.

208. Eelkõige hoiatuste jaoks reserveeritud pakendipinna vähendamisega ei toiminud liidu seadusandja meelevaldselt, vaid omistas talle kuuluva kaalutlusõiguse raames tubakatoodete tootjate ja importijate majanduslikele huvidele võrreldes tervisekaitse kõrge taseme nõuetega veidi suurema tähtsuse kui komisjon, seega tuli ta asjaomastele ettevõtjatele vastu.

209. Kokkuvõttes ei olnud see seega *meelevaldne* ega *ilmselgelt ebaproportsionaalne*, kui direktiivi vastuvõtmisel peeti tervisekaitse taotletud kõrget taset ülimuslikuks majanduslike kaalutluste suhtes ja sigaretipakenditel reserveeriti terviseohu ühendhoiatuste paigutamiseks 65% pakendi pinnast.

iii) Vahekokkuvõte

210. Kokkuvõttes ei saa seega tubakatoodete märgistamisele ja pakendamisele esitatavate nõuete puhul, nii nagu need tulenevad direktiivi artikli 8 lõikest 3, artikli 9 lõikest 3, artikli 10 lõike 1 punktidest a, c ja g ning artiklist 14, tuvastada proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist.

2. Sõnavabaduse riive (teine küsimus)

211. Sõnavabadust (põhiõiguste harta artikkel 11) käsitletakse käesolevas eelotsusetaotluses ainult ühest aspektist, ja seda nimelt teises küsimuses, mis käsitleb direktiivi artiklit 13. Seevastu on tähelepanuväärne, et eelotsusetaotluse esitanud kohus *ei pidanud* kolmanda küsimuse punkti c esitamisel, mis käsitleb suuremõõtmeliste terviseohu ühendhoiatuste paigutamise kohustust, silmas sõnavabadust. Ainult täielikkuse huvides märgin ma siinkohal, et järgnevat arutluskäiku sõnavabaduse kohta [135] on võimalik üle kanda ka viimati nimetatud probleemidele. [136]

212. Direktiivi artikli 13 pealkiri on „Toote esitlemine". Lihtsamalt öeldes keelab see säte teha tubakatoodete tarbijapakendil või välispakendil eksitavat reklaami või luua muljet, et asjaomased tubakatooted on tervislikud, ökoloogiliselt väärtuslikud või vähem kahjulikud kui teised tubakatooted (artikli 13 lõige 1). Lisaks ei tohi tarbijapakendid ja välispakendid luua muljet majanduslikust kasust (artikli 13 lõige 2).

213. Direktiivi artikli 13 kohta esitatud küsimuste taustaks võib olla asjaolu, et mõne põhikohtuasjas osalenud ettevõtja (nimelt PMI, BAT-i ja Von Eickeni) sortimendis on uut laadi tubakatooted või nišitooted või nad tahavad neid oma sortimenti võtta ning soovivad nende paremaks turustamiseks tarbijaid toodete pakenditel esitatud vastavate andmetega teavitada. Seejuures võib näiteks tegemist olla (väidetavalt) vähendatud riskiga tubakatoodetega, [137] aga ka toodetega, milles on kasutatud mahepõllunduses kasvatatud tubakat, või toodetega, mille filtrid on suuremal määral biolagunevad.

a) Direktiivi artikli 13 tõlgendamine (teise küsimuse punkt a)

214. Teise küsimuse punktis a soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus kõigepealt teada, kas direktiivi artikkel 13 keelab esitada „toodete pakenditel tubakatoodete kohta tõeseid väiteid, mis ei ole eksitavad".

215. Sellele küsimusele vastamiseks piisab esiteks direktiivi artikli 13 lõike 1 punkti a esimese osalause ja teiseks artikli 13 lõike 1 ülejäänud osa käsitlemisest. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus ei esita ühtegi märkust artikli 13 lõike 2 kohta, siis ei ole vaja viimati nimetatud sätte kohta seisukohta võtta.

135 — Vt allpool käesoleva ettepaneku punktid 226–237.

136 — Kuna mõni eelotsusemenetluses osalenud ettevõtja esitab muude küsimuste raames argumente sõnavabaduse kohta, siis nähtub ka minu vastus sellele alljärgnevast arutluskäigust (punktid 226–237).

137 — Sellega seoses mainis PMI Euroopa Kohtus toimunud menetluses uut laadi toodet, mille puhul tubakat ei põletata, vaid üksnes kuumutatakse.

216. Mis puudutab kõigepealt artikli 13 lõike 1 punkti a esimest osalauset, siis tuleneb juba nimetatud normi sõnastusest, et selles on sätestatud ainult keeld esitada tarbijapakendil või välispakendil eksitavaid andmeid, millega tubakatoodet reklaamitakse või seda tarbima ajendatakse. Tõesed märkused, mis ei ole eksitavad, ei ole selle sätte kohaselt keelatud.

217. Vastupidi sellele ei sisalda järgnevad keelu kohaldamise tingimused, mis on esitatud direktiivi artikli 13 lõike 1 punkti a teises osalauses ning punktides b–e, kui vaadelda üksnes nende sõnastust, sõnaselget sedastust, et piirang puudutab ainult eksitavaid andmeid.

218. Nagu tuleneb direktiivi preambulist,[138] on ka nende sätete eesmärk küll kaitsta tarbijat eksitavate andmete eest. Siiski ei või eksitamise ohtu erinevalt sellest, mida näib arvavat mõni menetluses osalenud ettevõtja, tõlgendada kitsalt. Eelkõige ei saa eksitamise ohtu, nagu seda on direktiivis kirjeldatud, mõista nii, et tõesed andmed tubakatoodete kohta oleksid nende pakenditel igal juhul lubatud.

219. Nagu menetluses osalenud liidu institutsioonid, aga ka Iirimaa ja Prantsusmaa nimelt õigesti rõhutavad, võib tarbija eksitamise või tarbija jaoks ebasoovitavate ajendite oht ka tõeste andmete korral tuleneda nende asjaolude kogu kontekstist, või toote pakendil olevate paljude andmete koosmõjust.

220. Isegi väide, mis võib eraldi vaadatuna olla täiesti õige – näiteks viide sellele, et tubakas on pärit mahepõllundusest või filter on suuremal määral biolagunev –, võib anda mõnele tarbijale alust oletada, et asjaomast tubakatoodet tasub osta ja tarbida. Sellises olukorras võivad suitsetamisega seotud suured terviseriskid vaatamata kõigile toote pakendil olevatele hoiatustele jääda tagaplaanile või näida igal juhul väiksemana.[139]

221. Direktiivi artikli 13 lõike 1 eesmärk on vastupidi sellele kõrvaldada igasugused ajendid tubakatoote ostmiseks, mis on seotud selle väidetavalt positiivsete omadustega või väidetavalt positiivse kuvandiga, ning aidata sellega saavutada tervisekaitse kõrget taset Euroopa Liidu siseturul. Eelkõige tuleb direktiivi artikli 13 lõike 1 punktidega b–e takistada, et tubakatoote ostmine ja tarbimine seatakse tarbija jaoks teatavate toote pakendil olevate andmete abil petlikult positiivsesse valgusesse ning sellega luuakse täiendav ajend ostmiseks või tarbimiseks.

222. „Bio-sigaret" on ja jääb tervisele äärmiselt kahjulikuks tooteks. Isegi sellisele tarbijale, keda on suitsetamisega seotud ohtudest tervisele teavitatud, ei tule toote pakendil esitatud andmetega sisendada mõtet – olgu kas või ainult tema alateadvuses –, et talle on soovitatav või keskkonna seisukohast tasub suitsetada „bio-sigarette." Ka suitsetaja võimalikku halba südametunnistust seoses tubakatoodete tarbimisega seotud terviseohtudega ei tule vähendada ettekujutusega, et ta teeb endale või planeedile head, kui suitsetab tavaliste sigarettide asemel „bio-sigarette".

223. Sellele direktiivi artikli 13 lõike 1 punktide b–e suhteliselt rangele tõlgendamisele ei saa esitada vastuväidet, et liidu õiguses valitseb üldjuhul mõistliku ja teadliku tarbija ideaal. Seda seetõttu, et kui tegemist on toodetega, millest võivad lähtuda suured terviseohud, siis on õigustatud kehtestada kommertsteadaannete suhtes rangem kord kui tavaliselt. See kehtib seda enam juhul, kui õigusnorm keskendub – nagu käesolevas asjas – noorukite ja noorte täiskasvanute kaitsele.[140]

138 — Direktiivi põhjenduse 25 teine lause ja põhjendus 27.

139 — Vt analoogia alusel kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punktid 137 ja 138) ja Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, punktid 51 ja 52).

140 — Direktiivi artikli 1 lõpuosa ning põhjendused 8 ja 19.

224. Kindlasti ei keela direktiivi artikli 13 lõige 1 esitada tubakatoote pakendil igasuguseid objektiivselt õigeid andmeid tubakatoote omaduste kohta. Näiteks tuleks kaaluda direktiivi artikli 13 lõike 1 punkti c sellist kitsendavat tõlgendamist, et see lubab maitse- või lõhnaaineid nimetada pakendil neutraalses vormis, kuid mitte reklaami kujul, kuivõrd selliste maitse- või lõhnaainete kasutamine on veel direktiivi artikli 7 lõikes 12 erandina lubatud. Kuidas muidu saaks tarbija teha valiku maitse- või lõhnaainetega ja ilma maitse- või lõhnaaineteta tubakatoodete vahel? Vastavalt direktiivi artikli 13 lõikele 1 on seevastu keelatud kõik – ka tõesed – andmed või väited toote pakendil, mis võivad objektiivsel vaatlusel tekitada ühe või mitu selles sättes kirjeldatud mõju.

225. Kokkuvõttes tuleb seega vastata teise küsimuse punktile a järgmiselt.

Direktiivi 2014/40 artikli 13 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et see keelab toote pakenditel ka tõesed väited, kui need võivad objektiivsel vaatlusel tekitada ühe või mitu selles sättes kirjeldatud mõju.

b) Direktiivi artikli 13 kehtivus (teise küsimuse punkt b)

226. Teise küsimuse punktis b esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule küsimuse direktiivi artikli 13 kehtivuse kohta. See alaküsimus esitatakse ainult juhuks, kui teise küsimuse punktile a vastatakse jaatavalt. Kui teise küsimuse punktile a vastatakse nii, nagu ma teen selleks ettepaneku, siis tuleb teise küsimuse punkti b käsitleda.

227. Lähtudes ettevõtjate PMI ja BAT vastavatest väidetest põhikohtuasjas, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi artikli 13 lõige 1 on käesolevas asjas vastuolus sõnavabaduse ja proportsionaalsuse põhimõttega.

228. Sõnavabadus on sätestatud põhiõiguste harta (edaspidi „harta") artiklis 11. See õigus kätkeb arvamusvabadust ning vabadust saada ja levitada teavet ja ideid avaliku võimu sekkumiseta ning sõltumata riigipiiridest.

229. Nimetatud põhiõiguse riiveks võib lugeda seda, kui ettevõtjal keelatakse esitada oma toote pakendil teatavaid andmeid toote omaduste kohta, nii nagu see on sätestatud direktiivi artikli 13 lõikes 1 selle eespool esitatud tõlgenduses. Esiteks raskendatakse sellega ettevõtjal endal levitada oma kommertsteadaannetega arvamusi ja teavet oma toodete kohta, teiseks raskendab see tarbijatel nende toodete kohta ulatusliku teabe hankimist.

230. Selline riive võib olla õigustatud harta artikli 52 lõikes 1 ja artikli 52 lõike 3 esimeses lauses koosmõjus inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikli 10 lõikega 2 nimetatud tingimustel. Küsitav on käesoleval juhul üksnes see, kas direktiiv – Euroopa Liidu seadusandlik akt (ELTL artikli 289 lõige 3)[141] – vastab proportsionaalsuse põhimõttele.

231. Kindlasti ei saa anda liidu seadusandjale sõnavabaduse ja teabevabaduse piiramisel, arvestades selle põhiõiguse põhjapanevat tähtsust demokraatlikus ühiskonnas, sama laiaulatuslikku kaalutlusõigust kui näiteks ettevõtlusvabadusse sekkumisel.[142] Ka Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK), kelle kohtupraktikat tuleb harta artikli 52 lõike 3 esimese lause kohaselt käesolevas asjas arvestada, tunnustab selles valdkonnas küll põhimõtteliselt kaalutlusruumi põhimõtet.[143] Arvestades

141 — Seaduse reservatsiooni on direktiivi artikliga 13, mis on liidu seadusandlikus aktis sisalduv sõnaselge õigusnorm, arvesse võetud. Vt selle kohta ka kohtuotsus Digital Rights Ireland (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 38 jj), milles Euroopa Kohus käsitles teatava direktiivi kooskõla põhiõigustega ega tuvastanud seejuures põhiõiguste harta artikli 52 lõikes 1 kehtestatud seaduse reservatsiooni rikkumist.

142 — Seda, et alati on tähtis asjaomane põhiõigus ja konkreetse juhtumi asjaolud, rõhutas Euroopa Kohus hiljuti kohtuotsuses Digital Rights Ireland (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 47). Liidu institutsioonide laiaulatusliku kaalutlusõiguse kohta ettevõtlusvabadusse sekkumisel vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 148–151.

143 — Euroopa Inimõiguste Kohus, kohtuotsused markt intern Verlag ja Beermann *vs.* Saksamaa (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, punkt 33) ja Casado Coca *vs.* Hispaania (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, punkt 50).

sõnavabaduse tähtsust turumajanduses, on EIK siiski juba kaua aega tagasi asunud üksikasjalikult kontrollima ettevõtjate kommertsteadaannete piiranguid ja kaaluma üksteisele vastukäivaid huvisid konkreetse juhtumi kõiki tähtsaid asjaolusid arvestades.[144] Neid orientiire arvesse võttes peaks ka Euroopa Kohus käesolevas asjas proportsionaalsuse kontrolli teostama.

232. Käesolevas menetluses ei ole esitatud ühtegi pidepunkti, mille kohaselt oleksid direktiivi artikli 13 lõikes 1 sätestatud nõuded tubakatoodete tarbijapakendi ja välispakendi märgistamisele sobimatud või mittevajalikud, et aidata saavutada liidu seadusandja järgitud eesmärki tagada tervisekaitse kõrge tase Euroopa Liidu siseturul. Eelkõige ei saa täiendavaid hoiatusi, millele mõni eelotsusemenetluses osalenud ettevõtja viitas (nt selgitused selle kohta, et „bio-sigaretid" ei kahjusta tervist vähem kui muud sigaretid), pidada sama sobivaks vahendiks tarbijate tervise kaitseks kui direktiivi artikliga 13 lõikega 1 hõlmatud andmete täielikku keeldu.[145]

233. Ka kõigi vastukäivate huvide kaalumine ei toeta PMI, BAT-i ja Von Eickeni esitatud argumenti. Seda seetõttu, et esiteks väärib arvamuste ja teabe levitamine, millega järgitakse – nagu käesolevas asjas – üksnes ärihuve, üldiselt vähem põhiseaduslikku kaitset kui muud arvamusavaldused majandusvaldkonnas või isegi poliitilised arvamusavaldused. Teiseks järgib liidu seadusandja direktiivi artikli 13 lõikega 1 üldist huvi – tervisekaitse kõrge taseme tagamist Euroopa Liidu siseturul –, millel on teatavasti eriti suur tähtsus (vt selle kohta ELTL artikkel 9, ELTL artikli 114 lõige 3, ELTL artikli 168 lõige 1 ja põhiõiguste harta artikli 35 teine lause).

234. Neil asjaoludel ei ole tubakatoodete tootjatele seatud kommertsteadaannete piirangud, nagu need tulenevad direktiivi artikli 13 lõikest 1, ebaproportsionaalsed võrreldes selle sättega taotletavate tervisekaitse eesmärkidega, arvestades eelkõige seda, et tegemist on toodetega, mis kätkevad suuri ohte tervisele.

235. Asjaomased ettevõtjad peavad tervisekaitse kõrge taseme huvides leppima sellega, et direktiivi artikli 13 lõikega 1 piiratakse nende võimalusi teha iseenesest tõeste väidetega oma toodetele reklaami ning konkureerida nende toodetega teiste ettevõtjatega.[146] Võib loota, et ka tarbijad saavad rahvatervise kaitset silmas pidades tubakatoodete tootjatelt ainult sellist teavet, mis ei ole eksitav ega sea selliste toodete ostmist petlikult positiivsesse valgusesse.

236. Samuti ei mõjuta sõnavabaduse olemust (põhiõiguste harta artikli 52 lõike 1 esimene lause) see, kui liidu seadusandlik akt piirab ettevõtjate kommertsteadaandeid, mille ainus eesmärk on edendada müüki.

237. Lõppkokkuvõttes peaks Euroopa Kohus tegema selle kohta järelikult samasuguse otsuse nagu juba direktiivi artikli 13 lõikele 1 eelnenud õigusnormi kohta[147] ja tõdema, et proportsionaalsuse põhimõtet – ning seega ka sõnavabadust ja teabevabadust – ei ole rikutud.

144 — Euroopa Inimõiguste Kohus, kohtuotsused Casado Coca *vs.* Hispaania (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, punkt 51) ja Stambuk *vs.* Saksamaa (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, punkt 39).

145 — Sellist seisukohta väljendati juba kohtuotsuses British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 140); vt selle kohta minu tänane ettepanek kohtuasjas Poola *vs.* parlament ja nõukogu (C-358/14, punkt 122).

146 — Vt selle kohta kohtuotsus Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, punktid 52 ja 53); objektiivselt tõese reklaami piiramise kohta vt lisaks Euroopa Inimõiguste Kohus, kohtuotsused markt intern Verlag ja Beermann *vs.* Saksamaa (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, punkt 35), Casado Coca *vs.* Hispaania (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, punkt 51) ja Stambuk *vs.* Saksamaa (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, punkt 39).

147 — Kohtuotsus British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punktid 133–141).

C. Õigusloome- ja rakendusvolituste andmine

238. Neljanda kuni kuuenda küsimusega tõstatatakse sisuliselt probleem, kas liidu seadusandja andis komisjonile direktiivi erinevates sätetes liiga kaugele ulatuvad volitused delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide vastuvõtmiseks. Arvestades seda, et ma tuvastasin nende küsimuste vastuvõetamatuse,[148] piirdun järgnevalt ainult selle äärmiselt mitmekihilise teema eriti tähtsate aspektide lühikese käsitlusega.

239. Nende probleemide käsitlemisel ei mängi otsustavat rolli Euroopa Parlamendi õiguskomisjoni seisukoht, millele *in extenso* tuginesid mitu menetlusosalist. Ei saa eitada, et nimetatud õiguskomisjon kritiseeris direktiivi sätteid, millega anti komisjonile lõpuks õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte ja rakendusakte. Õiguskomisjoni seisukoha puhul on siiski tegemist üksnes ettevalmistava aktiga, mis ei peegelda tingimata parlamendi kui kaasseadusandja arvamust ja mille vastu ei saa ka kohtus vastuväidet esitada.

1. ELTL artiklis 290 sätestatud nõuded seoses volitustega võtta vastu delegeeritud õigusakte (neljas küsimus)

240. Neljanda küsimusega palutakse kontrollida direktiivis komisjonile antud erinevaid volitusi delegeeritud õigusaktide vastuvõtmiseks, nimelt volitusi, mis on sätestatud direktiivi artikli 3 lõigetes 2 ja 4, artikli 4 lõikes 5, artikli 7 lõikes 5, artikli 7 lõigetes 11 ja 12, artikli 9 lõikes 5, artikli 10 lõike 1 punktis f, artikli 10 lõikes 3, artikli 11 lõikes 6, artikli 12 lõikes 3, artikli 15 lõikes 12 ning artikli 20 lõigetes 11 ja 12. Need puudutavad kõige erinevamaid teemasid, eelkõige tubakatoodetest eralduvaid aineid ja nende mõõtmist, tubakatoodete koostisosi, terviseohu hoiatusi ning elektroonilisi sigarette.

241. Vastavalt ELTL artikli 290 lõike 1 esimesele lõigule võidakse seadusandliku aktiga delegeerida komisjonile õigus võtta vastu muid kui seadusandlikke akte, mis on üldkohaldatavad, mis täiendavad või muudavad seadusandlikku akti (*delegeeritud õigusaktid*).

242. Selline õigusloomepädevuse delegeerimine on ELTL artikli 290 lõike 1 teise lõigu kohaselt seotud kahe tingimusega. Esiteks määratakse asjaomases seadusandlikus aktis sõnaselgelt kindlaks volituste andmise eesmärgid, sisu, ulatus ja kestus. Teiseks sätestatakse valdkonna olemuslikud aspektid seadusandliku alusaktiga ning õigust neid sätestada ei või delegeerida. Lõpuks on delegeeritud pädevuse andmise eesmärk selliste eeskirjade kehtestamine, mis on osaks seadusandliku alusaktiga määratletud õiguslikust raamistikust.[149]

243. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab sellega seoses põhikohtuasja kaebajate väidetele, mille kohaselt puudutab vaidlusalune õiguste delegeerimine komisjonile vastupidi ELTL artiklis 290 sätestatud nõuetele reguleeritava valdkonna olemuslikke osi ning selle eesmärgid, sisu ja ulatus ei ole piisavalt kindlaks määratud.

244. Sisuliselt käib neljanda küsimuse aluseks olev vaidlus selle üle, kas komisjonile antud õigused puudutavad direktiivis reguleeritava valdkonna olemuslikke aspekte.

148 — Vt selle kohta eespool käesoleva ettepaneku punktid 44–47.

149 — Kohtuotsused komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 38) ja komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (C-88/14, EU:C:2015:499, punkt 29); vt selle kohta kohtuotsus Alliance for Natural Health jt (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 90), mis tehti juba enne ELTL artikli 290 jõustumist ja milles on märgitud, et kui ühenduse seadusandja kavatseb asjassepuutuvatesse õigusaktidesse teatud muudatuste sisseviimise volitused delegeerida, siis on ta ka kohustatud tagama, et need volitused oleksid selgelt piiritletud ja nende elluviimisel rakendatavate objektiivsete kriteeriumide üle saaks teostada täpset järelevalvet.

245. ELTL artiklis 290 sätestatud sõnaselge keeluga delegeerida komisjonile õigusi reguleeritava valdkonna olemuslike aspektide osas leidis väljakujunenud kohtupraktika tee aluslepingute juurde, mille kohaselt on reguleeritava valdkonna põhinormide kehtestamine üksnes liidu seadusandja pädevuses.[150] Sellised põhinormid peavad seega olema sätestatud alusaktides ning nende vastuvõtmist ei saa delegeerida.[151]

246. See, millised reguleeritava valdkonna sätted tuleb kvalifitseerida oluliseks, peab põhinema objektiivsetel teguritel, mida saab kohtulikult kontrollida. Sellega seoses on vaja arvestada asjaomase valdkonna omaduste ja eripäraga.[152]

247. Euroopa Kohus on oluliste sätete mõistet tõlgendanud alati kitsalt. Nii mõistis Euroopa Kohus selle all eelkõige ainult selliseid sätteid, millega viiakse ellu liidu poliitika põhisuunda.[153] Sellega kaasnes suurejooneliste kriteeriumide kehtestamine komisjonile reguleerimispädevuse delegeerimise kontrollimisel, mille puhul Euroopa Kohus juhindus – funktsionaalsest arusaamast lähtudes – eelkõige praktikast tulenevatest nõuetest.[154]

248. Seda varasemat kohtupraktikat jätkates ja täpsustades otsustas Euroopa Kohus hiljuti, et delegeerida ei saa nende sätete kehtestamist, mille vastuvõtmiseks on vaja teha poliitilisi valikuid, mille puhul tuleb kaaluda lahknevaid huve ja mis kuuluvad seetõttu liidu seadusandja vastutusalasse.[155] Ühtlasi määras ta kindlaks olulisuse mõiste palju täpsemad piirjooned, pidades liidu seadusandja sekkumist vajalikuks juhul, kui avaliku võimu volituste andmine võimaldab asjaomaste isikute põhiõiguste riivamist suurel määral.[156]

249. Lõpuks väljendavad seega volituste delegeerimisele esitatavad nõuded, nii nagu need tulenevad ELTL artiklist 290 ja seda sätet käsitlevast kohtupraktikast, võimude lahusust ja institutsioonilist tasakaalu Euroopa Liidus.

250. Käesolevas asjas esitatud eelotsusetaotluses ei esitata ühtegi konkreetset pidepunkti, mille kohaselt ei ole vaidluse esemeks olevad direktiivi sätted nende nõuetega kooskõlas. Arvestades ka menetlusosaliste kirjalikke ja suulisi argumente, mida nad selle kohta esitasid, ei ole mul mingit kahtlust selle suhtes, et liidu seadusandja on direktiivis ise reguleerinud iga nimetatud valdkonna olulised aspektid ja teinud ise võimalikud otsused, mis on poliitiliselt tähtsad või mida iseloomustab suur tundlikkus.

251. Liidu seadusandja on pealegi selgelt määratlenud ka komisjonile antud volituste eesmärgid, arvestades siseturul taotletavat terviskaitse kõrget taset: tubakatoodetest eralduvaid aineid tuleb piirata ja edaspidi vähendada, nende koguste mõõtmine peab olemas kooskõlas teatavate eelnevalt kehtestatud standarditega, tubakatoodete koostisosad tuleb kindlaks määrata ja seejuures peavad eelkõige olema keelatud eristava maitse või lõhnaga lisaained – kõik need põhimõttelised otsused on liidu seadusandja teinud ise, samamoodi nagu ta kehtestas nõude, mille kohaselt peavad toodete pakenditel olema esitatud terviseohu hoiatused, kaasa arvatud erinõue esitada sigaretipakenditel terviseohu *ühendhoiatused*.

150 — Vt kohtuotsused Köster (25/70, EU:C:1970:115, punkt 6), Saksamaa *vs.* komisjon (C-240/90, EU:C:1992:408, punkt 36), Atlanta *vs.* Euroopa Ühendus (C-104/97 P, EU:C:1999:498, punkt 76) ja parlament *vs.* nõukogu (C-355/10, EU:C:2012:516, punkt 64).

151 — Vt kohtuotsused Romkes (46/86, EU:C:1987:287, punkt 16), parlament *vs.* komisjon (C-156/93, EU:C:1995:238, punkt 18), Söhl & Söhlke (C-48/98, EU:C:1999:548, punkt 34) ja parlament *vs.* nõukogu (C-355/10, EU:C:2012:516, punkt 64).

152 — Vt kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-355/10, EU:C:2012:516, punktid 67 ja 68).

153 — Vt kohtuotsused Saksamaa *vs.* komisjon (C-240/90, EU:C:1992:408, punkt 37) ja Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, EU:C:2000:364, punkt 21).

154 — Vt nt põllumajandusturgu käsitlevate õigusnormide kohta kohtuotsused Rey Soda (23/75, EU:C:1975:142, punktid 10–14), Vreugdenhil (22/88, EU:C:1989:277, punkt 16) ning Belgia ja Saksamaa *vs.* komisjon (C-9/95, C-23/95 ja C-156/95, EU:C:1997:50, punkt 36) või väliskaubandust käsitlevate õigusnormide kohta kohtuotsus Portugal *vs.* komisjon (C-159/96, EU:C:1998:550, punkt 41).

155 — Vt kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-355/10, EU:C:2012:516, punktid 65 ja 76).

156 — Vt kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-355/10, EU:C:2012:516, punkt 77).

252. Delegeeritud õigusloomevolitused, mille liidu seadusandja komisjonile sellega seoses ELTL artikli 290 alusel annab, järgivad eelkõige eesmärki kohandada Euroopa Liidu siseturul tubaka- ja seonduvate toodete suhtes kehtiv kord mõnes eriti tehnilises valdkonnas alati teaduse uusimate saavutustega ja täita seejuures esmases õiguses sätestatud tervisekaitse kõrge taseme eesmärki. [157]

253. Kuivõrd komisjonile antud volitused puudutavad erandkorras direktiivi vähem tehnilisi valdkondi, siis on sellest hoolimata tegemist alusakti aspektidega, mis ei ole kogu akti jaoks väiksema tähtsusega. See kehtib eelkõige direktiivi artikli 7 lõike 12 alusel komisjonile antud õiguse kohta laiendada eristavat maitset või lõhna andvate ainete keeldu, mis juba kehtib sigarettide ja isevalmistatavate sigarettide tubaka suhtes, muudele tubakatoodetele – näiteks sigaritele. Seda seetõttu, et poliitilise põhiotsuse keelustada tervisekaitse kõrge taseme saavutamiseks eristavat maitset või lõhna andvad lisaained, eelkõige noorte jaoks, tegi liidu seadusandja juba direktiivis endas. [158] Komisjonile ei anta direktiivi artikli 7 lõikega 12 mitte poliitilist kaalutlusõigust, vaid laiaulatuslik tehniline ülesanne arendada edasi eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete keeldu, jälgides pidevalt turutingimusi, kui sellised maitse- ja lõhnaained võivad ka muudes tubakatoodetes peale sigarettide ohustada tarbijate, eelkõige noorte tervist.

254. Üksnes asjaolu, et mõni tehniline aspekt, mille komisjon kindlaks määrab, võib tegelikkuses olla üksikutele asjaomastele ettevõtjatele suure, isegi eksistentsiaalse tähtsusega (näiteks küsimus, millised võivad olla tubakatoodetest eralduvate ainete maksimaalsed kogused, millised koostisained on lubatud ja kui täpselt tuleb hoiatused toote pakendile kanda), ei muuda neid küsimusi vastupidi PMI, BAT-i ja Mane seisukohale veel seadusandliku akti olulisteks osadeks ELTL artikli 290 lõike 1 tähenduses. Seda seetõttu, et oluline ei ole, nagu juba mainitud, asjaomaste isikute subjektiivne tunne, vaid objektiivne vaatlus. [159]

255. Tagasi tuleb lükata ka JTI etteheide, et volituste delegeerimisel puuduvad põhilised menetluslikud tagatised. Sellega seoses piisab pilgust direktiivi artiklile 27, mis sätestab iga delegeeritud volituse kohta üksikasjalikult selle teostamise võimalused. Lisaks tuleneb sellest sättest, milliste volituste suhtes nende volituste hulgast on kaasseadusandja jätnud endale tagasivõtmisõiguse (direktiivi artikli 27 lõige 3 koosmõjus ELTL artikli 290 lõike 2 punktiga a) ja milliseid volitusi võib teostada ainult siis, kui parlament ega nõukogu ei ole kindlaksmääratud tähtaja jooksul esitanud selle suhtes vastuväidet (direktiivi artikli 27 lõige 5 koosmõjus ELTL artikli 290 lõike 2 punktiga b).

256. Just nimelt kaasseadusandjate tagasivõtmisõigus vastavalt direktiivi artikli 27 lõikele 3 ja nende õigus esitada vastuväide vastavalt direktiivi artikli 27 lõikele 5 tagavad ka selle, et parlament ja nõukogu võivad sekkuda, kui nende arvates tahab komisjon tulevikus kehtestada sedavõrd ranged eralduvate ainete maksimaalsed kogused, et see võrduks või vähemalt sarnaneks „sigarettide totaalse keelustamisega", mida BAT kardab.

257. Lõpuks heidab PMI ette veel seda, et just nimelt direktiivi artikli 7 lõigetes 5 ja 11 ei või koostisainete reguleerimiseks ning direktiivi artikli 10 lõike 3 punktis b ei või terviseohu ühendhoiatuste pildipanga kindlaksmääramisel ette näha delegeeritud õigusakte ELTL artikli 290 tähenduses, vaid tuleb ette näha rakendusaktid ELTL artikli 291 tähenduses. Selle kohta piisab viitest liidu seadusandja kaalutlusõigusele valiku tegemisel komisjonile volituste delegeerimise kahe liigi vahel. [160] Eelotsusetaotluse esitanud kohus ega PMI ei ole sisuliselt märkinud, mil määral on liidu seadusandja käesoleval juhul komisjonile delegeeritud õigusaktide vastuvõtmiseks volituse andmisega ületanud oma kaalutlusõiguse piire ja teinud ilmselge hindamisvea.

157 — Vt ka direktiivi põhjendus 51.

158 — Vt ka direktiivi põhjendused 19 ja 26.

159 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 246.

160 — Kohtuotsused komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 40) ning komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (C-88/14, EU:C:2015:499, punkt 28).

2. Väidetav volituste delegeerimine väljaspool liitu asuvatele rahvusvahelistele institutsioonidele (viies küsimus)

258. Viies küsimus käsitleb direktiivi artikli 3 lõiget 4 ja artikli 4 lõiget 5, milles antakse komisjonile õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte ELTL artikli 290 tähenduses, et integreerida liidu õigusesse teatavad rahvusvahelisel tasandil kokkulepitud standardid seoses tubakatoodetest eralduvate ainete maksimaalsete kogustega, eralduvate ainetega ja mõõtmismeetoditega. Tulenevalt põhikohtuasja kaebajate väidetest, millega ühineb JTI, püstitatakse oletus, et direktiivi nimetatud sätete sõnastus on liiga ebamäärane ja nendega antakse õigusloomevolitused õigusvastaselt rahvusvahelistele institutsioonidele või organitele väljaspool liidu institutsioonilist raamistikku.

259. Mis puudutab kõigepealt etteheidet selle kohta, et asjaomased sätted ei ole selgelt määratletud, siis käsitleb see direktiivi artikli 3 lõikes 4 ja artikli 4 lõikes 5 sisalduvat viidet WHO raamkonventsiooni osalisriikide või WHO „kokkulepitud standarditele", mille komisjon peab üle võtma liidu õigusesse. BAT-i ja JTI arvates ei ole selge, kas selle all on mõeldud ka suuniseid ja võimalik, et isegi üksikute osalisriikide või WHO avaldusi kavatsuste osas.

260. See etteheide tuleb tagasi lükata. „Kokkulepitud standardite" all ei saa olla mõeldud ühepoolseid avaldusi kavatsuste osas, kuna nende osas ei ole loomulikult kokkulepet. Seevastu võib viide „kokkulepitud standarditele" hõlmata ja peab hõlmama ka suuniseid, millel on seoses WHO raamkonventsiooniga tähtis osa. Asjaolu, et sellised suunised ei ole õiguslikult siduvad, vaid üksnes soovituslikku laadi,[161] ei välista mingil juhul seda, et need sisaldavad WHO raamkonventsiooni menetluseeskirjade kohaselt konventsiooni osalisriikide „kokkulepitud standardeid", millest peavad juhinduma ka liit ja selle liikmesriigid.[162]

261. Erinevalt PMI, BAT-i ja JTI seisukohast ei ole nimetatud viide rahvusvahelisel tasandil „kokkulepitud standarditele" õigusvastane volituste andmine väljaspool liitu asuvatele rahvusvahelistele institutsioonidele.[163] Seda seetõttu, et õigusakte nende standardite ülevõtmiseks Euroopa Liidu siseturu jaoks annavad ka edaspidi liidu institutsioonid – direktiivi artikli 3 lõikes 4 ja artikli 4 lõikes 5 sätestatud juhtudel komisjon.

262. Lisaks ei või direktiivi artikli 3 lõikes 4 ja artikli 4 lõikes 5 sisalduvat kategoorilist sõnastust „komisjon võtab […] vastu" mõista vääralt nii, nagu oleksid sellel liidu institutsioonil käed sisuliselt seotud ja rahvusvaheliselt kokkulepitud standardite kontrollimatu ülevõtmine liidu õigusesse toimuks automaatselt. Pigem tuleb direktiivi artikli 3 lõiget 4 ja artikli 4 lõiget 5 tõlgendada viisil, mis ei sea kahtluse alla selle kooskõla esmase õigusega.[164] See seab tingimuseks, et komisjon täidab täies ulatuses talle EL lepingus ja EL toimimise lepingus, eelkõige ELTL artiklis 290 antud ülesannet liidu õigusaktide sisulisel kujundamisel ning üldises mõttes oma rolli aluslepingute täitmise järelevalvajana.

263. Sellele vastavalt tuleb sõnastust „komisjon võtab […] vastu" kooskõlas esmase õigusega pidada liidu seadusandja *ülesandeks*, mille kohaselt *peab* komisjon küll üldjuhul rahvusvaheliselt kokkulepitud standardid üle võtma. Talle antud ülesande täitmisel peab komisjon siiski tagama, et need standardid integreeritakse liidu õigusesse *kooskõlas süsteemiga*. Sellele viitab ka direktiivi artikli 3 lõike 4 ja artikli 4 lõike 5 sõnastus, mille kohaselt tehakse komisjonile ülesandeks „integreerida" rahvusvaheliselt

161 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 76 ja 166.

162 — Vt selle kohta ka direktiivi põhjenduse 7 viimane lause, kus liidu seadusandja ise sõnaselgelt rõhutab kõnealuste rakendussuuniste tähtsust.

163 — Sellise delegeerimise keelu kohta vt põhjapaneva tähtsusega kohtuotsus Meroni *vs.* Ülemamet (9/56, EU:C:1958:7), lisaks hiljutine kohtuotsus Ühendkuningriik *vs.* nõukogu ja parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, eelkõige punktid 42 ja 43).

164 — Kohtuotsused komisjon *vs.* nõukogu (218/82, EU:C:1983:369, punkt 15), Ordre des barreaux francophones et germanophone jt (C-305/05, EU:C:2007:383, punkt 28), kohtuasi komisjon *vs.* Strack (uuesti läbivaatamine) (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punkt 40) ja parlament *vs.* nõukogu (C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 39).

kokkulepitud standardid liidu õigusesse. Seejuures peab komisjon järgima liidu esmast õigust, eelkõige liidu põhiõigusi (ELTL artikkel 6) ja liidu õiguse üldpõhimõtteid ning kohustust tagada tervisekaitse kõrge tase (ELTL artikkel 9, ELTL artikli 114 lõige 3, ELTL artikli 168 lõige 1 ja põhiõiguste harta artikli 35 teine lause).

3. ELTL artiklis 291 sätestatud nõuded volitustele rakendusaktide vastuvõtmiseks (kuues küsimus)

264. Kuuenda küsimusega edastab eelotsusetaotluse esitanud kohus viimaks Euroopa Kohtule mõne põhikohtuasjas osalenud ettevõtja kriitika direktiivi artikli 6 lõike 1, artikli 7 lõigete 2–4, artikli 7 lõike 10, artikli 9 lõike 6 ja artikli 10 lõike 4 kohta. Kõik need sätted annavad komisjonile õiguse võtta vastu teatavaid rakendusakte ELTL artikli 291 tähenduses. Sellega seoses heidetakse seadusandjale esiteks ette, et ta ei ole rakendusaktide vastuvõtmiseks vajalikke õiguslikke eeldusi piisavalt selgelt kindlaks määranud, ja teiseks, et ta on selliste õigusaktide vastuvõtmise ette näinud ka valdkondades, milles ühtne rakendamine ei ole „vajalik ega õigustatud".

265. Mis puudutab kõigepealt rakendusmeetmete vajalikkust, siis on liidu seadusandjal kaalutlusõigus, kas ja millistes liidu seadusandlike aktide valdkondades on ühtseks rakendamiseks vajalik anda komisjonile õigus võtta vastu rakendusakte ELTL artikli 291 tähenduses. Selle kaalutlusõiguse kasutamist kontrollivad liidu kohtud ainult ilmsete hindamisvigade seisukohast.[165]

266. Käesolevas asjas ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus ega menetluses osalenud ettevõtjad esitanud ühtegi objektiivset tõendit selle kohta, miks ei ole direktiivis käsitletud valdkondade puhul, mis on vaidluse ese, vaja rakendusmeetmeid. Nende pelgalt subjektiivne hinnang, et rakendusaktid ei ole „vajalikud ega õigustatud", ei ole igal juhul piisav, et jätta direktiivi kõnealused sätted kohaldamata.[166]

267. Mis puudutab seejärel käesolevas asjas kõnealuste rakendusaktide vastuvõtmise konkreetseid õiguslikke eeldusi, siis on kohtupraktikas juba selgitatud, et parlamendi ja nõukogu kui kaasseadusandjate vastu võetud alusakt – käesolevas asjas direktiiv – peab kindlaks määrama täieliku õigusliku raamistiku, mida tuleb selle akti rakendamiseks üksnes täpsustada.[167] Komisjonil on omakorda õigus talle antud rakenduspädevuse raames vastu võtta kõik alusakti rakendamiseks vajalikud ja tarvilikud rakendusmeetmed eeldusel, et need ei ole alusaktiga vastuolus.[168] Peale selle ei või komisjon oma rakenduspädevust kasutada seadusandliku akti muutmiseks või täiendamiseks.[169]

268. Ei ole selge, mil määral on direktiivi vaidlusalused sätted nimetatud põhimõtetega vastuolus. Nii seoses lisaainete erinimekirjaga (direktiivi artikkel 6) kui arvestades koostisosi käsitlevaid õigusnorme (direktiivi artikkel 7) ning seoses hoiatustega (direktiivi artiklid 9 ja 10) kehtestas seadusandja ise juhtpõhimõtte ja tegi kõik selleks olulised otsused või poliitilised otsused.[170] Eelkõige määras liidu seadusandja ise kindlaks, et eristav maitse või lõhn on keelatud ja toodete pakenditele tuleb kanda teatavat laadi ja teatava suurusega terviseohu (ühend)hoiatused. Komisjonile jäeti sellega seoses kooskõlas ELTL artikliga 291 üksnes õigus võtta vastu õigusnorme, mis täpsustavad rakendamise üksikuid tehnilisi detaile.

165 — Kohtuotsused komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2014:170, punkt 40) ja komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (C-88/14, EU:C:2015:499, punkt 28).

166 — Objektiivse vaatluse vajalikkuse kohta vt ka kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-355/10, EU:C:2012:516, punkt 67).

167 — Kohtuotsus komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2014:170, punktid 40 ja 48); vt ka kohtuotsus parlament *vs.* komisjon (C-65/13, EU:C:2014:2289, punkt. 46).

168 — Kohtuotsus parlament *vs.* komisjon (C-65/13, EU:C:2014:2289, punktid 43 ja 44).

169 — Kohtuotsus parlament vs. komisjon (C-65/13, EU:C:2014:2289, punkt 45).

170 — Nende kriteeriumide kohta vt kohtuotsus komisjon *vs.* parlament ja nõukogu (C-427/12, EU:C:2014:170, eelkõige punktid 38 ja 43) ja lisaks kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu (C-355/10, EU:C:2012:516, punkt 65).

4. Vahekokkuvõte

269. Kokkuvõttes ei anna seega neljandas kuni kuuendas küsimuses tõstatud küsimused põhjust seada kahtluse alla direktiivi 2014/40 või selle üksikute sätete õiguspärasust.

D. *Subsidiaarsuse põhimõte*

270. Seitsmenda ja viimase küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiiv tervikuna ning eelkõige selle artikkel 7, artikli 8 lõige 3, artikli 9 lõige 3 ja artikli 10 lõike 1 punkt g ning direktiivi artiklid 13 ja 14 on kehtetud seetõttu, et need on vastuolus subsidiaarsuse põhimõttega.

271. Subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt, nagu see on sätestatud ELL artikli 5 lõike 1 teises lauses koostoimes ELL artikli 5 lõikega 3, võtab liit valdkondades, mis ei kuulu liidu ainupädevusse, meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui liikmesriigid ei suuda riigi, piirkonna või kohalikul tasandil piisavalt saavutada kavandatava meetme eesmärke, kuid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu saab neid paremini saavutada liidu tasandil (ELL artikli 5 lõige 3).

272. Kuna liidul puudub üldine siseturu reguleerimise pädevus [171] ja siseturg kuulub liidu ja liikmesriikide vahelise jagatud pädevuse valdkonda (ELTL artikli 4 lõike 2 punkt a), on ELTL artikli 114 kohastele ühtlustamismeetmetele – nii ka kõnealusele direktiivile – kohaldatav subsidiaarsuse põhimõte. [172]

273. Subsidiaarsuse põhimõtte järgimine allub liidu kohtute õiguslikule kontrollile. [173] See kontroll hõlmab eeskätt kahte aspekti: esiteks liidu õigusaktide sisuline kooskõla subsidiaarsuse põhimõttega ja teiseks nende põhjendatus subsidiaarsuse põhimõtet silmas pidades. Eelotsusetaotlus puudutab mõlemat aspekti vaid riivamisi, lähtudes eelkõige põhikohtuasja kaebajate ja kahe nende toetuseks menetlusse astuja väidetest. Seetõttu lähtun ma käesolevas asjas subsidiaarsuse põhimõtet käsitledes argumentidest, mis esitati Euroopa Kohtule seoses seitsmenda küsimusega, ja viitan muu hulgas oma kahele teisele tänasele ettepanekule, milles on subsidiaarsuse põhimõtet ja liidu kohtute rolli ning kohtuliku kontrolli kriteeriumi põhjalikumalt käsitletud. [174]

1. Direktiivi sisuline kooskõla subsidiaarsuse põhimõttega

274. Esiteks on eelotsusetaotluses esitatud põhikohtuasjas osalenud isikute kriitilised hinnangud mitme punkti kohta, millega vaidlustatakse direktiivi ja eelkõige selle artiklis 7 sätestatud „mentoolikeelu" kooskõla subsidiaarsuse põhimõttega.

275. ELL artikli 5 lõike 3 kohase subsidiaarsuse põhimõtte tegeliku rakendamise seisukohast on määrav kaheastmeline test:

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

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

172 — Sellist seisukohta on väljendatud ka senises kohtupraktikas Lissaboni lepingu jõustumise eelsel ajal; vt kohtuotsused British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 179) ja Vodafone jt (C-58/08, EU:C:2010:321, punkt 75).

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

174 — Vt minu tänane ettepanek kohtuasjades Poola *vs.* parlament ja nõukogu (C-358/14, punktid 137–188) ja Pillbox 38 (C-477/14, punktid 156–180).

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

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

276. Subsidiaarsuse testi viidatud kahte osa ei käsitle eelotsusetaotluse esitanud kohus oma eelotsusetaotluses ega põhikohtuasja kaebajad ja nende nõuete toetuseks menetlusse astujad vähimalgi määral.[175] Veelgi enam: suures osas on nende märkused sedavõrd üldised, et neis puuduvad ka heatahtlikul lugemisel kohtuliku kontrolli jaoks vajalikud täpsed selgitused.[176] Seetõttu käsitlen järgnevalt ainult kolme põhiliselt esitatud argumenti, mis kõik puudutavad mentooli kui eristavat lõhna andva lisaaine kasutamise keeldu tubakatoodetes.

277. Esimene ja kõige tähtsam neist argumentidest ütleb, et liidu seadusandja oleks pidanud subsidiaarsuse küsimuse üle otsustamisel just nimelt arvestama mentooli kasutamist tubakatoodetes.

278. See argument ei pea paika. Subsidiaarsuse põhimõtte järgimist tuleb nimelt põhimõtteliselt kontrollida direktiivi kui terviku puhul, mitte direktiivi iga sätte puhul eraldi.[177] Seejuures tuleb juba ELL artikli 5 lõike 3 sõnastusest tulenevalt võtta direktiivis sisalduvate *meetmete* hindamisel arvesse nende meetmetega taotletavaid *eesmärke*. Seega tuleb käesoleval juhul uurida subsidiaarsuse küsimust mitte üksnes *mentoolisigarettide* aspektist, sest selle eriomase sigaretisordi keeldu ei saa – nagu eespool juba põhjalikult selgitatud[178] – käsitada eraldiseisva erimeetmena võrreldes kõikide eristavaid lõhna- ja maitseaineid sisaldavate tubakatoodete keeluga.

279. Teine argument kõlab nii, et mentooli keelustamisega väidetavalt järgitavat tervisepoliitilist eesmärki oleks saanud paremini saavutada liikmesriigi tasandil.

280. See argument ei ole veenev ainuüksi juba seetõttu, et ei direktiiv üldiselt ega mentoolisigarettide vaidlustatud keeld eraldi ei ole olemuselt pelgalt tervisepoliitiline. Pigem taotletakse sellega kaubandustõkete kõrvaldamist tubakatoodete puhul ja samal ajal tervisekaitse kõrge taseme tagamist.

281. Nagu juba mainitud,[179] on kõikide eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete keeld hind võimaluse eest lasta tubakatooted Euroopa Liidu siseturul ringlusse, tagades samal ajal tervisekaitse kõrge taseme. Seega on mõlemad eesmärgid – vastupidi Bankerti ja Mane seisukohtadele – omavahel tihedalt seotud. Kui aga direktiiv – nagu käesoleval juhul – taotleb üheaegselt kahte eesmärki, mis on pealegi vastastikku seotud, ei saa neid eesmärke subsidiaarsuse testi raames eraldi vaadelda, vaid neid tuleb hinnata üheskoos.[180]

282. Kolmanda ja viimasena esitatud argumendi kohaselt on turutingimused – eeskätt turuosad – mentoolisigarette silmas pidades liikmesriigiti erinevad, mistõttu ei ole tegemist piiriülese probleemiga, ja liikmesriigid võivad näiteks ise võtta vajalikud meetmed.

175 — Ainult Tann mainib, et subsidiaarsuse test koosneb kahest osast, kuid jätab samuti nii esimese kui ka teise osa sisuliselt käsitlemata.

176 — Vt selle kohta kohtuotsus Luksemburg *vs.* parlament ja nõukogu (C-176/09, EU:C:2011:290, punkt 80).

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

178 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 62–66.

179 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 83.

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

283. See argument peab sama vähe paika nagu eespool nimetatud argumendid. Nimelt ei saa ainuüksi asjaolu, et turutingimused on liikmesriigiti erinevad, piiriülese mõõtmega probleemi olemasolu välistada. Pigem on otsustav, kas asjaomases sektoris on olemas või tekkimas nimetamisväärne piiriülene kaubandus, ja kas seda kaubandust mõjutavaid olemasolevaid või oodatavaid takistusi saavad liikmesriigid üksinda tõhusalt kõrvaldada.

284. Käesoleval juhul on selge, et tubakatoodete turgu iseloomustab aktiivne piiriülene kaubandus,[181] et eristavat maitset või lõhna andvate lisaainete kasutamist reguleerivad liikmesriikide õigusnormid on väga erinevad ja et oodata on täiendavaid lahknevusi.[182] Nendel asjaoludel ei saa väita, et liidu seadusandja on teinud ilmselge hindamisvea,[183] eeldades et tegemist on piiriülese mõõtmega probleemiga, mida ei saa lahendada üksnes liikmesriikide meetmetega, vaid mis vajab pigem tegutsemist liidu tasandil.[184]

285. Seega ei saa eelotsusetaotluse esitanud kohtu ja menetluses osalenud ettevõtjate märkuste põhjal tuvastada subsidiaarsuse põhimõtte sisulist rikkumist. Kokkuvõttes peaks Euroopa Kohus seetõttu tegema subsidiaarsuse küsimuse kohta seoses käesolevas asjas vaidlusaluse direktiiviga samasuguse otsuse nagu juba direktiivi eelkäija kohta.[185]

2. Direktiivi piisav põhjendatus subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast

286. Teiseks kritiseeritakse eelotsusetaotluses seda, et liidu seadusandja ei käsitlenud direktiivis piisavalt subsidiaarsuse nõudeid, vaid piirdus tüüpsõnastusega, et subsidiaarsuse põhimõtet on järgitud. Selle kriitilise hinnanguga püstitatakse lõppkokkuvõttes oletus, et direktiiv on puudulikult põhjendatud.

287. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peavad ELTL artikli 296 teises lõigus nõutud põhjendused vastama asjaomase akti laadile ning neist peab selgelt ja üheselt selguma akti vastu võtnud institutsiooni arutluskäik, mis võimaldab huvitatud isikutel võetud meetme põhjuseid mõista ja pädeval kohtul kontrolli teostada.[186]

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

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

290. Selline sõnastus, mis võtab tegelikult plokkidena üle EL lepingu asjaomase sätte sõnastuse, ei ole just parim näide paljukiidetud „paremast õigusloomest", mis on juba pikemat aega liidu institutsioonide lipukirjaks.

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

182 — Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 67 ja 68 ning 74–80.

183 — Ilmselge hindamisvea kriteeriumi vt lisaks minu tänane ettepanek kohtuasjas Poola *vs.* parlament ja nõukogu (C-358/14, punktid 146–148).

184 — Vt selle kohta eelkõige direktiivi põhjendus 60.

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

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

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

292. Selline tüüpsõnastus, nagu seda käesoleval juhul sisaldab direktiivi põhjendus 60, ei pea aga tingimata kaasa tooma vaidlustatud liidu õigusakti tühistamist. Subsidiaarsuse põhimõtte aspektist olulisi seisukohti võib leida ka preambuli teistest põhjendustest, isegi kui seal subsidiaarsuse põhimõttele sõnaselgelt ei viidata. [187]

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

294. Peale selle tuleb silmas pidada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei pea liidu õigusakti põhjendused sisaldama kõiki asjakohaseid õiguslikke ja faktilisi asjaolusid. Põhjendamiskohustuse järgimise hindamisel tuleb arvestada mitte ainult akti sõnastust, vaid ka selle konteksti ning kõiki vastavat küsimust reguleerivaid õigusnorme. [188] See kehtib veelgi enam, kui – nagu käesoleval juhul – eesmärk on üldkohaldatavate õigusnormide vastuvõtmine, mille põhjendused võivad piirduda pigem asjaomase akti üldise olemuse ja sellega taotletud eesmärkide üldise kirjeldusega. [189]

295. Käesolevas asjas on oluline, et liidu seadusandja sai tugineda esiteks komisjoni direktiivi ettepaneku [190] põhjendustele ja teiseks komisjoni talituste poolt käesolevas asjas vaidlustatud direktiiviga seoses koostatud mõjuhinnangu [191] ulatuslikele tulemustele. Lahknevate siseriiklike õigusnormidega kaasnevat ebasoodsat mõju ja liidu tasandil tegutsemise eeliseid käsitletakse üksikasjalikult nii subsidiaarsuse põhimõttele pühendatud lõikudes kui ka mõlema dokumendi mitmes teises osas.

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

297. Ka subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitleva protokolli [192] artikli 5 põhjal ei saa pealegi järeldada, et subsidiaarsuse küsimuste kohta esitatav „üksikasjalik seletus ", mis on nüüd Lissaboni lepinguga seatud liidu tasandil õigusaktide vastuvõtmise tingimuseks, peab tingimata sisalduma Euroopa Parlamendi ja nõukogu poolt viimaks vastu võetud õigusaktis endas. Arvestades selle eesmärgiga seotud kaalutluste keerukust, ei oleks see ka praktiliselt võimalik ja võiks sellise preambuli kergesti ülemäära mahukaks muuta.

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Vahekokkuvõte

300. Kokkuvõttes tuleb seega tuvastada, et subsidiaarsuse põhimõtet ei ole rikutud sisulisest ega vormilisest aspektist.

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

V. **Ettepanek**

302. Tuginedes eespool toodud kaalutlustele, teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada High Court of Justice'i (Administrative Court) (kõrgem kohus (halduskohus)) eelotsusetaotluse kohta järgmine otsus:

1. Esimese küsimuse punkt a, punkt b ja punkti c alapunktid iii ja iv ning neljas kuni kuues küsimus ei ole vastuvõetavad. Seitsmes küsimus ei ole vastuvõetav osas, milles see puudutab direktiivi 2014/40 muid sätteid peale artikli 7.

2. Eelotsusetaotluse ülejäänud küsimustele tuleb vastata järgmiselt:

   a) Direktiivi 2014/40 artikli 13 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et see keelab toote pakenditel ka tõesed väited, kui need võivad objektiivsel vaatlusel tekitada ühe või mitu selles sättes kirjeldatud mõju.

   b) Eelotsuse küsimuste uurimisel ei ilmnenud ühtegi asjaolu, mis mõjutaks direktiivi 2014/40 kehtivust.