Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
23 päivänä joulukuuta 2015 [1]

Asia C-547/14

Philip Morris Brands SARL ym.

(Ennakkoratkaisupyyntö – High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court, Yhdistynyt kuningaskunta)

Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen — Direktiivi 2014/40/EU — Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistaminen, esittämistapa ja myynti — SEUT 114 artiklan valinta oikeusperustaksi — Suhteellisuusperiaate — Toissijaisuusperiaate — Unionin perusoikeudet — Sananvapaus — Perusoikeuskirjan 11 artikla — SEUT 290 ja SEUT 291 artikla — Säädösvallan ja täytäntöönpanovallan siirtäminen Euroopan komissiolle

Sisällys

I Johdanto 4

II Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisupyyntömenettely 5

”Oikeusperusta 5

Oikeasuhteisuus ja perusoikeudet 6

Säädösvallan siirto / täytäntöönpano 6

Toissijaisuus 7

III Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen 7

A Pätevyyskysymysten rajaaminen direktiivin yksittäisiin artikloihin 7

B Ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen liittyvät olosuhteet 8

1. Ennakkoratkaisupyynnön esittämisen ajankohta 8

2. Direktiivin pätevyyttä koskevien ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen omien epäilyjen mahdollinen puuttuminen 9

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

3. Ennakkoratkaisupyynnön eräät muut puutteet 10

a) Tosiseikkojen esitys 11

b) Yksittäisten ennakkoratkaisukysymysten merkitys asian ratkaisemisen kannalta 11

i) Ensimmäisen kysymyksen a osa, b osa ja c osan iii kohta 12

ii) Ensimmäisen kysymyksen c osan iv kohta ja neljäs, viides ja kuudes kysymys 12

iii) Seitsemäs kysymys 13

C Välipäätelmä 13

IV Ennakkoratkaisukysymysten sisällöllinen arviointi 13

A SEUT 114 artikla direktiivin oikeusperustana 14

1. Tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, kielto (ensimmäisen kysymyksen c osan ii kohta) 14

a) Jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välisten erojen poistaminen. 15

i) Olemassa olevien kaupan esteiden poistaminen 16

ii) Jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten tulevan erilaisen kehityksen vaara 16

b) Sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantaminen 18

c) Välipäätelmä 18

2. Tupakkatuotteiden pakkausmerkinnät ja pakkaukset (ensimmäisen kysymyksen c osan i kohta) 18

3. Tupakkatuotteiden vapaa liikkuvuus (ensimmäisen kysymyksen a ja b osa) 21

a) Jäsenvaltioiden oikeus asettaa lisävaatimuksia tupakkatuotteiden pakkausten yhdenmukaistamiseksi (ensimmäisen kysymyksen a osa) 21

b) Jäsenvaltioiden oikeus kieltää tiettyjä tuoteluokkia (ensimmäisen kysymyksen b osa) 24

c) Välipäätelmä 26

4. Etämyyntiä koskeva sääntely (ensimmäisen kysymyksen c osan iii kohta) 26

5. Komission valtuuttaminen kansainvälisesti sovittujen standardien täytäntöönpanoon (ensimmäisen kysymyksen c osan iv kohta) 27

B Suhteellisuusperiaate 28

1. Elinkeinovapauden loukkaukset 28

a) Tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, kielto (kolmannen kysymyksen a osa) 29

i) Kiellon soveltuvuus 29

ii) Kiellon tarpeellisuus 30

– Yleisen, kaikkia tunnusomaisia makuja koskevan kiellon tarpeellisuus 30

– Oletetut lievemmät keinot 32

iii) Oikeasuhteisuus suppeammassa merkityksessä 32

b) Tupakkatuotteiden pakkausmerkinnöille ja pakkauksille asetetut vaatimukset (kolmannen kysymyksen b ja c osa) 33

i) Savukepakkausten muoto, koko ja vähimmäissisältö (kolmannen kysymyksen b osa) . 34

ii) Yhdistettyjen terveysvaroitusten koko (kolmannen kysymyksen c osa) 35

– Suurikokoisten terveysvaroitusten soveltuvuus terveyden suojeluun 35

– Suurten varoitustekstien tarpeellisuus 36

– Oikeasuhteisuus suppeammassa merkityksessä ja väite mielivaltaisuudesta..... 37

iii) Välipäätelmä 37

2. Sananvapauteen puuttuminen (toinen kysymys) 38

a) Direktiivin 13 artiklan tulkinta (toisen kysymyksen a osa) 38

b) Direktiivin 13 artiklan pätevyys (toisen kysymyksen b osa) 40

C Säädös- ja täytäntöönpanovallan siirto 42

1. SEUT 290 artiklan vaatimukset, jotka koskevat valtaa antaa delegoituja säädöksiä (neljäs kysymys) 42

2. Väitetty vallan siirto unionin ulkopuolella oleville kansainvälisille elimille (viides kysymys) 45

3. SEUT 291 artiklassa täytäntöönpanosäädösvallalle asetetut vaatimukset (kuudes kysymys) 46

4. Välipäätelmä 47

D Toissijaisuusperiaate 47

1. Direktiivin sisällöllinen yhteensopivuus toissijaisuusperiaatteen kanssa 48

2. Direktiivin riittävä perustelu toissijaisuusperiaatteen kannalta 49

3. Välipäätelmä 51

V Ratkaisuehdotus 51

I **Johdanto**

1. Direktiivillä 2014/40/EU[2] unionin lainsäätäjä sääti huhtikuussa 2014 kovan kädenväännön ja erittäin myrskyisän lainsäädäntömenettelyn jälkeen tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden Euroopan sisämarkkinoilla valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevista uusista säännöistä.

2. Kuten edeltäjänsäkin,[3] myös tämä direktiivi on katkerien oikeusriitojen kohteena. Unionin tuomioistuin käsittelee sitä parhaillaan kolmessa rinnakkaisessa menettelyssä, joista nyt käsiteltävässä – joka perustuu brittiläisen tuomioistuimen Philip Morris International (PMI)- ja British American Tobacco (BAT) -konsernien aloitteesta käynnistämään ennakkoratkaisumenettelyyn – riitautetaan laajimmin tämän sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteen lainmukaisuus ja otetaan eräänlaisen suurhyökkäyksen tapaan tutkittavaksi erityisen monia sen säännöksistä.

3. SEUT 114 artiklan (aiemmin EY 95 artikla tai ETY-sopimuksen 100 a artikla) soveltuminen oikeusperustaksi ei kuitenkaan ole enää yhtä keskeisessä roolissa kuin aiempina vuosina, vaikka jotkin sen yksityiskohdat saattavatkin olla edelleen kiistanalaisia. Nyt mielenkiinto kohdistuu pikemminkin muihin oikeuskysymyksiin, nimittäin sellaisiin, jotka liittyvät suhteellisuusperiaatteeseen ja oikeusvarmuuden periaatteeseen, toissijaisuusperiaatteeseen ja unionin perusoikeuksiin. Lisäksi on kyse SEUT 290 ja SEUT 291 artiklan mukaisesta säädös- ja täytäntöönpanovallan siirrosta Euroopan komissiolle.

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

5. Nyt käsiteltävän asian lisäksi tällä hetkellä on vireillä myös kaksi muuta direktiivin 2014/40 lainmukaisuutta koskevaa ennakkoratkaisumenettelyä, joissa keskitytään unionin lainsäätäjän antamien säännösten konkreettisiin yksityiskohtiin. Toinen menettelyistä[4] koskee direktiivin 20 artiklan uutta sähkösavukkeita koskevaa sääntelyä; siinä on kyse ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka on esittänyt sama tuomioistuin (muttei sama tuomari) kuin käsiteltävässäkin asiassa. Toisessa[5] on kyse Puolan tasavallan nostamasta kumoamiskanteesta, jolla Puola riitauttaa erityisesti unionin lainsäätäjän säätämän mentolisavukkeita koskevan kiellon. Esitän ratkaisuehdotukseni kummassakin asiassa samana päivänä kuin käsiteltävässä asiassa.

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

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

4 — Tuomio Pillbox 38, C-477/14.

5 — Tuomio Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-358/14.

II **Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisupyyntömenettely**

6. PMI ja BAT ovat tupakkatuotteiden valmistajia ja markkinoijia. Yritykset Philip Morris Brands SARL ja Philip Morris Limited yhtäältä ja British American Tobacco UK Limited toisaalta ovat nostaneet High Court of Justicessa (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), joka on esittänyt nyt tarkasteltavan ennakkoratkaisupyynnön, Secretary of State for Healthiä [6] vastaan kanteet, joilla pyritään estämään direktiivin 2014/40 täytäntöönpano Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on yhdistänyt kanteet.

7. Pääasian oikeudenkäynnissä hyväksyttiin kantajia tukeviksi väliintulijoiksi seuraavat yritykset: 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] sekä Joh. Wilh. Von Eicken GmbH.[11] Jotkin näistä yrityksistä valmistavat itse tupakkatuotteita, toiset ovat tupakkateollisuuden toimittajia, esimerkiksi imukepapereiden tai makuaineiden toimittajia.

8. Secretary of State esittää pääasian oikeudenkäynnissä, että direktiivi on pätevä, mutta katsoo samanaikaisesti, että lainsäädäntömenettelyyn osallistuvat unionin toimielimet pystyvät parhaiten puolustamaan kyseistä direktiiviä, ja että joka tapauksessa unionin tuomioistuin on yksinomaan vastuussa sen pätevyyden arvioinnista. Hänen mielestään käsiteltävä asia on ennakkoratkaisumenettelyyn soveltuva.

9. Tätä taustaa vasten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on päättänyt, ettei se vaadi Secretary of Statea vastaamaan asiassa eikä myöskään esittämään todisteita vaan että se esittää unionin tuomioistuimelle suoraan ennakkoratkaisukysymyksen direktiivin pätevyydestä. High Court of Justice on esittänyt 7.11.2014 tekemällään välipäätöksellä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 1.12.2014, SEUT 267 artiklan mukaisesti seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"*Oikeusperusta*

1) Onko direktiivi kokonaan tai osittain pätemätön, koska SEUT 114 artikla ei ole sille riittävä oikeusperusta? Tämä koskee erityisesti seuraavia seikkoja:

   a) Direktiivin 24 artiklan 2 kohdan osalta:

      i) missä määrin tässä kohdassa asianmukaisesti tulkittuna sallitaan jäsenvaltioiden ottaa käyttöön tiukempia vaatimuksia tupakkatuotteiden pakkausten standardointiin liittyvissä asioissa, ja

      ii) onko 24 artiklan 2 kohta tämän tulkinnan mukaan pätemätön siksi, ettei SEUT 114 artikla ole sille riittävä oikeusperusta?

   b) Onko tupakkatuotedirektiivin 24 artiklan 3 kohta, jossa jäsenvaltioiden sallitaan kieltää tietty tupakkatuoteluokka tai siihen liittyvät tuotteet tietyissä tilanteissa, pätemätön siksi, ettei SEUT 114 artikla ole sille riittävä oikeusperusta?

6 — Yhdistyneen kuningaskunnan terveysministeri.
7 — Jäljempänä yhdessä JTI.
8 — Jäljempänä yhdessä Tann.
9 — Jäljempänä yhdessä Benkert.
10 — Jäljempänä Mane.
11 — Jäljempänä Von Eicken.

c) Ovatko seuraavat säännökset pätemättömiä siksi, ettei SEUT 114 artikla ole niille riittävä oikeusperusta:

i) tupakkatuotedirektiivin II osaston II luvun säännökset, jotka liittyvät pakkauksiin ja pakkausmerkintöihin;

ii) tupakkatuotedirektiivin 7 artikla siltä osin kuin siinä kielletään mentolisavukkeet ja tupakkatuotteet, joissa on tunnusomainen maku;

iii) tupakkatuotedirektiivin 18 artikla, jossa jäsenvaltioiden sallitaan kieltää tupakkatuotteiden rajatylittävä etämyynti; ja

iv) direktiivin 3 artiklan 4 kohta ja 4 artiklan 5 kohta, joissa komissiolle siirretään säädösvaltaa päästötasojen osalta?

Oikeasuhteisuus ja perusoikeudet

2) Tupakkatuotedirektiivin 13 artiklan osalta:

a) kielletäänkö artiklassa sen asianmukaisen tulkinnan mukaan tupakkatuotteiden pakkauksissa olevat todenmukaiset ja ei-harhaanjohtavat toteamukset tupakkatuotteista; ja

b) jos kielletään, onko artikla pätemätön siksi, että sillä loukataan suhteellisuusperiaatetta ja/tai rikotaan perusoikeuskirjan 11 artiklaa?

3) Onko jokin seuraavista tupakkatuotedirektiivin säännöksistä pätemätön tai ovatko ne kaikki pätemättömiä siksi, että niillä loukataan suhteellisuusperiaatetta:

a) 7 artiklan 1 ja 7 kohta siltä osin kuin niissä kielletään sellaisten tupakkatuotteiden saattaminen markkinoille, joiden tunnusomainen maku on mentoli tai jotka sisältävät makuaineita jossain komponentissa;

b) 8 artiklan 3 kohta, 9 artiklan 3 kohta, 10 artiklan 1 kohdan g alakohta ja 14 artikla siltä osin kuin niissä asetetaan erilaisia pakkausten standardisointia koskevia vaatimuksia; ja

c) 10 artiklan 1 kohdan a ja c alakohta siltä osin kuin niissä edellytetään, että terveysvaroitukset kattavat 65 prosenttia vähittäismyyntipakkauksen ja mahdollisen myyntipäällyksen etu- ja takapuolen ulkopinnasta?

Säädösvallan siirto / täytäntöönpano

4) Onko jokin seuraavista tupakkatuotedirektiivin säännöksistä pätemätön tai ovatko ne kaikki pätemättömiä siksi, että niillä rikotaan SEUT 290 artiklaa:

a) 3 artiklan 2 ja 4 kohta, jotka koskevat enimmäispäästötasoja;

b) 4 artiklan 5 kohta, joka koskee päästöjen mittausmenetelmiä;

c) 7 artiklan 5, 11 ja 12 kohta, jotka koskevat ainesosien sääntelyä;

d) 9 artiklan 5 kohta, 10 artiklan 1 kohdan f alakohta ja 3 kohta, 11 artiklan 6 kohta, 12 artiklan 3 kohta ja 20 artiklan 12 kohta, jotka koskevat terveysvaroituksia;

e) 20 artiklan 11 kohta, joka koskee sähkösavukkeiden ja/tai täytettävien säiliöiden kieltoa; ja/tai

f) 15 artiklan 12 kohta, joka koskee tiedontallennussopimuksia?

5) Ovatko tupakkatuotedirektiivin 3 artiklan 4 kohta ja 4 artiklan 5 kohta pätemättömiä, koska niillä loukataan oikeusvarmuuden periaatetta ja/tai koska niissä siirretään kielletyllä tavalla valtaa ulkopuolisille elimille, joihin ei sovelleta unionin oikeudessa edellytettyjä menettelyllisiä takeita?

6) Onko jokin seuraavista tupakkatuotedirektiivin säännöksistä pätemätön tai ovatko ne kaikki pätemättömiä siksi, että niillä rikotaan SEUT 291 artiklaa:

a) 6 artiklan 1 kohta, joka koskee ilmoitusvelvollisuuksia;

b) 7 artiklan 2–4 ja 10 kohta, jotka koskevat tupakkatuotteiden kieltämiseen tietyissä tilanteissa liittyviä täytäntöönpanosäädöksiä; ja/tai

c) 9 artiklan 6 kohta ja 10 artiklan 4 kohta, jotka koskevat terveysvaroituksia?

Toissijaisuus

7) Onko tupakkatuotedirektiivi ja ovatko erityisesti sen 7 artikla, 8 artiklan 3 kohta, 9 artiklan 3 kohta, 10 artiklan 1 kohdan g alakohta, 13 artikla ja 14 artikla pätemättömiä siksi, etteivät ne ole toissijaisuusperiaatteen mukaisia?”

10. Ennakkoratkaisukysymysten muotoilusta huolimatta ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessä pelkästään tiivistetään pääasian oikeudenkäynnin kantajien ja niitä tukevien väliintulijoiden direktiiviä koskevat oikeudelliset moitteet. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää väitteitä ”perusteltuina”, se pitää ennakkoratkaisupyynnön esittämistä unionin tuomioistuimelle ”tarpeellisena ja asianmukaisena”.

11. Ennakkoratkaisupyyntömenettelyn kirjallisessa osassa huomautuksia esittivät pääasian oikeudenkäynnin kantajien ja niitä tukevien väliintulijoiden ohella Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin, Ranskan, Puolan, Portugalin ja Norjan hallitukset sekä Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio.[12] Ne myös osallistuivat 1.10.2015 pidettyyn suulliseen käsittelyyn, johon osallistuivat myös Italia ja Unkari.

III **Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen**

12. Ennen kuin tarkastelen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymysten laajaa sisältöä, on paikallaan käsitellä ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Ensinnäkin herää kysymys, voidaanko direktiivin yksittäisten säännösten pätevyyttä riitauttaa erikseen tuomioistuimessa. Toiseksi on tutkittava, ovatko olosuhteet, joissa ennakkoratkaisupyyntö on esitetty unionin tuomioistuimelle käsiteltävässä asiassa, SEUT 267 artiklassa määrätyn ennakkoratkaisupyyntömenettelyn hengen ja toimintatavan mukaisia.

A *Pätevyyskysymysten rajaaminen direktiivin yksittäisiin artikloihin*

13. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei monissa kohdissa tiedustele unionin tuomioistuimelta koko direktiivin 2014/40 pätevyyttä vaan ainoastaan direktiivin yksittäisten säännösten pätevyyttä.

12 — Ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvat jäsenvaltiot ja muutamat yritykset rajasivat kirjelmänsä ennakkoratkaisupyynnön tiettyihin näkökohtiin. Puolan kirjalliset huomautukset koskevat, kuten samanaikaisesti vireillä olevassa asiassa Puola v. parlamentti ja neuvosto (C-358/14), yksinomaan mentolisavukkeiden kieltoa.

14. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen osittainen kumoaminen on mahdollista vain silloin, kun osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa toimen muista osista (niin sanottu erotettavuutta koskeva edellytys).[13] Tällaista erotettavuutta ei ole, jos kanteen kohteena olevan toimen osittainen kumoaminen johtaisi sen pääsisällön muuttumiseen.[14] Tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa suoraan unionin toimen pätevyyden tutkimiseen ennakkoratkaisupyyntömenettelyssä.[15]

15. Direktiivin 2014/40 riidanalaiset säännökset sisältävät suuren joukon erilaisia vaatimuksia, jotka koskevat tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä. Unionin tuomioistuimessa ei esitetty seikkoja, jotka viittaisivat siihen, että näiden direktiiviin sisältyvien säännösten suhde on niin läheinen, että niiden pitäisi säilyä tai kumoutua yhdessä. Vaikka unionin tuomioistuin toteaisi käsiteltävässä asiassa direktiivin yksittäiset riidanalaiset säännökset pätemättömiksi, direktiivin muiden säännösten oikeutus säilyisi silti ennallaan, eikä sillä olisi vaikutusta niiden soveltamisalaan. Tämä pätee erityisesti muttei ainoastaan säännöksiin, joissa annetaan komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä tai täytäntöönpanosäädöksiä.

16. Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että kaikki riidanalaiset säännökset ovat direktiivin 2014/40 erotettavissa olevia osia ja ettei niiden mahdollinen pätemättömäksi toteaminen vaikuttaisi direktiivin pääsisältöön.

B *Ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen liittyvät olosuhteet*

17. On kuitenkin tarpeen tarkastella lähemmin sitä, ovatko olosuhteet, joissa ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle esitettiin käsiteltävässä asiassa, omiaan vaikuttamaan ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin.

1. Ennakkoratkaisupyynnön esittämisen ajankohta

18. Ensinnäkään ei haittaa, että ennakkoratkaisupyyntö esitettiin ajankohtana, jona direktiivin täytäntöönpanon määräaika ei ollut vielä päättynyt eikä voimassa ollut vielä myöskään kansallisia säädöksiä sen täytäntöön panemiseksi.[16] Tehokkaan oikeussuojan periaate, joka on kirjattu myös perusoikeuskirjan 47 artiklaan ja joka ilmaistaan SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, näet edellyttää nimenomaisesti, että yksityiset voivat saattaa heitä koskevat unionin toimet tuomioistuimen käsiteltäviksi joutumatta rikkomaan ensin lakia.[17] Edellä esitetty huomioon ottaen on lähtökohtaisesti pidettävä myönteisenä Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä olevaa ja jo usein käytettyä mahdollisuutta tuomioistuinvalvontaan (judicial review) sen vaiheen aikana, kun Euroopan unionin direktiivejä pannaan täytäntöön kansallisessa oikeudessa, yhdistettynä mahdollisen ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen unionin tuomioistuimelle.

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

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

15 — Näin myös julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2010:500, 112 kohta ja alaviite 69). Ks. lisäksi tuomio Eurotunnel ym. (C-408/95, EU:C:1997:532); tuomio Intertanko ym. (C-308/06, EU:C:2008:312); tuomio Schecke ja Eifert (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662); tuomio Association belge des Consommateurs Test-Achats ym. (C-236/09, EU:C:2011:100) ja tuomio AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), joissa unionin tuomioistuin on lausunut kansallisten tuomioistuinten esittämien ennakkoratkaisupyyntöjen yhteydessä unionin toimien yksittäisten säännösten pätevyydestä muttei ole ottanut nimenomaisesti kantaa mainittuun tutkittavaksi ottamiseen liittyvään problematiikkaan.

16 — Tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 33 kohta) ja tuomio Intertanko ym. (C-308/06, EU:C:2008:312, 33–35 kohta).

17 — Ks. vastaavasti SEUT 263 artiklan 4 kohdasta tuomio Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 27 kohta) ja tuomio T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 29 kohta).

19. Parlamentin, neuvoston, komission ja Ranskan käsityksestä poiketen käsiteltävässä asiassa ei myöskään voida katsoa olevan kyseessä puhtaasti fiktiivinen riita-asia. [18] On totta, ettei vastaajana oleva Secretary of State ole toistaiseksi esittänyt pääasiassa juuri aineellisia puolustautumisperusteita. Yksin kansallisen tuomioistuimen asiana on kuitenkin päättää, missä käsittelyn vaiheessa sen on syytä esittää ennakkoratkaisukysymys unionin tuomioistuimelle. [19] Tämä voi tapahtua myös *ennen* pääasian asianosaisten välistä kontradiktorista menettelyä. [20]

20. Erityisesti nyt tarkasteltavan kaltaisessa tilanteessa unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut, että asianosaisten välillä voidaan katsoa vallitsevan erimielisyys – ja kyseessä olevan siten aito riita-asia – aina, kun kyseisen jäsenvaltion viranomaiset ovat ilmaisseet aikomuksensa panna riidanalainen direktiivi täytäntöön. [21] Tällainen aikomus voidaan johtaa käsiteltävässä asiassa jo siitä, että Secretary of State on pääasian oikeudenkäynnissä nimenomaisesti todennut pitävänsä direktiiviä kokonaisuudessaan pätevänä. Näissä olosuhteissa ennakkoratkaisupyyntö ei suinkaan perustu *ilmeisen* fiktiiviseen riita-asiaan.

2. Direktiivin pätevyyttä koskevien ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen omien epäilyjen mahdollinen puuttuminen

21. Selkeästi suurempi painoarvo on sitä vastoin parlamentin, neuvoston, komission ja Ranskan esittämällä väitteellä, jonka mukaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole tuonut itse esille epäilyjä direktiivin pätevyydestä, vaan se esittää ennakkoratkaisupyynnössään unionin tuomioistuimelle ainoastaan pääasian oikeudenkäynnin kantajien ja niitä tukevien väliintulijoiden moittimia seikkoja.

22. Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessä todellakin lähinnä tiivistetään pääasian oikeudenkäynnissä esitetyt direktiiviä koskevat oikeudelliset moitteet tiedoksi unionin tuomioistuimelle.

23. Tästä on huomautettava, ettei kansallinen tuomioistuin saa tyytyä pelkästään välittämään yksityisten esittämiä moitteita edelleen unionin tuomioistuimelle, vaan sen on *otettava omakseen* unionin tuomioistuimelle esitetyt kysymykset. [22] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö ei nimittäin anna kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan riita-asian asianosaisille omaa oikeussuojaa, vaan kyse on kansallisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen välisestä yhteistyö- ja vuoropuhelumenettelystä. [23]

24. Vastaavasti kansallisen tuomioistuimen asiana on ratkaista, onko siinä esiin nouseva kysymys unionin toimen pätevyydestä tarpeen sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi. [24] Unionin toimen pätevyyden riitauttaminen kansallisessa tuomioistuimessa ei yksinään riitä perusteeksi ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen unionin tuomioistuimelle. [25] Kansallisen tuomioistuimen on nimittäin lähtökohtaisesti taattava unionin oikeuden – siten myös direktiivin 2014/40 – täytäntöönpano. [26]

18 — Ks. tästä perustava tuomio Foglia v. Novello (104/79, EU:C:1980:73).

19 — Tuomio Irish Creamery Milk Suppliers Association ym. (36/80 ja 71/80, EU:C:1981:62, 5 kohta); tuomio AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, 45 kohta, luettuna yhdessä 42 kohdan kanssa) ja tuomio Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, 29 kohta).

20 — Tuomio Corsica Ferries (C-18/93, EU:C:1994:195, 12 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 — Tuomio Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, 15 kohta); vastaavasti tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 36 kohta).

22 — Vastaavasti määräys Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, 22 ja 32 kohta); ks. myös tuomio IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, 30 ja 31 kohta).

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

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

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

26 — Ks. lausunto 1/09 (EU:C:2011:123, 68 kohta).

25. Lisäksi se yhteistyön henki, jonka on vallittava ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä, edellyttää, että kansallinen tuomioistuin esittää ennakkoratkaisupyynnössään syyt, joiden takia se pitää tällaista pyyntöä tarpeellisena [27] (ks. myös unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan c alakohta).

26. Näiden edellytysten perusteella arvioituna unionin tuomioistuimelle käsiteltävässä asiassa esitetty ennakkoratkaisupyyntö on varmasti kaikkea muuta kuin mallikelpoinen. Kansallinen tuomioistuin on kuitenkin sentään toimittanut unionin tuomioistuimelle pitkiä selvityksiä siitä, miksi se on hyväksynyt toisia yrityksiä pääasian oikeudenkäynnin väliintulijoiksi ja toisia ei. Ennakkoratkaisukysymysten merkitystä kyseisen asian kansallisessa tuomioistuimessa ratkaisemisen kannalta ennakkoratkaisupyynnössä käsitellään sen sijaan hyvin niukasti.

27. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin sentään ilmaissut, että se pitää pääasian oikeudenkäynnissä esitettyjä väitteitä ”perusteltuina” ja sen vuoksi ennakkoratkaisupyynnön esittämistä unionin tuomioistuimelle ”tarpeellisena ja asianmukaisena”.

28. Nämä toteamukset kuvaavat ehdotonta minimiä sille, mitä tietoja kansallisen tuomioistuimen on annettava, jotta tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttyvät ennakkoratkaisupyyntömenettelyssä. Yhdessä ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjen kantajien ja niitä tukevien väliintulijoiden perustelujen kanssa ne muodostavat – muutamaa vielä käsiteltävää poikkeusta [28] lukuun ottamatta – kuitenkin riittävän perustan unionin tuomioistuimelle, kuten myös niille, joilla on Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaan oikeus osallistua menettelyyn, jotta ne voivat lausua tässä tapauksessa esiin nousevista oikeudellisista ongelmista.

29. Kun otetaan huomioon tehokkaan oikeussuojan periaatteen (perusoikeuskirjan 47 artikla) merkitys unionin oikeusjärjestyksessä, [29] unionin toimien pätevyyden tutkimista koskevien ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottamiselle ei voida asettaa kohtuuttoman tiukkoja edellytyksiä. Tämä pätee etenkin nyt tarkasteltavan kaltaisiin tapauksiin, joissa ennakkoratkaisupyyntömenettely on suoran kanneoikeuden puuttuessa kyseisille yrityksille ainoa mahdollisuus tuomioistuinvalvontaan unionin tasolla ja perustelujensa esittämiseen unionin tuomioistuimelle. [30]

30. Kaiken kaikkiaan tämän ennakkoratkaisupyynnön ei voida kaikista puutteistaan huolimatta kokonaan katsoa jättävän täyttämättä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

3. Ennakkoratkaisupyynnön eräät muut puutteet

31. Osa menettelyn osapuolista esittää lisäksi yksityiskohtaisia väitteitä, joissa asetetaan kyseenalaiseksi koko ennakkoratkaisupyynnön tai sen osan tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Nämä väitteet voidaan jakaa pääosin kahteen aihepiiriin: pääasian tosiseikkojen esitys ei ole ensinnäkään riittävän selkeää, ja toiseksi väitetään, ettei unionin tuomioistuimelle esitetyillä kysymyksillä ole merkitystä pääasian ratkaisemisen kannalta.

27 — Tuomio IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, 31 kohta) ja määräys Adiamix (C-368/12, EU:C:2013:257, 21, 22, 27 ja 32 kohta).

28 — Ks. tästä jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 35–51 kohta.

29 — Tuomio Les Verts v. parlamentti (294/83, EU:C:1986:166, 23 kohta); tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 90 ja 91 kohta) ja tuomio Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, 60 kohta).

30 — Ennakkoratkaisumenettelyn merkityksestä tällaisissa tapauksissa ks. tuomio Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 38–40 kohta); tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 92–96 kohta); tuomio Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 27–29 kohta) ja tuomio T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 29–31 kohta).

a) Tosiseikkojen esitys

32. Pääasian tosiseikkoja koskevista tiedoista, jotka ennakkoratkaisupyynnön ainakin on sisällettävä, jotta unionin tuomioistuin voi vastata siihen, voidaan todeta, että ennakkoratkaisupyyntö sisältää käsiteltävässä asiassa – toisin kuin asiassa C-477/14 – ainoastaan hyvin lyhyen yhteenvedon pääasian oikeudenkäynnin kantajien ja niitä tukevien väliintulijoiden väitteistä. Lisäksi kansallinen tuomioistuin viittaa käytännössä jatkuvasti pääasian oikeudenkäynnin kantajien ja niitä tukevien väliintulijoiden todistajiksi tai asiantuntijoiksi nimeämien henkilöiden lausumiin ilmaisematta lausumien sisältöä tai esittämättä niiden yhteenvetoa. Tällaisten lausumien ei voida – vaikka niiden sisältö tunnettaisiinkin – suoralta kädeltä olettaa olevan todenperäisiä, koska kansallisessa tuomioistuimessa ei ole vielä toteutettu kontradiktorista menettelyä, mitä useat menettelyn osapuolista ovat korostaneet unionin tuomioistuimessa.

33. Kuten parlamentti, neuvosto, komissio ja Ranska perustellusti huomauttavat, kansallisen tuomioistuimen tällaisen menettelytavan vuoksi sekä unionin tuomioistuimen että muiden toimijoiden, joilla on Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaan oikeus osallistua ennakkoratkaisumenettelyyn, on vaikea esittää hyödyllisiä lausumia ennakkoratkaisukysymyksiin vastaamista varten.

34. Tosiseikkojen, joihin ennakkoratkaisukysymykset perustuvat, esittämiseen liittyvistä puutteista huolimatta ennakkoratkaisupyyntö vaikuttaa minusta kohteensa ja tarkoituksensa puolesta olevan vielä riittävän ymmärrettävä, jotta unionin tuomioistuin ja ennakkoratkaisumenettelyyn osallistumiseen oikeutetut voivat esittää järkeviä huomautuksia. Sen vuoksi katson perusteellisen harkinnan jälkeen, ettei *koko* ennakkoratkaisupyyntöä pidä jättää tutkimatta edellä mainittujen esittämistapaa koskevien – kylläkin vakavien – puutteiden vuoksi.

b) Yksittäisten ennakkoratkaisukysymysten merkitys asian ratkaisemisen kannalta

35. Yksittäisten ennakkoratkaisukysymysten merkityksestä asian ratkaisemisen kannalta voidaan todeta, että parlamenttia, neuvostoa ja komissiota närkästyttää kaksi kysymysryhmää, yhtäältä ensimmäisen kysymyksen a osa, b osa ja c osan iii kohta, sekä toisaalta ensimmäisen kysymyksen c osan iv kohta ja neljäs, viides ja kuudes kysymys. Ennen kaikkea parlamentti ja komissio epäilevät lisäksi seitsemännen kysymyksen ottamista tutkittavaksi, siltä osin kuin se koskee muita säännöksiä kuin direktiivin 7 artiklaa, koska silläkään ei ole merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.

36. Pohdinnan lähtökohtana olisi oltava se, että unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä ratkaisemasta kansallisen tuomioistuimen esittämää ennakkoratkaisukysymystä ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. [31]

31 — Tuomio Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 25 kohta); ks. myös tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 34 ja 35 kohta); tuomio Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, 13 ja 14 kohta) ja tuomio Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, 28 ja 29 kohta); merkityksellisyyttä asian ratkaisemisen kannalta koskevasta olettamasta ks. lisäksi jo tuomio Beck ja Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, 22 kohta).

i) Ensimmäisen kysymyksen a osa, b osa ja c osan iii kohta

37. Ensimmäisen kysymyksen a osa, b osa ja c osan iii kohta koskevat liikkumavaraa, joka direktiivin 18 artiklassa ja 24 artiklan 2 ja 3 kohdassa annetaan jäsenvaltioille tiukempien kansallisten toimenpiteiden säätämiseen kuin unionin lainsäätäjä määrää.

38. Direktiivin 24 artiklan 2 kohdasta voidaan todeta, että menettelyn osapuolet kävivät unionin tuomioistuimessa kiivaan keskustelun siitä, *sallitaanko* jäsenvaltioiden tämän säännöksen mukaan säätää kansallisessa oikeudessaan tupakkatuotteiden neutraaleista pakkauksista (niin kutsuttu ”plain packaging”). Tupakkatuotteiden pakkauksia koskevien tällaisten säännösten antaminen ei ole kuitenkaan pääasian oikeudenkäynnin kohteena; ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole ainakaan missään ennakkoratkaisupyynnön kohdassa esittänyt tätä koskevia lausumia.

39. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tai menettelyn osapuolet eivät ole ottaneet kantaa direktiivin 24 artiklan 3 kohdassa käsiteltyyn tiettyjen tupakkatuotteiden tai vastaavien tuotteiden kansallisiin kieltoihin liittyvään problematiikkaan ja siihen, aikooko Yhdistynyt kuningaskunta käyttää tätä erityissäännöstä ja jos aikoo, niin miten.

40. Sama pätee direktiivin 18 artiklaan, jossa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus kieltää rajatylittävä etämyynti. Ei ole selvää, suunnitteleeko Yhdistynyt kuningaskunta käyttävänsä tätä säännöstä.

41. On korostettava, etteivät jäsenvaltiot ole mitenkään *velvollisia* sisällyttämään joitakin säännöksiä kansalliseen oikeuteensa direktiivin mainittujen säännösten nojalla ja ettei ennakkoratkaisumenettelyssä käytettävissä olevien tietojen perusteella ole odotettavissa, että konkreettisia säännöksiä annettaisiin hyvin todennäköisesti.

42. Tässä tilanteessa katson, että unionin tuomioistuimen ja kansallisen tuomioistuimen välisen yhteistyön SEUT 267 artiklassa määritetyt rajat ylittyisivät, jos unionin tuomioistuin vastaisi ensimmäisen kysymyksen a ja b osaan ja c osan iii kohtaan. Ennakkoratkaisupyynnöllä ei aivan ilmeisesti ole tältä osin merkitystä asian ratkaisemisen kannalta, niin että unionin tuomioistuin olisi vaarassa lausua hypoteettisesta kysymyksestä. [32]

43. Mikään ei kuitenkaan estä kansallisia tuomioistuimia kysymästä unionin tuomioistuimelta sopivana ajankohtana uudelleen direktiivin 18 artiklan ja 24 artiklan 2 ja 3 kohdan tulkinnasta, kun niiden on konkreettisen oikeusriidan yhteydessä käsiteltävä kyseisiä säännöksiä.

ii) Ensimmäisen kysymyksen c osan iv kohta ja neljäs, viides ja kuudes kysymys

44. Ensimmäisen kysymyksen c osan iv kohta ja neljäs, viides ja kuudes kysymys koskevat kaikki direktiivin säännöksiä, joissa säädetään unionin tasolla erilaisesta toimivallasta antaa delegoituja säädöksiä tai täytäntöönpanosäädöksiä, nimittäin direktiivin 3 artiklan 2 ja 4 kohtaa, 4 artiklan 5 kohtaa, 6 artiklan 1 kohtaa, 7 artiklan 2–5 kohtaa ja 10–12 kohtaa, 9 artiklan 5 ja 6 kohtaa, 10 artiklan 1 kohdan f alakohtaa ja 3 ja 4 kohtaa, 11 artiklan 6 kohtaa, 12 artiklan 3 kohtaa, 15 artiklan 12 kohtaa ja 20 artiklan 11 ja 12 kohtaa.

45. Kaikki mainitut direktiivin säännökset koskevat yksinomaan komissiota. Missään niistä ei sen sijaan aseteta jäsenvaltioille niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten laatimiseen liittyviä velvollisuuksia.

32 — Toisin on asiassa Pillbox 38, C-477/14, jossa direktiivin 20 artiklan 6 kohta, luettuna yhdessä 18 artiklan kanssa, riitautetaan aivan toisesta näkökulmasta: siinä väitetään, että on suhteetonta, että direktiivissä – ja näin ollen unionin lainsäätäjän toimesta – säädetään samasta sähkösavukkeiden etämyyntiä koskevasta sääntelystä kuin perinteisten tupakkatuotteiden kohdalla; ks. tästä kyseisessä asiassa samana päivänä käsiteltävän asian kanssa esittämäni ratkaisuehdotus, 134–148 kohta.

46. Koska kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva menettely koskee yksinomaan Yhdistyneen kuningaskunnan aikomusta ja velvollisuutta panna täytäntöön direktiivi, mainittujen direktiivin säännösten mukaiseen komission valtaan liittyvillä mahdollisilla oikeudellisilla ongelmilla ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen. Niillä ei näin ollen ilmiselvästi ole merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.

47. Kun komissio on käyttänyt mainittua valtaa antamalla delegoituja säädöksiä tai täytäntöönpanosäädöksiä, ne, joita toimenpide koskee, voivat käyttää perussopimusten oikeussuojajärjestelmän mukaisia oikeussuojakeinoja.

iii) Seitsemäs kysymys

48. Seitsemännellä kysymyksellä riitautetaan koko direktiivin sekä sen yksittäisten säännösten – nimittäin 7 artiklan, 8 artiklan 3 kohdan, 9 artiklan 3 kohdan, 10 artiklan 1 kohdan g alakohdan, 13 ja 14 artiklan – pätevyys sillä perusteella, etteivät ne ole toissijaisuusperiaatteen mukaisia.

49. Kuten parlamentti ja komissio oikeutetusti korostavat, ennakkoratkaisupyyntö sisältää ainoastaan direktiivin 7 artiklan mentolisavukkeiden kieltoa koskevia muutamia hyvin pintapuolisia lausumia siitä, miksi direktiivin yhteensopivuus toissijaisuusperiaatteen kanssa asetetaan kyseenalaiseksi. Ennakkoratkaisupyynnössä ei sen sijaan edes yritetä selittää, miksi direktiivi kokonaisuudessaan ja muut seitsemännessä kysymyksessä nimenomaisesti mainitut säännökset aiheuttaisivat ongelmia toissijaisuusperiaatteen kannalta.

50. Tällainen menettelytapa on räikeässä ristiriidassa ennakkoratkaisumenettelyyn liittyvän kansallisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen yhteistyön hengen kanssa. Se ei myöskään vastaa vaatimuksia, jotka esitetään unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan c alakohdassa, jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen on esitettävä ennakkoratkaisupyynnössään syyt, joiden vuoksi se epäilee unionin säännösten pätevyyttä. Ei käy päinsä, että unionin tuomioistuimen ja muiden toimijoiden, joilla on Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaan oikeus osallistua ennakkoratkaisumenettelyyn, on arvailtava, miksi tiettyjen unionin oikeuden säännösten pätevyyttä on tutkittava.

51. Tästä syystä – ja sen varmistamiseksi, ettei unionin tuomioistuin lausu puhtaasti hypoteettisesta kysymyksestä – seitsemäs kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi ainoastaan siltä osin kuin se koskee direktiivin 7 artiklaa. Muuten seitsemäs kysymys on jätettävä tutkimatta.

C *Välipäätelmä*

52. Kaiken kaikkiaan ensimmäisen kysymyksen a osa, b osa, c osan iii ja iv kohta ja neljäs, viides ja kuudes kysymys on jätettävä tutkimatta. Seitsemäs kysymys on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee muita säännöksiä kuin direktiivin 7 artiklaa. Muuten ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.

IV **Ennakkoratkaisukysymysten sisällöllinen arviointi**

53. Ennakkoratkaisu-pyynnössä hyökätään pääasian oikeudenkäynnin kantajien ja niitä tukevien väliintulijoiden esittämien väitteiden pohjalta yleisesti direktiiviä 2014/40 vastaan siten, että siinä otetaan tutkittavaksi tämän unionin toimen kaikki olennaiset säännökset mitä erilaisimmista näkökulmista. SEUT 114 artiklan direktiivin säännösten oikeusperustaksi soveltumisen ohella on kyse ennen kaikkea suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteesta, mutta myös komissiolle annetusta vallasta antaa täytäntöönpanosäädöksiä ja delegoituja säädöksiä. Siltä osin kuin on kyse kysymyksistä, joista

olen sitä mieltä, että ne on jätettävä tutkimatta kokonaan tai osittain (ks. edellä),[33] otan esitettyihin oikeudellisiin kysymyksiin kantaa jäljempänä ainoastaan toissijaisesti.

A *SEUT 114 artikla direktiivin oikeusperustana*

54. Ensimmäisessä kysymyksessä epäillään eri näkökulmista SEUT 114 artiklan soveltumista direktiivin 2014/40 oikeusperustaksi. Tutkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esille ottamat kysymykset hieman eri järjestyksessä.

55. Aluksi on todettava, että SEUT 114 artiklan oikeudellisella perustalla toteutetun lainsäädäntötoimen on yhtäältä sisällettävä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseen liittyviä toimia ja toisaalta sen tavoitteena on oltava sisämarkkinoiden toteuttaminen ja toiminta.[34] SEUT 114 artiklassa tarkoitetuilla yhdenmukaistamistoimenpiteillä on lisäksi tosiasiallisesti oltava tarkoituksena parantaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia edellytyksiä.[35]

56. Jos ne edellytykset, jotka koskevat SEUT 114 artiklan käyttöä oikeusperustana, täyttyvät, unionin lainsäätäjää ei voida estää käyttämästä kyseistä oikeusperustaa sen takia, että kansanterveyden suojelu on ratkaiseva tehtävien valintojen kannalta.[36]

57. Vastaavasti SEUT 114 artiklan käyttöä direktiivin 2014/40 oikeusperustana ei voida asettaa kyseenalaiseksi yksinomaan sen vuoksi, että direktiivin tarkoituksena on tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantamisen lisäksi myös terveyden suojelun korkea taso. Nimenomaan tämä tarkoitus vastaa pikemminkin unionin lainsäätäjälle primaarioikeudessa asetettua tehtävää, joka käy nimenomaisesti ilmi SEUT 9 artiklasta, SEUT 114 artiklan 3 kohdasta, SEUT 168 artiklan 1 kohdasta ja perusoikeuskirjan 35 artiklan toisesta virkkeestä.

1. Tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, kielto (ensimmäisen kysymyksen c osan ii kohta)

58. Ensimmäisen kysymyksen c osan ii kohta koskee direktiivin 7 artiklan 1 ja 7 kohdassa säädettyä unionin laajuista sellaisten tupakkatuotteiden kieltoa, joissa on tunnusomainen maku. Erityisesti tästä säännöksestä ilmenevä *mentolisavukkeiden* kielto on pääasian oikeudenkäynnin kantajien ja muutamien niitä tukevien väliintulijoiden kiistakapulana. Ne väittävät, ettei unionin lainsäätäjällä olisi ollut oikeutta säätää tällaisesta kiellosta SEUT 114 artiklan nojalla.

59. Ennakkoratkaisupyynnön erittäin niukkoihin lausumiin ja ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvien yritysten tätä kysymystä koskeviin pintapuolisiin väitteisiin perustuen esitän näkemykseni tässä suhteellisen lyhyesti ja viittaan muuten näkemyksiin, jotka esitin asiassa C-358/14,[37] jossa samaa problematiikkaa käsiteltiin selvästi perusteellisemmin.

33 — Tämän ratkaisuehdotuksen 35–51 kohta.

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

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

36 — Tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-376/98, EU:C:2000:544, 88 kohta); tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 62 kohta) ja tuomio Alliance for Natural Health ym. (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, 30 kohta).

37 — Ks. samana päivänä esittämäni ratkaisuehdotus Puola v. parlamentti ja neuvosto (C-358/14, 37–83 ja 105–108 kohta).

60. Mainittujen direktiivin 7 artiklaan kohdistuvien väitteiden viestinä on lähinnä, ettei mentolisavukkeiden kielto ole soveltuva poistamaan jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välisiä eroja (ks. jäljempänä a kohta) eikä sillä voida parantaa sisämarkkinoiden toimintaedellytyksiä (ks. jäljempänä b kohta).

a) Jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välisten erojen poistaminen

61. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäätäjä voi käyttää SEUT 114 artiklaa muun muassa silloin, kun kansallisten säännöstöjen välillä on eroja ja nämä erot ovat omiaan rajoittamaan perusvapauksia ja näin ollen vaikuttamaan suoraan sisämarkkinoiden toimintaan [38] tai vääristämään tuntuvasti kilpailua. [39]

62. Useat ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvat yritykset ja Puola väittävät, ettei jäsenvaltioiden laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä ollut *mentolisavukkeiden osalta* eroja direktiivin antamisajankohtana.

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

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

65. Mentolisavukkeet eivät myöskään ole erityisasemassa, [40] joka erottaa ne muista savukkeista, joissa on tunnusomainen maku, ja joka vaatii niiden vapauttamista direktiiviin sisältyvästä näiden tupakkatuotteiden ryhmän unionin laajuisesta myyntikiellosta. [41]

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

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

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

40 — Ks. tästä perusteellisemmin ratkaisuehdotukseni Puola v. parlamentti ja neuvosto (C-358/14, 48–57 kohta).

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

i) Olemassa olevien kaupan esteiden poistaminen

67. Kuten ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvat unionin toimielimet ja osa osallistuvista jäsenvaltioista ovat kuvanneet, osa jäsenvaltioista sääntelee jo aiemmin tunnusomaisten makujen käyttöä, toiset puolestaan eivät. Niissä jäsenvaltioissa, joissa oli olemassa kansallisia säännöksiä, ne olivat sisällöllisesti kaukana toisistaan eivätkä koskeneet välttämättä samoja makuaineita. [42] Kansallisten säännösten kirjavuus saattoi aiheuttaa huomattavia kaupan esteitä tupakkatuotteiden sisämarkkinoilla, joille on tunnusomaista vilkas rajatylittävä kauppa. [43]

68. Vaikka ei olisi ollut olemassa erityisesti mentolisavukkeita koskevia mainittavia kaupan esteitä, tämä ei olisi vaikuttanut SEUT 114 artiklan käyttöön. SEUT 114 artiklan käyttö ei nimittäin edellytä, että tähän oikeudelliseen perustaan perustuvan sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteen kaikkien yksityiskohtaisten sääntöjen pitäisi sisältää ratkaisu jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välisiin eroihin. Ratkaisevaa on pikemminkin kokonaisratkaisun tarkastelu. [44]

69. Lisäksi unionin lainsäätäjä saattoi käsiteltävässä asiassa ottaa huomioon myös sen, että savukkeiden, joissa on tunnusomainen maku, kieltämisen vaikutus korkeatasoisen terveyden suojelun saavuttamiseen olisi ollut huomattavasti vähäisempi, jos maustettujen tupakkatuotteiden nykyisille ja mahdollisille kuluttajille olisi jäänyt sisämarkkinoilla varavaihtoehdoksi edelleen mentolisavukkeet. [45]

70. Edellä esitetystä riippumatta ainakin kahdessa jäsenvaltiossa – Belgiassa ja Saksassa – oli direktiivin antamisajankohtana jo tiettyjen mentolipatruunoiden käyttökielto savukkeissa, niin ettei tätä mentolisavukkeiden konkreettista muotoa saanut tuoda markkinoille niissä. [46] Muissa jäsenvaltioissa sitä vastoin ei ilmeisesti ollut tuolloin vastaavia kieltoja. Useiden ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvien yritysten ja Puolan väite, jonka mukaan jäsenvaltioiden säännöstöjen välillä ei ollut eroja varsinkaan mentolisavukkeiden osalta, ei ole ainoastaan yleisesti hyödytön SEUT 114 artiklan toimintatavan kannalta, vaan se on myös konkreettisessa tapauksessa asiallisesti virheellinen.

ii) Jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten tulevan erilaisen kehityksen vaara

71. Useat ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvat yritykset ja Puola kiistävät lisäksi, että Euroopan sisämarkkinoilla esiintyy tulevaisuudessa mentolisavukkeiden kansallisista kielloista johtuvia kaupan esteitä.

72. Käsittelen tätä ongelmaa seuraavassa ainoastaan toissijaisesti. Edellä sanotusta nimittäin ilmenee muutenkin, että jo direktiivin antamisajankohtana oli olemassa huomattavia kaupan esteitä tupakkatuotteita, joissa on tunnusomainen maku, koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten erojen vuoksi. Näin ollen *tulevien* kaupan esteiden syntymistä koskevaa kysymystä ei tarvitse oikeastaan käsitellä.

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

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

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

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

46 — Ks. tästä komission yksiköiden 19.12.2012 julkaisema vaikutusten arviointi (”Impact Assessment”), SWD (2012) 452 final, erityisesti 1 osa, s. 34.

73. Oli miten oli: vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 114 artiklan käyttö oikeusperustana on mahdollista silloin, kun pyritään ehkäisemään sellaisten tulevien kaupan esteiden syntymistä, jotka aiheutuvat kansallisten lainsäädäntöjen eriytymisestä, mikäli tällaisten esteiden syntyminen on todennäköistä ja kyseisen yhdenmukaistamistoimenpiteen tarkoituksena on niiden ehkäiseminen. [47]

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

75. Ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvat unionin toimielimet ja osa osallistuvista jäsenvaltioista ovat esittäneet vakuuttavasti, että unionin ja sen jäsenvaltioiden oli WHO:n tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen [48] mukaan rajoitettava sellaisten ainesosien – myös mentolin – käyttöä, jotka voivat parantaa tupakkatuotteiden makua, tai kiellettävä ne. On myönnettävä, ettei tämä ilmene suoraan itse puitesopimuksen sanamuodosta vaan sen 9 ja 10 artiklan täytäntöönpanon suuntaviivoista, jotka hyväksyttiin muutama vuosi sitten puitesopimuksen osapuolten konferenssissa. [49]

76. Vaikka nämä suuntaviivat eivät ole sellaisinaan oikeudellisesti sitovia, ne ovat kuitenkin WHO:n puitesopimuksen osapuolten antamia sopimuksen täytäntöönpanoa koskevia maailmanlaajuisia suosituksia. [50] Näin ollen ne toimivat ohjeina myös Euroopan unionin jäsenvaltioille, jotka ovat olleet päättämässä kyseisestä puitesopimuksesta.

77. Tässä tilanteessa unionin lainsäätäjä saattoi olettaa, että jäsenvaltioiden tasolla alettaisiin pian säännellä mentolin ja muiden tunnusomaisten makujen käyttöä tupakkatuotteissa, ellei unionin tasolla annettaisi yhdenmukaista sääntelyä.

78. Se joidenkin menettelyn osapuolten korostama tosiseikka, että tosiasiassa Euroopan unionin jäsenvaltioissa ei pitkään aikaan ollut juurikaan tähän liittyvää kansallista sääntelyä, johtunee yksinomaan siitä, että komissio [51] oli suunnilleen samaan aikaan WHO:n suuntaviivojen ilmestymisen kanssa aloittanut lainsäädäntömenettelyn riidanalaisen direktiivin antamiseksi. [52]

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

80. Edellä esitetyn perusteella useiden ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvien yritysten ja Puolan esittämä epäilys nykyisistä tai tulevista eroista jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välillä on täysin perusteeton.

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

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

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

50 — Ibid., 1.1 kohta.

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

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

b) Sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantaminen

81. Pääasian oikeudenkäynnin kantajat ja useat niitä tukevista väliintulijoista kiistävät lisäksi, että mentolisavukkeiden kielto voi auttaa parantamaan sisämarkkinoiden toimintaedellytyksiä.

82. Tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, kielto ei epäilemättä ole omiaan parantamaan *näiden* tuotteiden sisämarkkinoiden toimintaa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 114 artiklassa annetaan kuitenkin unionin lainsäätäjälle valta kieltää tietyn tuotteen markkinoille saattaminen Euroopan sisämarkkinoilla, jos siten voidaan parantaa *toisen* tuoteryhmän kaupankäynnin edellytyksiä. [53]

83. Edellä esitettyä voidaan havainnollistaa nyt käsiteltävien tupakkatuotteiden avulla seuraavasti: tiettyjä tupakkamuotoja unionin oikeudessa koskevan kiellon tavoitteena on yhdenmukaisten kaupankäynnin edellytysten luonti kaikille tupakkatuotteille Euroopan unionissa. Tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, unionin laajuinen kielto on tietyllä tavalla hinta ”tavallisten” tupakkatuotteiden, jotka vastaavat direktiivin ehtoja, mahdollisuudesta liikkua vapaasti Euroopan sisämarkkinoilla siten, että samanaikaisesti varmistetaan korkeatasoinen terveyden suojelu. [54] Tupakkatuotteita voidaan toisin sanoen lähtökohtaisesti edelleen saattaa markkinoille Euroopan unionissa, mutta ainoastaan ilman tunnusomaista makua.

84. Useat ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvista yrityksistä väittävät, että salakuljetus lisääntyy ja mentolisavukkeiden kauppa pimeillä markkinoilla kukoistaa. Kyseessä on kuitenkin pelkkä väite, jota ei edes juurikaan perustella.

85. Ratkaisevaa ei voi kuitenkaan olla se, voidaanko direktiivissä suunniteltuilla toimenpiteillä estää tehokkaasti salakuljetusta ja kauppaa pimeillä markkinoilla. [55] Ratkaisevaa on pikemminkin se, että kuluttajien on vaikeampi varastoida mentolisavukkeita ja muita maustettuja savukkeita tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, markkinoille saattamisen kiellon voimaantulon jälkeen. Pelkästään tämän seikan perusteella voidaan jo olettaa, että kielto auttaa omalta osaltaan varmistamaan korkeatasoista terveyden suojelua. Se, että kieltoja mahdollisesti kierretään satunnaisesti, ei tue lähtökohtaisesti niiden soveltumattomuutta päämäärän saavuttamiseen.

c) Välipäätelmä

86. Kaiken kaikkiaan voidaan siis todeta, että SEUT 114 artiklaa on käytetty perustellusti tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, – erityisesti mentolisavukkeiden – oikeusperustana.

2. Tupakkatuotteiden pakkausmerkinnät ja pakkaukset (ensimmäisen kysymyksen c osan i kohta)

87. Ensimmäisen kysymyksen c osan i kohta koskee direktiivin II osaston II lukua. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää tietoa siitä, onko SEUT 114 artikla sopiva oikeusperusta direktiivin mainitussa osastossa (eli 8–16 artiklassa) oleville tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjä ja pakkauksia koskeville unionin oikeuden vaatimuksille. Pääasian oikeudenkäynnin kantajat ja osa niitä tukevista

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

54 — Ks. myös direktiivin 24 artiklan 1 kohta.

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

väliintulijoista kyseenalaistavat tämän. Ne kiistävät, että tällä alalla olisi mainittavia kilpailun rajoituksia, ja korostavat, että mahdolliset olemassa olevat erot tupakkatuotteiden pakkauksissa ja ulkonäössä kansallisilla markkinoilla johtuvat ensi sijassa valmistajien markkinointistrategioista ja kuluttajien erilaisista mieltymyksistä eri jäsenvaltioissa.

88. Tästä on todettava, että tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjen ja pakkausten useita näkökohtia säädeltiin unionin laajuisesti jo direktiivissä 2001/37/EY,[56] riidanalaisen direktiivin 2014/40 edeltäjässä.

89. Kun sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpide on jo olemassa alalla, jonka perustana on aikoinaan ollut lainmukaisella tavalla SEUT 114 artikla, unionin lainsäätäjällä on lähtökohtaisesti oltava mahdollisuus käyttää harkintansa mukaan samaa toimea uudelleen ja mukauttaa sitä tiedon kehitykseen ja olosuhteiden muutoksiin.[57]

90. Unionin lainsäätäjä voi ensinnäkin vapaasti korvata aiemman sääntelyn aivan uudella, joka tilanteen uudelleenarvioinnin jälkeen on sen mielestä sopivampi vaikuttamaan sisämarkkinoiden toimintaan. Toiseksi se voi myös – kuten tässä – periaatteessa säilyttää aiemman sääntelyn ja ainoastaan kehittää sitä SEUT 114 artiklan 3 kohdassa ilmaistun tehtävän mukaisen terveyden suojelun korkean tason saavuttamiseksi, joka on korkeampi kuin aiemman sääntelyn avulla saavutettavissa ollut taso.[58] Tässä yhteydessä voidaan antaa myös uusia säännöksiä, joiden avulla pyritään parantamaan olemassa olevan sääntelyn tehoa ja estämään sen kiertäminen.[59]

91. Edellä esitetyn perusteella ei jää enää epäilystä siitä, että SEUT 114 artikla on sopiva oikeusperusta direktiivin II osaston II luvun uusille säännöksille, jotka on annettu tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjä ja pakkauksia koskevan unionin oikeuden sääntelyn parantamiseksi.

92. Käsiteltävässä asiassa on lisäksi todettava, että edeltävän sääntelyn avulla ei suinkaan poistettu tupakkatuotteiden kaikkia kaupan esteitä Euroopan sisämarkkinoilla.[60] Kuten ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvat unionin toimielimet, Irlanti ja Ranska oikeutetusti korostavat, tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjä ja pakkauksia koskevien jäsenvaltioiden säännöstöjen välillä oli vielä suuria eroja direktiivin 2014/40 antamisajankohtana.[61]

93. Osassa jäsenvaltioista oli käytössä yhdistetyt terveysvaroitukset (jotka koostuivat tekstistä ja valokuvasta), toisissa puolestaan – direktiivin 2001/37 5 artiklan tuolloisia vähimmäisvaatimuksia vastaavasti – vain tekstivaroitukset. Kansallisessa oikeudessa esitetyt vaatimukset erosivat lisäksi savukepakkausten koon, niiden vähimmäissisällön ja pakkauksissa sallittujen mainostekstien ja tuotesisältöä koskevien tietojen osalta.

94. On selvää ja vakiintuneessa oikeuskäytännössä tunnustettua, että tuotteiden pakkausmerkintöjä ja pakkauksia koskevat jäsenvaltioiden oikeuden säännökset voivat toimia kaupan esteinä.[62] Näin ollen käsiteltävässä asiassa oli myös tästä näkökulmasta tilaa SEUT 114 artiklan mukaisten sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteiden antamiselle olemassa olevien kaupan esteiden poistamiseksi.

56 — Tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 5.6.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/37/EY (EYVL L 194, s. 26), ks. erityisesti 5–7 artikla.

57 — Tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 77–80 kohta) ja tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 34 kohta).

58 — Tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, erityisesti 79 kohta).

59 — Tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-376/98, EU:C:2000:544, 100 kohta) ja tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 82 kohta).

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

61 — Ks. tästä direktiivin johdanto-osan 22, 23 ja 28 perustelukappale. Yksityiskohdat käyvät ilmi komission 19.12.2012 julkaisemista asiakirjoista, nimittäin direktiiviehdotuksen perusteluista (COM(2012) 788 final, s. 6–8) sekä komission yksiköiden vaikutusten arvioinnista (”Impact Assessment”), asiakirja SWD (2012) 452 final, 1 osa, s. 29–.

62 — Tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 64 kohdan toinen virke); ks. lisäksi tuomio Rau Lebensmittelwerke (261/81, EU:C:1982:382, 15 kohta); tuomio Keck ja Mithouard (C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905, 15 kohta) ja tuomio Schwarz (C-366/04, EU:C:2005:719, 29 kohta).

95. Edellä esitettyä vastaan ei voi väittää, että osa menettelyyn osallistuvista yrityksistä ei koe pakkausmerkintöjä ja pakkauksia koskevien kansallisten säännöstöjen eroja kaupan esteinä, koska antamiensa tietojen mukaan ne joka tapauksessa suunnittelevat tuotteidensa pakkaukset erilaisiksi jäsenvaltioiden ja kuluttajien tottumusten mukaan.

96. Asianosaisten yritysten subjektiivisella arviolla saattaa olla tietty merkitys kaupan esteiden olemassaoloa arvioitaessa, mutta se ei voi olla yksinään ratkaisevaa, varsinkaan kun – kuten tässä – on syytä epäillä, että monet yritykset vähättelevät kaupan esteiden olemassaoloa välttyäkseen unionin laajuiselta yhdenmukaiselta sääntelyltä, jonka terveyden suojelua koskevat vaatimukset olisivat entistä tiukemmat. [63]

97. Ratkaisevaa on pikemminkin aina objektiivinen tarkastelu. Tässä yhteydessä unionin lainsäätäjän oli syytä ottaa huomioon ensinnäkin, että tupakkatuotteiden sisämarkkinoille suunnattu tuotanto keskittyy yhä enemmän vain muutamiin tuotantolaitoksiin, mikä johtaa luonnollisesti merkittävään rajatylittävään kauppaan ja unionin laajuisten yhdenmukaisten säännöstöjen lisääntyvään tarpeeseen. [64] Kansainvälisestä kontekstista, erityisesti WHO:n puitesopimuksen 11 artiklan vaatimuksista, johtui toiseksi, että yksittäiset jäsenvaltiot olisivat todennäköisesti antaneet uusia, toisistaan eroavia säännöstöjä tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjen ja pakkausten alalla, jollei unionin lainsäätäjä olisi toiminut. [65]

98. Direktiivin riidanalaisten säännösten soveltuvuutta kaupan esteiden poistamiseen ei voi lisäksi kyseenalaistaa viittaamalla siihen, että tupakkatuotteiden pakkauksissa on vielä tulevaisuudessakin olemassa kansallisia erityispiirteitä, varoitustekstien kielestä mahdollisiin veromerkkeihin. SEUT 114 artikla ei nimittäin toimi kaikki tai ei mitään -periaatteella. SEUT 114 artiklassa sallitaan pikemminkin myös jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten osittainen yhdenmukaistaminen, millä voidaan myös edistää kaupan esteiden poistamista, erityisesti kun se johtaa asianosaisten yritysten kustannussäästöihin. Unionin lainsäätäjän oli nyt järkevää ottaa lähtökohdaksi tämä yhdenmukaistaessaan tuotepakkausten kokoa ja vähimmäissisältöä, pakkausten varoitustekstejä ja tuotesisältöä koskevia tietoja.

99. Useiden menettelyn osapuolista ennustamasta salakuljetuksen lisääntymisestä ja pimeiden markkinoiden kukoistamisesta voin todeta, että pidän tätä väitettä tässä yhteydessä yhtä tehottomana kuin jo aiemmin tunnusomaisten makujen kiellon yhteydessä. [66]

100. Kun osa ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvista yrityksistä valittaa, että tuotepakkausten yhdenmukaistaminen johtaa tuotevalikoiman kapenemiseen ja tupakkatuotteiden valmistajien kilpailumahdollisuuksien vähenemiseen, se ei todellisuudessa ole toimivallan puutetta vaan suhteettomuutta koskeva väite, jonka kumoan jäljempänä kolmannen kysymyksen yhteydessä. [67]

101. Väitteet, joilla vastustetaan SEUT 114 artiklan käyttöä II osaston II luvun sisältämien säännösten oikeusperustana, on näin ollen hylättävä, aivan niin kuin unionin tuomioistuin on tehnyt jo edeltävän sääntelynkin yhteydessä. [68]

63 — Ks. tästä komission yksiköiden 19.12.2012 julkaisema vaikutusten arviointi (”Impact Assessment”), SWD (2012) 452 final, erityisesti 1 osa, s. 33.

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

65 — Ks. vastaavasti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 74–77 kohta ja täydentävästi jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 201 kohta.

66 — Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 84 ja 85 kohta.

67 — Ks. tästä jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 193, 204 ja 205 kohta.

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

3. Tupakkatuotteiden vapaa liikkuvuus (ensimmäisen kysymyksen a ja b osa)

102. Ensimmäisen kysymyksen a ja b osassa otetaan tutkittavaksi direktiivin 24 artiklan sisältämä tupakkatuotteiden vapaata liikkuvuutta koskeva sääntely. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääasian oikeudenkäynnin kantajien ja osan niitä tukevista väliintulijoista esittämien väitteiden nojalla, onko SEUT 114 artikla kelvollinen oikeusperusta direktiivin tälle säännökselle, erityisesti sen 2 ja 3 kohdalle.

103. Totean heti aluksi, ettei unionin toimielinten oikeudellisten yksikköjen mahdollisesti esittämillä maininnoilla, joihin yksittäiset menettelyyn osallistuvat yritykset viittaavat, voi olla merkitystä tätä kysymystä arvioitaessa. Niissä on kyse puhtaasti sisäisistä tapahtumista, jotka eivät välttämättä heijasta kyseisen toimielimen mielipidettä, eikä niihin – sellaisinaan – voida myöskään vedota kyseistä toimielintä vastaan tuomioistuimessa. Asian luonteeseen kuuluu, että unionin poliittiset elimet valmistelevat tahtonsa sisäisesti, ja tällöin asioista myös kiistellään. Tästä syystä pelkästään niiden perusteella ei voi tehdä päätelmiä direktiivin riidanalaisten säännösten lainmukaisuudesta.

104. Direktiivin 24 artiklan rakenne on seuraavanlainen: Kyseisen artiklan 1 kohdassa edellytetään direktiivin mukaisten tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden vapaata liikkuvuutta; jäsenvaltiot eivät saa kieltää tai rajoittaa kyseisten tuotteiden markkinoille saattamista perustein, jotka liittyvät direktiivin soveltamisalaan kuuluviin näkökohtiin. Tämä pätee kuitenkin ainoastaan, ”ellei tämän artiklan 2 ja 3 kohdasta muuta johdu”. Direktiivin 24 artiklan 2 kohdassa sallitaan jäsenvaltioiden säätää tietyin edellytyksin muista – eli direktiivin säännöksiä pitemmälle menevistä – tupakkatuotteiden pakkausten standardointia koskevista vaatimuksista. Direktiivin 24 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat myös kieltää tietyn tupakkatuoteluokan tai siihen liittyvät tuotteet kyseisessä kohdassa mainituin edellytyksin terveyden suojelun vuoksi.

a) Jäsenvaltioiden oikeus asettaa lisävaatimuksia tupakkatuotteiden pakkausten yhdenmukaistamiseksi (ensimmäisen kysymyksen a osa)

105. Ensimmäisen kysymyksen a osassa lähinnä kyseenalaistetaan direktiivin 24 artiklan 2 kohdan oikeusperusta. Kyseisen säännöksen mukaan direktiivi ”ei vaikuta jäsenvaltion oikeuteen pitää voimassa tai ottaa käyttöön muita vaatimuksia, joita sovelletaan kaikkiin sen markkinoille saatettuihin tuotteisiin tupakkatuotteiden pakkausten standardoinnin osalta, jos se on kansanterveydellisesti perusteltua, ottaen huomioon tällä direktiivillä saavutettava ihmisten terveyden suojelun korkea taso”.

106. Pääasian oikeudenkäynnin kantajat ja niitä tukevat väliintulijat katsovat, ettei tämän säännöksen perustana voi olla SEUT 114 artikla, koska se ei johda kaupan esteiden poistamiseen vaan niiden lisäämiseen. Asianomaiset yritykset perustelevat arviotaan lähinnä sillä, että direktiivin 24 artiklan 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus heikentää tupakkatuotteiden vapaata liikkuvuutta ottamalla käyttöön tiukemmat pakkausmääräykset kuin unionin tasolla.

107. Asianosaiset yritykset, kuten muuten myös Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Norja, *tulkitsevat* tällöin direktiivin 24 artiklan 2 kohtaa erityisen *laajasti*. Ne olettavat, että jäsenvaltioiden sallitaan tässä säännöksessä asettaa tupakkatuotteiden pakkauksille *kaikin tavoin* tiukemmat vaatimukset, siis riippumatta siitä, onko pakkauksen kyseinen näkökohta unionin oikeuden yhdenmukaistamisen kohteena vai ei.

108. Direktiivin 24 artiklan 2 kohta saattaisi näin laajasti tulkittuna todellakin olla ristiriidassa SEUT 114 artiklan tavoitteen kanssa, joka perustuu sisämarkkinoiden toiminnan parantamiseen. Tällaisen tulkinnan mukaan direktiivillä yhdenmukaistettaisiin nimittäin tupakkatuotteiden pakkauksia koskevat vaatimukset mutta annettaisiin samalla jäsenvaltioille oikeus poiketa yhdenmukaistamisesta ottamatta huomioon SEUT 114 artiklan 4–10 kohdassa määrättyjä varsinaisia ehtoja ja menettelyjä. Kuten BAT asian osuvasti ilmaisee, yhdellä kädellä aikaansaatu yhdenmukaistaminen kumottaisiin heti toisella kädellä.

109. Olisi kuitenkin ennenaikaista päätellä heti, asiaa laajemmin pohtimatta, että direktiivin 24 artikla olisi yhteensopimaton SEUT 114 artiklan kanssa ja ettei sitä sen vuoksi olisi saanut antaa tämän oikeusperustan nojalla. Asianosaisten yritysten, Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Norjan esittämä direktiivin 24 artiklan 2 kohdan laaja tulkinta ei nimittäin ole ainut mahdollinen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tilanteessa, jossa toissijaisen oikeuden säännöstä voidaan tulkita useilla tavoilla, sitä on tulkittava siten, että sen sisältö on sopusoinnussa perussopimusten määräysten kanssa ja ettei sen pätevyyttä voida asettaa kyseenalaiseksi. [69]

110. Direktiivin 24 artiklan 2 kohdan primaarioikeuden mukainen tulkinta, jolla varmistetaan erityisesti sen yhteensopivuus SEUT 114 artiklan muodostaman oikeusperustan kanssa, vaikuttaa täysin mahdolliselta. Direktiivin 24 artiklan 2 kohtaa voidaan nimittäin – ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvien unionin toimielinten, Ranskan ja Portugalin käsityksen mukaisesti – tulkita *suppeasti* eli siten, että jäsenvaltiot voivat antaa ”muita säännöksiä” vain siltä osin kuin unionin lainsäätäjä ei ole itse yhdenmukaistanut säännöksiä.

111. Mainittu 24 artiklan 2 kohdan suppea tulkinta vastaa myös parhaiten direktiivin 2014/40 tarkoitusta ja yleistä rakennetta. Toisin kuin pääasian oikeudenkäynnin kantajat ja osa niitä tukevista väliintulijoista näyttävät ajattelevan, direktiivillä ei esimerkiksi toteuteta täydellistä yhdenmukaistamista vaan ainoastaan osittainen, tai – direktiivin 1 artiklan b kohdan sanamuotoa lainatakseni – sen avulla lähennetään tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjen ja pakkausten tiettyjä näkökohtia koskevia jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Tätä tukee myös direktiivin johdanto-osan 53 perustelukappale, jossa korostetaan, että direktiivillä saavutetaan eriasteista yhdenmukaistamista ja että direktiivi koskee ainoastaan ”tupakkatuotteiden esittämistapaa ja pakkauksia – – joiden osalta – – annetaan ensimmäiset yhteiset perussäännöt”.

112. Pitää paikkansa, että direktiivi sisältää kokonaisen luvun tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjä ja pakkauksia koskevia säännöksiä, jotka ulottuvat vähittäismyyntipakkausten muodosta ja vähimmäissisällöstä (yhdistettyjä) terveysvaroituksia koskevaan vaatimukseen ja tiettyjen harhaanjohtavien toteamusten kieltoon tuotepakkauksissa. Lukuisten menettelyyn osallistuvien yritysten käsityksen vastaisesti monia muita tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjen ja pakkausten näkökohtia voidaan kuitenkin edelleen säännellä lisäksi kansallisesti. Erityisesti direktiivin 28 artiklan 2 kohdan a alakohdasta käy ilmi, että tietyt pakkausten pinnat eivät kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan ja että komissio tarkkailee muun muassa kehitystä kansallisella tasolla.

113. Jäsenvaltiot voivat erityisesti edelleen pitää voimassa omat värejä koskevat vaatimuksensa kaikkien niiden pakkausten osien osalta, joita ei ole varattu varoituksille, aina pakkausten standardointiin asti. [70] Direktiivissä säädetään nimittäin väreistä – epäsuorasti – ainoastaan siltä osin, että 13 artiklassa kielletään tupakkatuotteiden harhaanjohtava tai harhauttavan myönteinen esittämistapa.

69 — Tuomio komissio v. neuvosto (218/82, EU:C:1983:369, 15 kohta); tuomio Ordre des barreaux francophones et germanophone ym. (C-305/05, EU:C:2007:383, 28 kohta); tuomio komissio v. Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, 40 kohta) ja tuomio parlamentti v. neuvosto (C-540/13, EU:C:2015:224, 39 kohta).

70 — Ks. tästä vielä direktiivin johdanto-osan 53 perustelukappale.

114. Tästä syystä eräiden ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvien yritysten väite siitä, että direktiivin 24 artiklan kaltaisessa SEUT 114 artiklaan perustuvassa säännöksessä ei voitaisi sallia jäsenvaltioiden antavan *minkäänlaisia* tiukempia tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjä ja pakkauksia koskevia kansallisia säännöksiä, koska koko asia ”kuuluu direktiivin soveltamisalaan”, ei ole kovin vakuuttava. Tämän väitteen, joka perustunee useiden asianosaisten yritysten pelkoon, että kansallisessa lainsäädännössä otettaisiin käyttöön säännöksiä neutraaleista pakkauksista (plain packaging), yhteydessä jätetään huomiotta, että tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjen ja pakkausten useita näkökohtia, varsinkaan värejä, ei nykyäänkään säännellä unionin oikeudessa.

115. Jos asianosaisten yritysten väite hyväksyttäisiin, direktiivin 2014/40 tavoitteena oleva jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten osittainen yhdenmukaistaminen tulkittaisiin täydelliseksi yhdenmukaistamiseksi. Tällöin jätettäisiin huomiotta unionin lainsäätäjällä SEUT 114 artiklan mukaan oleva tarkoituksenmukaisinta lähentämistekniikkaa koskeva laaja harkintavalta:[71] unionin lainsäätäjän ei pidä SEUT 114 artiklaa käyttäessään valita kaikki tai ei mitään -periaatteella täydellisen yhdenmukaistamisen tai kaikenlaisesta yhdenmukaistamisesta luopumisen välillä, vaan se voi – kuten tässä – valita myös osittaisen yhdenmukaistamisen.

116. Mitään muuta ei seuraa myöskään tuomioista, joihin pääasian oikeudenkäynnin kantajat vetoavat.[72] On totta, että unionin tuomioistuin piti ensimmäisessä tupakkamainontaa koskevassa tuomiossaan sisämarkkinoita koskevaan toimivaltaan, muun muassa EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklaan (nykyään SEUT 114 artikla), perustuvaa direktiiviä lainvastaisena, koska se ei sisältänyt direktiivin mukaisten tuotteiden vapaata liikkuvuutta koskevaa säännöstä. Kun tuomion mainittu kohta luetaan asianyhteydessään, käy ilmi, ettei unionin tuomioistuin halunnut tällöin missään tapauksessa sulkea ovea direktiivien antamiselta tiettyjen asioiden *osittaista yhdenmukaistamista* varten. Se pikemminkin tunnusti nimenomaisesti, että sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteet voivat sisältää lausekkeita, joissa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus toteuttaa tiukempia toimenpiteitä yleisen edun suojelemiseksi.[73]

117. Unionin lainsäätäjä on estynyt käyttämästä SEUT 114 artiklaa ainoastaan siinä tapauksessa, ettei lainsäätäjän tavoitteena ole lainkaan direktiivin kohteena olevien ja sen mukaisten tuotteiden vapaa liikkuvuus.[74] Unionin lainsäätäjän pitää myös kieltää jäsenvaltioita rajoittamasta tämän direktiivin mukaisten tupakkatuotteiden tuontia, myyntiä tai kulutusta *tällä direktiivillä yhdenmukaistettaviin seikkoihin liittyvistä syistä*.[75]

118. Näin ei ole nyt käsiteltävässä asiassa. Direktiivin 24 artiklan 1 kohdassa tunnustetaan ensinnäkin nimenomaisesti tätä direktiiviä vastaavien tupakkatuotteiden vapaan liikkuvuuden periaate. Toiseksi direktiivin 24 artiklan 2 kohdassa, johdanto-osan 53 perustelukappaleen valossa tulkittuna, sallitaan jäsenvaltioiden muut vaatimukset, joita sovelletaan tupakkatuotteiden pakkausten standardoinnin osalta, ainoastaan siltä osin kuin niitä *ei ole* yhdenmukaistettu unionin oikeudessa.

71 — Tuomio REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, 20 kohta); tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-66/04, EU:C:2005:743, 45 kohta); tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-217/04, EU:C:2006:279, 43 kohta) ja tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 35 kohta).

72 — Tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-376/98, EU:C:2000:544, 104 kohta); ks. lisäksi tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 74 kohta) ja tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-380/03, EU:C:2006:772, 73 kohta); vastaavasti lisäksi tuomio Gallaher ym. (C-11/92, EU:C:1993:262, 16 kohta) ja tuomio Philip Morris Belgium ym. (C-222/91, EU:C:1993:260, 13 kohta).

73 — Ks. tästä tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-376/98, EU:C:2000:544, 103 ja 104 kohta); vastaavasti tuomio Lapin (C-358/11, EU:C:2013:142, 32 kohta).

74 — Vastaavasti tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-376/98, EU:C:2000:544, 104 ja 105 kohta).

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

119. Tällaisesta osittaisesta yhdenmukaistamisesta seuraa luonnollisesti, ettei tuotteita voi viedä ilman muuta jäsenvaltiosta toiseen, vaikka niiden pakkausmerkinnät ja pakkaukset vastaisivat kaikilta osin direktiivin vaatimuksia. Jokainen jäsenvaltio voi nimittäin kohdistaa tuotepakkauksen yhdenmukaistamattomiin osiin omia vaatimuksiaan. Osittaisellakin yhdenmukaistamisella on silti kiistattomia etuja sisämarkkinoiden toiminnan kannalta, koska vaikka sillä ei poisteta kaikkia kaupan esteitä, niin ainakin joitakin niistä. Käsiteltävässä asiassa tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että tupakkatuotteiden valmistajat voivat käyttää koko sisämarkkinoilla savukepakkauksia, jotka vastaavat yhdenmukaista perusrakennetta, eikä niiden tarvitse enää mukauttaa tätä rakennetta kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisiin ominaisuuksiin joka asiassa vaan ainoastaan tiettyjen yksityiskohtien (esimerkiksi värin) osalta.

120. On myönnettävä, että direktiivin 24 artiklan 1 ja 2 kohdan mainituilla säännöksillä ja niihin liittyvillä johdanto-osan 53 perustelukappaleen selityksillä on pääosin selittävä tehtävä. Ne valaisevat direktiivin tavoitteena olevan osittaisen yhdenmukaistamisen toimintaa. Kuten erityisesti menettelyn osapuolten katkera kiista pakkausten standardointia koskevien mahdollisten kansallisten säännösten luvallisuudesta vakuuttavasti todistaa, tällainen selitys voi olla hyvinkin järkevä.

b) Jäsenvaltioiden oikeus kieltää tiettyjä tuoteluokkia (ensimmäisen kysymyksen b osa)

121. Ensimmäisen kysymyksen b osan avulla otetaan tutkittavaksi direktiivin 24 artiklan 3 kohta, nimittäin sen ensimmäinen virke. Sen mukaan ”jäsenvaltio voi myös kieltää tietyn tupakkatuoteluokan tai siihen liittyvät tuotteet kyseisen jäsenvaltion erityistilanteeseen liittyvistä syistä ja edellyttäen, että säännökset ovat perusteltuja kansanterveyden suojelemisen kannalta, ottaen huomioon tällä direktiivillä saavutettava ihmisten terveyden suojelun korkea taso”.

122. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmoittaa ennakkoratkaisupyynnössään, direktiivin 24 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke riitautetaan pääasian oikeudenkäynnissä pääosin samoin perustein kuin direktiivin 24 artiklan 2 kohta. Tässäkin yhteydessä valitetaan siis, että direktiivin riidanalainen säännös ei johda kaupan esteiden poistamiseen vaan niiden lisääntymiseen.

123. Toisin kuin parlamentti, neuvosto ja komissio katsovat, tämä väite voidaan kumota viittaamalla siihen, että unionilta puuttuu toimivalta antaa terveyspoliittisia yhdenmukaistamistoimenpiteitä (SEUT 168 artiklan 5 kohta) ja että jäsenvaltioilla on edelleen velvollisuus määritellä terveyspolitiikkansa (SEUT 168 artiklan 7 kohta). Direktiivi 2014/40 ei nimittäin ole terveyspoliittinen toimenpide vaan sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpide, josta on SEUT 114 artiklan mukaan vastuussa unioni.[76] Käsiteltävässä asiassa kiivaan kiistelyn kohteena ollutta tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, kieltoa ei olisi saanut muussa tapauksessa sisällyttääkään direktiiviin.[77]

124. Kuten lisäksi edellä jo totesin,[78] SEUT 114 artiklaa ei pidä periaatteessa käyttää sellaisen säännöksen oikeusperustana, jolla jäsenvaltioiden annetaan yksipuolisesti poiketa direktiivin yhdenmukaistavasta vaikutuksesta. Tämä pätee myös mahdollisiin terveyspoliittisiin toimenpiteisiin, joihin yksittäiset jäsenvaltiot voisivat ryhtyä, ”jotta voidaan ottaa huomioon markkinoiden mahdollinen tuleva kehitys”, kuten direktiivin johdanto-osan 54 perustelukappaleessa todetaan. Tällaisissa tapauksissa ei ole SEUT 114 artiklan 8 kohdan mukaan, joka on primaarioikeudellisena määräyksenä ensisijainen direktiiviin nähden, nimenomaisesti toimittava kansallisella tasolla vaan unionin tasolla: jos unionin tasolla jo yhdenmukaistetulla alalla esiintyy ”kansanterveyttä koskeva erityinen ongelma”, kyseisen jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle, ”joka tutkii välittömästi, olisiko neuvostolle

76 — Vastaavasti tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-376/98, EU:C:2000:544, 88 kohta); tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 62 kohta) ja tuomio Alliance for Natural Health ym. (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, 30 kohta).

77 — Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 58–86 kohta.

78 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 108, 116 ja 117 kohta.

ehdotettava aiheellisia toimenpiteitä”. Tästä säännöstä ei voida poiketa johdetun oikeuden toimenpiteessä. Jäsenvaltioille voidaan korkeintaan antaa direktiivissä mahdollisuus toteuttaa direktiivin säännöksistä poikkeavia terveyden suojelua koskevia *väliaikaisia toimenpiteitä* (SEUT 114 artiklan 10 kohta).

125. Tästä syystä direktiivin 24 artiklan 3 kohtaa ei voi – menettelyyn osallistuvien unionin toimielinten käsityksestä poiketen – tulkita niin laajasti, että siinä sallitaan jäsenvaltioille annetun vapaakirjeen tavoin jäsenvaltioiden kieltää terveyspoliittisista syistä pysyvästi tiettyjen direktiivin kohteena olevien tuotteiden markkinoille saattaminen ja poiketa näin yksipuolisesti näiden tuotteiden vapaasta liikkuvuudesta. Parlamentin ja komission väite, jonka mukaan yksittäiset jäsenvaltiot saavat direktiivin 24 artiklan 3 kohtaan vedoten kieltää kokonaan esimerkiksi savukkeiden markkinoille saattamisen, ei näin ollen pidä paikkaansa. Tällaiset yksipuoliset kansalliset kiellot ovat mahdollisia ainoastaan tuotteille, jotka *eivät* ole direktiivin 2014/40 yhdenmukaistamisen kohteena. [79]

126. Kaikki tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että direktiivin 24 artiklan 3 kohta olisi lainvastainen ja pitäisi sen vuoksi todeta pätemättömäksi. Direktiivin 24 artiklan 2 kohdan päteväksi toteamisen tavoin myös 24 artiklan 3 kohta voidaan todeta päteväksi, jos sitä tulkitaan sen antamisessa käytetyn oikeusperustan – siis SEUT 114 artiklan – tavoin suppeasti. [80]

127. Direktiivin 24 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivin kohteena olevien tuotteiden yksipuoliset kansalliset kiellot ovat ensinnäkin sallittuja ainoastaan, jos direktiivin yhdenmukaistamistoimenpiteet eivät ole riittäviä jäsenvaltion tasolla noudatettavien terveyspoliittisten tavoitteiden kannalta. Tähän viitataan direktiivin 24 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, jonka mukaan jäsenvaltioiden mahdollisten tuotekieltojen on oltava perusteltuja ”ottaen huomioon tällä direktiivillä saavutettava ihmisten terveyden suojelun korkea taso”.

128. Direktiivin 24 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä sallitaan toiseksi kansallisella tasolla yksinomaan sellaiset terveyspoliittiset tuotekiellot, jotka ”ovat perusteltuja kyseisen jäsenvaltion erityistilanteeseen liittyvistä syistä”. Toissijaisuusperiaatteen (SEU 5 artiklan 1 ja 3 kohta) mukaan kyseisten ongelmien ratkaiseminen jätetään ensi sijassa jäsenvaltioiden tehtäväksi. [81] Unionin lainsäätäjä on huolehtinut tässä yhteydessä mahdollisesti esiintyvistä rajatylittävistä ongelmista direktiivin 24 artiklan 3 kohdan muissa virkkeissä ja säätänyt SEUT 114 artiklan 5 ja 6 kohdan esimerkin mukaisesta hyväksymismenettelystä, joka komission on toteutettava.

129. Tämän perusteella direktiivin 24 artiklan 3 kohtaa voidaan pitää SEUT 114 artiklan oikeusperustan mukaisena toimenpiteenä.

130. Pääasian oikeudenkäynnin kantajat väittävät, että direktiivin 24 artiklan 3 kohdan ja 7 artiklan mentolisavukkeiden kielto ovat keskenään epäjohdonmukaisia. [82] Ne moittivat lähinnä sitä, että tunnusomaisten makujen kielto, josta direktiivin 7 artiklassa säädetään, ei ole tarpeen, jos jäsenvaltioille annetaan muutenkin mahdollisuus kieltää yksipuolisesti tietyt tupakkatuotteiden luokat. Kantajien mukaan ei ole myöskään johdonmukaista perustella direktiivin 7 artiklan tunnusomaisten makujen kieltoa kansallisten säännöstöjen mahdollisten tulevien erojen estämisellä mutta edistää samanaikaisesti direktiivin 24 artiklan 3 kohdassa muita eroja.

79 — Näin myös direktiivin johdanto-osan 55 perustelukappale.

80 — Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 109 kohta.

81 — Ks. tästä samana päivänä esittämäni ratkaisuehdotus Puola v. parlamentti ja neuvosto (C-358/14, 141–171, erityisesti 152, 153 ja 165 kohta).

82 — Tämä väite esitetään sekä direktiivin 24 artiklan 3 kohdan että 7 artiklan yhteydessä. Käsittelen kaikkia esitettyjä perusteluja tässä.

131. Tämäkään väite ei vakuuta. Direktiivin 7 artikla liittyy nimittäin, kuten jo mainittiin,[83] *rajatylittävään ongelmaan*, joka koskee koko Euroopan sisämarkkinoita, kun taas direktiivin 24 artiklan 3 kohdassa rajoitutaan sen sanamuodonkin mukaan *kyseisten jäsenvaltioiden erityistilanteeseen*. Toiseksi unionin lainsäätäjä voi edelleen päättää jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten asteittaisesta yhdenmukaistamisesta SEUT 114 artiklaan[84] liittyvää laajaa harkintavaltaansa käyttäen, niin että tiettyihin sisämarkkinaongelmiin vastataan yhdenmukaistamistoimenpiteellä, toisiin taas ei – ainakaan toistaiseksi. Tästä syystä ei voi pitää epäjohdonmukaisena, että unionin lainsäätäjä kieltää tupakkatuotteet, joissa on tunnusomainen maku, koko Euroopan sisämarkkinoilla, kun taas muiden vahingollisten tuotteiden kieltäminen jätetään toistaiseksi yksittäisten jäsenvaltioiden tehtäväksi.

c) Välipäätelmä

132. Unionin tuomioistuimelle esitettyjen väitteiden perusteella ei ole siis kaiken kaikkiaan merkkejä siitä, että SEUT 114 artikla olisi otettu virheellisesti direktiivin 24 artiklan 2 tai 3 kohdan perustaksi.

4. Etämyyntiä koskeva sääntely (ensimmäisen kysymyksen c osan iii kohta)

133. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksen c osan iii kohdan avulla otetaan tutkittavaksi direktiivin 18 artikla, tarkemmin sanoen sen 1 kohta, jossa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus kieltää tupakkatuotteiden rajatylittävä etämyynti kuluttajille ja kehotetaan niitä muuten yhteistyöhön tällaisen myynnin ehkäisemiseksi.

134. Tämä kysymys perustuu BAT:n pääasian oikeudenkäynnissä esittämään väitteeseen, jonka mukaan kyseinen säännös ei helpota vaan vaikeuttaa rajatylittävää kauppaa ja on sen vuoksi SEUT 114 artiklan tavoitteiden vastainen. Lisäksi yritys valittaa, että jäsenvaltioille jätetty valintamahdollisuus johtaa kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten eroihin. Näistä syistä BAT kiistää SEUT 114 artiklan soveltumisen direktiivin 18 artiklan oikeusperustaksi.

135. Tähän on todettava aluksi, että jäsenvaltioilla oli jo tähänkin asti – siis ennen direktiivin 2014/40 voimaantuloa – vapaus kieltää tupakkatuotteiden rajatylittävä etämyynti Euroopan unionissa tai rajoittaa sitä vetoamalla perustamissopimuksissa asetettuihin tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoihin.[85] Direktiivin 18 artiklan 1 kohta ei ole tältä osin muuta kuin toteava lauseke, joka vahvistaa status quon.

136. Direktiivin johdanto-osan[86] mukaan 18 artiklan 1 kohdassa otetaan huomioon myös se, että tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevan direktiivin säännökset on helppo kiertää etämyynnin avulla ja että toiseksi tupakkatuotteet on helpompi saattaa nuorten ulottuville tämän myyntikanavan kautta. Näin ollen tupakoinnin valvomista koskeva lainsäädäntö voisi yleisesti heikentyä tällä tavalla.

83 — Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 58–86 kohta ja täydentävästi jäljempänä 282–284 kohta.

84 — Tuomio REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, 20 kohta); tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-66/04, EU:C:2005:743, 45 kohta); tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-217/04, EU:C:2006:279, 43 kohta) ja tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 35 kohta).

85 — Esimerkiksi Ranskassa ja Liettuassa on voimassa tupakkatuotteiden yleinen verkkomyynnin kielto, kun taas eräissä muissa jäsenvaltioissa näiden tuotteiden etämyynti on luvanvaraista tai sille on asetettu ikärajat. Ks. tästä komission yksiköiden 19.12.2012 julkaiseman vaikutusten arvioinnin (”Impact Assessment”) yleiskatsaus, SWD (2012) 452 final, erityisesti 4 osa, s. 8.

86 — Direktiivin johdanto-osan 33 perustelukappale.

137. Oikeuskäytännön mukaan SEUT 114 artiklan mukaisesti annettuun unionin toimeen voi sisältyä myös säännöksiä, joiden mukaan tiettyjen säännöstöjen kiertämistä voidaan estää tai on estettävä kieltojen avulla. [87] Nimenomaan tämä on direktiivin 18 artiklan 1 kohdan tarkoitus.

138. Rajatylittävän etämyynnin kielto, josta monet jäsenvaltiot ovat säätäneet tai mahdollisesti säätävät vielä myöhemmin direktiivin 18 artiklan 1 kohtaan vedoten, on tietyllä tavalla hinta ”tavallisten” tupakkatuotteiden, jotka vastaavat direktiivin ehtoja, mahdollisuudesta liikkua vapaasti Euroopan sisämarkkinoilla siten, että samanaikaisesti varmistetaan korkeatasoinen terveyden suojelu.

139. Tästä syystä direktiivin 18 artiklan 1 kohta saatettiin antaa SEUT 114 artiklan muodostaman oikeusperustan nojalla. [88]

5. Komission valtuuttaminen kansainvälisesti sovittujen standardien täytäntöönpanoon (ensimmäisen kysymyksen c osan iv kohta)

140. Ensimmäisen kysymyksen c osan iv kohta koskee direktiivin 3 artiklan 4 kohtaa ja 4 artiklan 5 kohtaa, joissa komissio valtuutetaan antamaan delegoituja säädöksiä tiettyjen enimmäispäästötasoja, päästöjä ja mittausmenetelmiä koskevien kansainvälisesti sovittujen standardien sisällyttämiseksi unionin lainsäädäntöön. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ottaa esiin JTI:n väitteen, jonka mukaan näillä direktiivin säännöksillä siirretään de facto säädösvaltaa WHO:lle tai WHO:n puitesopimuksen osapuolille, mikä ei ole yhteensopivaa SEUT 114 artiklan kanssa.

141. Direktiivin näitä kahta säännöstä koskeva kritiikki on lähemmin tarkasteltuna kaksitahoista: Ensinnäkin tuomitaan säädösvallan väitetty siirto unionin toimielinjärjestelmän ulkopuolella oleville kansainvälisille järjestöille tai elimille. Toiseksi asetetaan kyseenalaiseksi se, että unionin oikeuden kaikenlainen mukauttaminen kansainvälisiin standardeihin voi todella parantaa sisämarkkinoiden toimintaa.

142. Ensimmäisen kriittisen huomautuksen kumoan jäljempänä viidennen kysymyksen yhteydessä. [89] Toisen huomautuksen yhteydessä riittää viittaus siihen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 114 artikla voi toimia oikeusperustana olemassa olevien sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteiden mukauttamiseksi kehitykseen. [90] On selvää, että tällaista mukautusta voi tapahtua myös kansainvälisen oikeuden määräysten tai kansainvälisten elinten suositusten nojalla (ks. myös SEU 3 artiklan 5 kohdan toinen virke).

143. Näin on käsiteltävässä asiassa: direktiivin 3 artikla sisältää jo tupakkatuotteiden enimmäispäästötasoja tai päästöjä koskevia säännöksiä, ja direktiivin 4 artiklassa säädetään jo mittausmenetelmistä. Komissiolla on valta mukauttaa tai kehittää näitä säännöksiä kansainvälisen kehityksen mukaan. Näin varmistetaan, että uusia kansainvälisiä standardeja sovelletaan Euroopan sisämarkkinoilla yhdenmukaisesti ja samanaikaisesti, mikä parantaa sisämarkkinoiden toimintaa.

144. Näin ollen se väite on perusteeton, ettei SEUT 114 artiklaa voida käyttää direktiivin 3 artiklan 4 kohdan ja 4 artiklan 5 kohdan oikeusperustana.

87 — Tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-376/98, EU:C:2000:544, 100 kohta) ja tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 82 kohta).

88 — Ennakkoratkaisumenettelyn kohteena ei ole se, onko direktiivin 18 artiklan 1 kohta suhteellisuusperiaatteen mukainen.

89 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 258–263 kohta.

90 — Tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 77–80 kohta) ja tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 34 kohta); ks. tästä myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 89 ja 90 kohta.

B *Suhteellisuusperiaate*

145. Toinen ja kolmas kysymys koskevat suhteellisuusperiaatetta. Sen yhteydessä käsitellään ensinnäkin – BAT:n väitteen pohjalta – tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, kieltoa (kolmannen kysymyksen a osa) ja toiseksi tarkastellaan – useiden yritysten väitteiden pohjalta – erilaisia vaatimuksia, joita direktiivissä asetetaan tupakkatuotteiden pakkausmerkinnöille ja pakkauksille (toinen kysymys ja kolmannen kysymyksen b ja c osa).

146. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin. Periaate edellyttää, että kyseessä olevan säännöstön legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.[91] Kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten pakottava, ja asetettujen rasitteiden on oltava asianmukaisessa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin nähden.[92]

147. Unionin säädösten oikeasuhteisuutta koskevassa tuomioistuinvalvonnassa on otettava huomioon, että kun on kyse perusoikeuksiin puuttumisesta, unionin lainsäätäjän harkintavallan laajuus voi osoittautua rajoitetuksi tiettyjen seikkojen vuoksi. Näitä ovat muun muassa kyseinen ala, perusoikeuskirjassa taatun oikeuden luonne, puuttumisen luonne ja vakavuus sekä sen päämäärä.[93]

1. Elinkeinovapauden loukkaukset

148. Useimmat toisessa ja kolmannessa kysymyksessä käsiteltävät ongelmat koskevat elinkeinovapautta (perusoikeuskirjan 16 artikla). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan elinkeinovapauteen voidaan puuttua moninaisilla julkisen vallan toimilla, joilla voidaan yleisen edun nimissä rajoittaa taloudellisen toiminnan harjoittamista,[94] jolloin unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, kun on kyse aloista, joilla sen toiminnalta edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja.[95]

149. On kiistatonta, että unionin lainsäätäjän oli direktiiviä 2014/40 antaessaan ratkaistava juuri tällaisia monitahoisia taloudellisia, poliittisia ja sosiaalisia kysymyksiä, eikä yksikään menettelyn osapuolista kyseenalaista tätä vakavissaan. Vastaavasti unionin lainsäätäjälle oli jätettävä laaja harkintavalta direktiivin perustana olevien arviointien yhteydessä, erityisesti niiden toimenpiteiden osalta, joiden avulla voidaan parhaiten saavuttaa Euroopan sisämarkkinoilla edellytetty terveyden suojelun korkea taso (SEUT 9 artikla, SEUT 114 artiklan 3 kohta, SEUT 168 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan 35 artiklan toinen virke). Näin on senkin vuoksi, että markkinoiden tulevaa kehitystä koskevien ennusteiden osalta voidaan luonnollisestikin tutkia korkeintaan niiden uskottavuutta.

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

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

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

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

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

150. Tästä harkintavallasta seuraa, että unionin lainsäätäjän on katsottava loukanneen suhteellisuusperiaatetta vain, jos kyseinen unionin toimi on *ilmeisen suhteeton*, toisin sanoen jos se ei selvästi sovellu asetettujen oikeutettujen tavoitteiden saavuttamiseen, ylittää selvästi sen, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi, tai sillä on näihin tavoitteisiin nähden selvästi suhteettomia haittoja. [96] Sitä vastoin on merkityksetöntä, onko säädöksessä toteutettu toimenpide ainoa mahdollinen vai myös ainoastaan tarkoituksenmukaisin.

151. Tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, kieltoa ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen joitakin esille ottamia tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjä ja pakkauksia koskevia vaatimuksia on tutkittava seuraavaksi näiden arviointiperusteiden mukaisesti.

a) Tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, kielto (kolmannen kysymyksen a osa)

152. Tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, kielto, jonka oikeasuhteisuutta unionin tuomioistuimelta kolmannen kysymyksen a osassa kysytään, ilmenee direktiivin 7 artiklan 1 ja 7 kohdasta.

153. Kiellon tarkoituksena on varmistaa terveyden suojelun korkea taso Euroopan sisämarkkinoilla. Kaikki tunnusomaiset maut – on sitten kyse mentolista tai muista makuaineista – voivat lähtökohtaisesti miedontaa tai peittää tupakansavun yleensä kitkerää, jopa pistävää makua. Näin syntyy unionin lainsäätäjän näkemyksen mukaan vakava vaara, että maustetut tupakkatuotteet helpottavat tupakoimattomien tupakan käytön aloittamista [97] ja vaikeuttavat tupakoijien – ainakin osan heistä – nikotiiniriippuvuudesta vapautumista. [98]

154. Erityistä käytännön merkitystä tässä yhteydessä on *mentolisavukkeiden* kiellolla, joka seuraa mainitusta säännöksestä 20.5.2020 alkaen. [99] Ennakkoratkaisupyynnössä ja asianosaisten yritysten huomautuksissa on perusteltuja oikeasuhteisuuden näkökulmasta esitettyjä lausumia ainoastaan tästä mentolisavukkeiden kiellosta. Minäkin keskityn vastaavasti esitettyjen oikeudellisten ongelmien käsittelyssä mentolisavukkeiden kiellon oikeasuhteisuuteen.

i) Kiellon soveltuvuus

155. Kiista koskee jo mentolisavukkeiden kiellon soveltuvuutta direktiivin tavoitteena olevaan terveyden suojelun parantamiseen. On kyse siitä kiistanalaisesta kysymyksestä, miten mentolisavukkeiden kielto vaikuttaa nykyisten ja mahdollisten tupakoitsijoiden kulutuskäyttäytymiseen. Kaikki menettelyn osapuolet perustavat väitteensä tieteellisiin tutkimuksiin ja moittivat vastapuolta siitä, ettei niiden näkemyksillä ole riittäviä tieteellisiä perusteluja.

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

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

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

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

99 — Päivämäärä 20.5.2020 käy ilmi direktiivin 7 artiklan 14 kohdasta, koska mentolisavukkeiden myyntimäärät unionin laajuisesti ovat yli 3 %, mitä yksikään menettelyn osapuolista ei ole kiistänyt.

157. Unionin lainsäätäjän oli nimittäin direktiiviä antaessaan otettava huomioon ennalta varautumisen periaate.[100] Kun sen vuoksi, että suoritetut tutkimukset eivät ole riittäviä, vakuuttavia tai selviä, osoittautuu mahdottomaksi määrittää varmasti, onko väitetty riski olemassa ja kuinka merkittävä se on, mutta todellinen vahinko kansanterveydelle on todennäköinen siinä tilanteessa, että riski toteutuisi, ennalta varautumisen periaatteen nojalla on oikeus toteuttaa rajoittavia toimenpiteitä, kunhan ne ovat syrjimättömiä ja objektiivisia.[101]

158. Myöskään WHO:n esittämä pyyntö, että maailmanlaajuisesti rajoitettaisiin sellaisten ainesosien, jotka voivat parantaa tupakan makua, myös mentolin,[102] käyttöä tupakkatuotteissa tai kiellettäisiin se, pelkästään ilmentää ennalta varautumisen periaatetta.

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

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

ii) Kiellon tarpeellisuus

161. Osa menettelyyn osallistuvista yrityksistä ja Puola lisäksi kiistävät, että mentolisavukkeiden markkinoille saattamisen kielto on tarpeellinen direktiivin päämääränä olevan terveyden suojelun korkean tason saavuttamiseksi Euroopan sisämarkkinoilla.

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

– Yleisen, kaikkia tunnusomaisia makuja koskevan kiellon tarpeellisuus

163. Ensimmäisestä aihepiiristä on todettava, että esitin jo edellä – SEUT 114 artiklan yhteydessä – etteivät osan menettelyyn osallistuvista yrityksistä mentolisavukkeiden erityisasemasta maustettujen savukkeiden markkinasegmentissä esittämät perustelut vakuuta.[103]

164. Toisin kuin BAT katsoo, tunnusomaisten makujen kiellon tarpeellisuutta terveyden suojelun korkean tason saavuttamiseksi sisämarkkinoilla ei voi kyseenalaistaa lyhyellä viittauksella siihen, että tupakointiin liittyvät terveysvaarat ovat kaikkien tiedossa, myös ja nimenomaan nuorten ihmisten.

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

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

102 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 74–76 kohta.

103 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 65 kohta.

165. Se seikka, että monet asianomaisista tuntevat tietyt vaarat, ei missään tapauksessa tarkoita vielä sitä, että julkisen sektorin pitäisi purkaa olemassa olevat turvallisuustoimenpiteet tai luopua uusista. Kenellekään ei tulisi mieleen esimerkiksi kumota moottoripyöräilijöiden kypäräpakkoa tai moottoriajoneuvojen matkustajien turvavyöpakkoa vain, koska useimmat tiellä liikkujat ovat jo riittävän tietoisia tieliikenteen vaaroista ja käyttäytyvät vapaaehtoisesti järkevästi.

166. Kieltämällä kaikki tunnusomaiset maut direktiivissä noudatetaan WHO:n laatimia suuntaviivoja, kuten käy ilmi erityisesti direktiivin 1 artiklasta ja johdanto-osasta.[104] Vaikka suuntaviivat eivät ole luonteeltaan oikeudellisesti sitovia, kuten BAT, Mane ja Puola perustellusti korostavat, ne ovat epäilemättä ja nimenomaan mentolin sääntelyä koskevia suosituksia.[105] Kun otetaan huomioon laaja harkintavalta, joka unionin lainsäätäjälle SEUT 114 artiklassa annetaan sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteiden antamisen yhteydessä, se saattoi ryhtyä toimenpiteisiin, joihin unioni ei ollut kansainvälisellä tasolla konkreettisesti velvoitettu mutta joita suositellaan.

167. Kuten jo mainittiin,[106] jos unionin lainsäätäjä ei olisi sisällyttänyt mentolia tunnusomaisten makujen kieltoon, direktiivin vaikutus korkeatasoisen terveyden suojelun aikaansaamiseen olisi ollut huomattavasti vähäisempi. Maustettujen tupakkatuotteiden nykyisille ja mahdollisille kuluttajille olisi nimittäin jäänyt sisämarkkinoilla varavaihtoehdoksi edelleen mentolisavukkeet, mikä helpottaisi nuorten ja nuorten aikuisten tupakan käytön aloittamista ja voisi samalla vaikeuttaa tupakoijien nikotiiniriippuvuudesta vapautumista.[107]

168. Lisäksi Euroopan unioni olisi todennäköisesti ollut alttiimpi prosessiriskille WTO:ssa, jos se ei olisi kieltänyt mentolisavukkeita muiden maustettujen savukkeiden tavoin. WTO:n riitojenratkaisuelin piti vuonna 2012 julkaisemassaan raportissa sitä WTO:n sääntöjen rikkomisena, että Yhdysvallat kielsi neilikan makuisten savukkeiden myynnin, kun taas mentolisavukkeita sai edelleen myydä.[108] BAT:n käsityksestä poiketen ei vaikuta mitenkään poissuljetulta vaan pikemminkin loogiselta soveltaa tätä WTO:n raporttia tässä yhteydessä kiinnostaviin ongelmiin, varsinkin kun raportin lähtökohtana on neilikan ja mentolin makuisten savukkeiden vertailu (WTO:n kaupan teknisiä esteitä koskevassa sopimuksessa tarkoitettuina samankaltaisina tuotteina).

169. Kun nämä seikat otetaan huomioon, *kaikkien* tunnusomaisten makujen, mukaan lukien mentoli, kiellon tarpeellisuutta ei voi vakavasti asettaa kyseenalaiseksi.[109] Yleinen kielto ei missään tapauksessa ylitä *selvästi* sitä, mikä on tarpeellista korkeatasoisen terveyden suojelun tavoitteen saavuttamiseksi Euroopan sisämarkkinoilla.

170. Tähän ei vaikuta sekään seikka, että tietyt tupakkatuotteet – nimittäin sikarit – on direktiivin 7 artiklan 12 kohdassa vapautettu toistaiseksi tunnusomaisten makujen kiellosta. Unionin lainsäätäjälle SEUT 114 artiklassa annettu laaja harkintavalta[110] ei sulje pois jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten asteittaista yhdenmukaistamista. Parlamentti ja neuvosto saattoivat lisäksi ottaa nykyisessä tilanteessa lähtökohdaksi sen, että tunnusomaisiin makuihin liittyviä terveysvaaroja esiintyy erityisesti savukkeiden ja kääretupakan yhteydessä, koska nämä tupakkatuotteet ovat erityisen houkuttelevia nuorille.[111]

104 — Direktiivin johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

105 — Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 76 kohta.

106 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 69 kohta.

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

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

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

110 — Tuomio REWE-Zentrale (37/83, EU:C:1984:89, 20 kohta); tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-66/04, EU:C:2005:743, 45 kohta); tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto (C-217/04, EU:C:2006:279, 43 kohta) ja tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 35 kohta).

111 — Direktiivin johdanto-osan 19 perustelukappale.

– Oletetut lievemmät keinot

171. Osa menettelyn osapuolista, erityisesti Von Eicken ja Puola, esittävät oletettuja lievempiä keinoja, joista unionin lainsäätäjän olisi pitänyt niiden mielestä päättää tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, kiellon sijaan: ikärajojen käyttöönotto maustettujen tupakkatuotteiden myynnissä, kohdennetut valistuskampanjat ja sallittujen tai kiellettyjen makuaineiden unionin laajuisen luettelon (eräänlaisen ”positiivisen luettelon” tai ”negatiivisen luettelon”) vahvistaminen.

172. Tähän on todettava, että oikeasuhteisuuden arvioinnissa voidaan ottaa huomioon mahdolliset unionin lainsäätäjän toimia lievemmät keinot ainoastaan silloin, kun ne soveltuvat yhtä hyvin kyseisellä unionin säädöksellä tavoitellun päämäärän saavuttamiseen. [112]

173. Mainittujen ikärajojen kohdalla näin ei ole. Kuten menettelyyn osallistuvat unionin toimielimet ja useat menettelyyn osallistuvista jäsenvaltioista vakuuttavasti ovat esittäneet, ikärajoja on helppo kiertää, ja niiden noudattamista on erittäin vaikea valvoa. [113]

174. Yhtä vähän voidaan mahdollisia valistuskampanjoita tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, vaarallisuudesta pitää yhtä hyvin soveltuvina kuin kaikkien tupakkatuotteiden, joissa on tunnusomainen maku, myyntikieltoa. Kuten komissio perustellusti toteaa, tällaiset valistuskampanjat eivät lainkaan sovellu tunnusomaisten makujen käyttöä koskevista erilaisista kansallisista sääntelyistä johtuvien kaupan esteiden poistamiseen tai niiden syntymisen estämiseen SEUT 114 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

175. Von Eickenin direktiivin 7 artiklan vaihtoehtona ehdottaman makuaineita koskevan positiivisen tai negatiivisen luettelon julkaisemisen ratkaisevana haittana olisi se, että tällainen sääntelytekniikka olisi kankea, sääntelyä voitaisiin kiertää ja luetteloa pitäisi jatkuvasti päivittää alan nopean kehityksen vuoksi. Tällainen menettelytapa rajoittaisi lisäksi suhteellisuusperiaatteen (SEU 5 artiklan 4 kohta) vastaisesti liiallisesti kansallisten elinten jäljellä olevaa liikkumavaraa.

iii) Oikeasuhteisuus suppeammassa merkityksessä

176. Osa menettelyn osapuolista kritisoi lopuksi mentolisavukkeiden kieltoa suppeammin tarkastellun oikeasuhteisuuden kannalta. Ne valittavat taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia, joita mentolisavukkeiden kielto niiden käsityksen mukaan aiheuttaa, erityisesti tupakkateollisuuden toimittajille ja erikoistuotteiden valmistajille mutta myös eräille tupakanviljelyä harjoittaville maanviljelijöille.

177. Tässä yhteydessä on aluksi hylättävä Benkertin väite, jonka mukaan komissio ei kuullut direktiiviehdotusta valmistellessaan riittävästi tiettyjä tuotantoketjun alkupään markkinoilla toimivia yrityksiä. [114] Vaikka komission suorittama vaikutusten arviointi voikin toimia unionin lainsäätäjän tukena, [115] se ei sido unionin lainsäätäjää oikeudellisesti. [116] Mahdolliset virheet kuulemismenettelyssä, johon vaikutusten arviointi perustuu, eivät siis johda väistämättä direktiivin lainvastaisuuteen. Toiseksi erityisesti Benkert on myöntänyt, että yritys on kyllä kertonut komissiolle kantansa. Sitä seikkaa, ettei Benkertin käsityksellä ollut asiallisesti toivottua vaikutusta, ei voi vakavasti ottaen pitää merkkinä lainsäädäntömenettelyn valmistelun puutteesta.

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

113 — Ks. samana päivänä esittämäni ratkaisuehdotus Puola v. parlamentti ja neuvosto (C-358/14, 120 ja 121 kohta) ja samana päivänä esittämäni ratkaisuehdotus Pillbox 38 (C-477/14, 144 ja 145 kohta).

114 — Tann esittää vastaavanlaisen väitteen SEUT 114 artiklan yhteydessä.

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

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

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

179. On kuitenkin muistettava, että ihmisten terveyden suojelu on unionin oikeuden arvojärjestyksessä huomattavasti korkeammalla kuin tällaiset lähinnä taloudelliset edut (ks. SEUT 9 artikla, SEUT 114 artiklan 3 kohta, SEUT 168 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan 35 artiklan toinen virke), niin että terveyden suojelulla voidaan perustella sitä, että tietyille talouden toimijoille koituu huomattaviakin epäedullisia taloudellisia seurauksia. [117]

180. Se, että tiettyjen jäsenvaltioiden tietyt yritykset tai peräti kokonaiset teollisuudenalat kärsivät mentolisavukkeiden kiellosta mahdollisesti enemmän kuin muut yritykset tai muiden jäsenvaltioiden talous, ei tee direktiiviin sisältyvää tunnusomaisten makujen kieltoa suhteettomaksi. Kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden taloudellisten rakenteiden erot, on vaikea kuvitella tapausta, jossa unionin säädös vaikuttaa kaikkiin jäsenvaltioihin täsmälleen samalla tavalla. [118] Kuten asian käsittelyyn unionin tuomioistuimessa osallistuneet unionin toimielimet perustellusti korostavat, lainsäädännön lähentäminen Euroopan sisämarkkinoilla menettäisi pääosin merkityksensä, jos sitä voisi toteuttaa ainoastaan tapauksissa, joissa kaikissa jäsenvaltioissa vallitsevat jo muutenkin pitkälti samanlaiset olosuhteet.

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

182. Useiden menettelyn osapuolista ennustamasta salakuljetuksen lisääntymisestä ja pimeiden markkinoiden kukoistamisesta voin todeta, että pidän tätä väitettä tässä yhteydessä yhtä tehottomana kuin SEUT 114 artiklan yhteydessä. [119]

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

184. Näin ollen oletus, että mentolisavukkeiden kielto olisi suhteellisuusperiaatteen vastainen, on perusteeton.

b) Tupakkatuotteiden pakkausmerkinnöille ja pakkauksille asetetut vaatimukset (kolmannen kysymyksen b ja c osa)

185. Kolmannen kysymyksen b ja c osa koskevat tupakkatuotteiden pakkausmerkinnöille ja pakkauksille asetettuja erilaisia vaatimuksia, jotka sisältyvät direktiivin 8 artiklan 3 kohtaan, 9 artiklan 3 kohtaan, 10 artiklan 1 kohdan a, c ja g alakohtaan ja 14 artiklaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee BAT:n väitteen johdosta unionin tuomioistuimelta, ovatko näistä säännöksistä johtuvat ”pakkausten yhdenmukaistamistoimenpiteet” oikeasuhteisia.

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

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

119 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 84 ja 85 kohta.

i) Savukepakkausten muoto, koko ja vähimmäissisältö (kolmannen kysymyksen b osa)

186. Direktiivin 8 artiklan 3 kohdan, 9 artiklan 3 kohdan, 10 artiklan 1 kohdan g alakohdan ja 14 artiklan tarkastelusta käy ilmi lähinnä, että savukepakkausten on oltava muodoltaan suorakulmaisia särmiöitä, noudatettava tiettyjä mittoja ja sisällettävä vähintään 20 savuketta ja yhdistettyjä terveysvaroituksia (jotka koostuvat ennalta määrätystä tekstistä ja siihen sopivasta värikuvasta).[120] Mainittujen terveysvaroitusten on puolestaan noudatettava tiettyjä mittoja, ja ne on painettava tai kiinnitettävä pysyvästi niin, ettei niitä voida irrottaa, ja niiden on oltava kokonaan näkyvissä, ja lisäksi ne eivät saa rikkoutua vähittäismyyntipakkauksen avaamisen yhteydessä. Näin maksimoidaan niiden tehokkuus.[121]

187. Menettelyn osapuolet ovat pääosin yhtä mieltä siitä, että tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjä ja pakkauksia koskevat yhdenmukaiset säännökset soveltuvat direktiivin yleisen tavoitteen saavuttamiseen, joka on sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen samalla kun varmistetaan terveyden suojelun korkea taso.[122] Yksikertaistetusti sanottuna tuotteiden pakkausmerkintöjä ja pakkauksia koskevat yhdenmukaiset säännökset lisäävät niiden liikkuvuutta sisämarkkinoilla, ja hyvin näkyvät varoitustekstit edistävät samanaikaisesti terveyden suojelua.

188. BAT:tä häiritsevät joka tapauksessa savukepakkausten muotoa, kokoa ja vähimmäissisältöä koskevat direktiivin säännökset. Yritys on sitä mieltä, että terveyden suojelun kannalta olisi riittänyt, että säädetään siitä, että pakollisten varoitustekstien on oltava kokonaan näkyvissä ja ettei pakkauksen muoto saa vääristää niitä.

189. BAT:n esittämä pelkkä varoitustekstien näkyvyysvaatimus olisi epäilemättä vähemmän rajoittava toimenpide kuin direktiivin 2014/40 hyvin yksityiskohtaiset savukepakkausten muotoa, kokoa ja vähimmäissisältöä koskevat vaatimukset. Kuten menettelyyn osallistuvat unionin toimielimet oikeutetusti ovat korostaneet, tällainen yleinen näkyvyysvaatimus olisi suhteellisen epämääräinen, ja sen noudattaminen ja valvonta aiheuttaisivat liikaa kiistoja. Se olisi siis huomattavasti tehottomampi kuin unionin lainsäätäjän tosiasiallisesti valitsema toimenpidenippu, joka sisältää yleisen näkyvyysvaatimuksen ohella myös savukepakkausten muotoa, kokoa ja vähimmäissisältöä koskevia konkreettisia vaatimuksia.

190. Lyhyesti sanottuna suurempien pakkausten varoitustekstit näkyvät paremmin kuin pienempien, ja ne on helpompi lukea suorakulmaisista särmiöistä kuin muun muotoisista. Direktiivin sisältämät savukepakkausten muotoa, kokoa ja vähimmäissisältöä koskevat vaatimukset lisäävät näin ollen erityisellä tavalla terveysvaroitusten näkyvyyttä ja maksimoivat niiden tehokkuuden.

191. Lisään vielä, että savukepakkausten muodon ja koon yhdenmukaistaminen voi muutenkin – ja täysin riippumatta terveysvaroitusten näkyvyydestä ja luettavuudesta – parantaa terveyden suojelua Euroopan sisämarkkinoilla. Mitä vähemmän yliampuva tuotteen pakkaus on, sitä vähemmän kuluttajat, ennen kaikkea nuorimmat, tuntevat houkutusta ostaa sitä. Houkuttelevuus- tai hauskuustekijä, joka voi liittyä epätavallisiin tai erityisen silmiinpistäviin pakkauksiin, mutta myös erikoisuus, joka voi olla ominaista uudenlaisille tai epätavallisille pakkauksille (ajatellaan esimerkiksi mahdollista vetovoimaa, jota nuoret naispuoliset kuluttajat tuntevat huulipunan muotoisiin savukepakkauksiin), on tällöin vähäisemmässä roolissa ostopäätöstä tehtäessä.

120 — Kääretupakan vähittäismyyntipakkauksia koskevat vaatimukset eivät ole käsiteltävässä asiassa olleet riidan kohteena. Yksinkertaisuuden vuoksi en sen vuoksi käsittele niitä lähemmin. On kuitenkin selvää, että jäljempänä esitettäviä lausumia voidaan soveltaa vastaavasti myös kääretupakkaan.

121 — Ks. myös direktiivin johdanto-osan 28 perustelukappale.

122 — Tavoitteesta ks. erityisesti direktiivin 1 artiklan loppu ja johdanto-osan 5, 6, 8 ja 36 perustelukappale.

192. Tilanne on samankaltainen savukepakkausten vähimmäissisällön kohdalla. Kun se määritetään vähintään 20 savukkeeksi, kuten direktiivin 14 artiklassa, erityisesti nuorten ja nuorten aikuisten ostokynnys on korkeampi kuin monin paikoin vielä käytettävissä olevien pienempien pakkausten yhteydessä. Pienemmät myyntiyksiköt houkuttelevat aloittamaan tupakan käytön, koska ne ovat halvempia ja tutustuttavat kuluttajan tuotteeseen pienemmin askelin.

193. Direktiivillä toteutettavasta savukepakkausten muotoa, kokoa ja vähimmäissisältöä koskevasta yhdenmukaistamisesta seuraa luonnollisesti tupakkatuotteiden valmistajien valikoiman pieneneminen ja myynti- ja kilpailumahdollisuuksien heikkeneminen. Tuotteiden ja tuotemerkkien suurimpaan mahdolliseen kilpailuun liittyvän pelkän taloudellisen edun on kuitenkin väistyttävä ihmisten terveyden suojelun rinnalla, joka, kuten mainittiin, on huomattavasti korkeammalla unionin oikeuden arvojärjestyksessä (ks. tästä SEUT 9 artikla, SEUT 114 artiklan 3 kohta, SEUT 168 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan 35 artiklan toinen virke).

ii) Yhdistettyjen terveysvaroitusten koko (kolmannen kysymyksen c osa)

194. Direktiivin 10 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdasta seuraa lisäksi, että savukepakkauksiin on laitettava yhdistetyt terveysvaroitukset, jotka koostuvat ennalta määrätystä tekstistä ja siihen sopivasta värikuvasta (a alakohta) ja joiden on katettava 65 prosenttia pakkauksen etu- ja takapuolen ulkopinnasta (c alakohta).

195. BAT:n mukaan mainittu velvollisuus, jonka mukaan 65 prosenttia pinnasta on käytettävä yhdistettyihin terveysvaroituksiin, on mielivaltainen ja suhteeton.[123] Yrityksen, ja sitä seuraavan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, väite kohdistuu näin ollen lähinnä direktiivin 10 artiklan 1 kohdan c alakohtaan eikä niinkään varsinaiseen yhdistettyä terveysvaroitusta koskevaan periaatteeseen, joka sisältyy direktiivin 10 artiklan 1 kohdan a alakohtaan.

– Suurikokoisten terveysvaroitusten soveltuvuus terveyden suojeluun

196. BAT väittää Von Eickenin tukemana erityisesti, ettei ole todistettu tieteellisesti, että suurikokoisilla yhdistetyillä terveysvaroituksilla on lisäarvoa Euroopan sisämarkkinoiden tavoitteena olevan terveyden suojelun korkean tason saavuttamisen kannalta.

197. Tähän on vastattava, että unionin tuomioistuin on jo aiemmin todennut, että savukepakkausten varoitusteksteihin liittyvät velvollisuudet ovat ”hyväksytty keino houkutella kuluttajia vähentämään tupakkatuotteiden kulutusta tai saada heidät käyttämään tuotteita, joihin liittyvät terveysriskit ovat pienempiä”.[124] On järkeenkäypää soveltaa tätä oikeuskäytäntöä käsiteltävässä asiassa ja olettaa, että varoitustekstit ovat sitä tehokkaampia, mitä paremmin ne näkyvät ja mitä suurempi osa niille on varattu savukepakkauksen pinnasta.

198. Muuten on selvää, että unionin lainsäätäjä on perustanut riidanalaisen säännöksen ”uuteen tieteelliseen näyttöön” ja ”tutkimuksiin” perustellakseen tarvetta mukauttaa yleisesti pakkausmerkintöjä koskevia säännöksiä ja erityisesti velvollisuutta ottaa käyttöön ”suuret yhdistetyt terveysvaroitukset”.[125] Saattaa olla, että muut tutkimukset, etenkin BAT:n ja Von Eickenin käyttämät, sallivat toisenlaiset päätelmät. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että direktiivin 10 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdassa

123 — Menettelyn kohteena ei sen sijaan ole direktiivin 9 artiklan 3 kohdan viimeisen alakohdan mukainen lisävelvollisuus, jonka mukaan savukepakkauksen *sivupinnoilla* on oltava yhtäältä yleisvaroitus ja toisaalta tiedotusviesti, joiden on katettava 50 % siitä pinnasta, jolle ne painetaan.

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

125 — Direktiivin johdanto-osan 25 perustelukappale.

asetetut vaatimukset *eivät selvästi soveltuisi* direktiivin tavoitteiden saavuttamiseen. Tämä pätee etenkin, kun otetaan huomioon ennalta varautumisen periaate ja laaja harkintavalta, joka unionin lainsäätäjälle annetaan niiden toimenpiteiden valinnan yhteydessä, joiden avulla voidaan parhaiten saavuttaa Euroopan sisämarkkinoilla edellytetty korkeatasoinen terveyden suojelu. [126]

199. Kun direktiivissä edellytetään suuria yhdistettyjä terveysvaroituksia, siinä noudatetaan lisäksi, kuten käy ilmi erityisesti direktiivin 1 artiklasta ja johdanto-osasta, [127] WHO:ssa laadittuja suosituksia, joissa puolestaan vedotaan nimenomaisesti tieteellisiin todisteisiin yhdistettyjen terveysvaroitusten tehokkuudesta. [128]

– Suurten varoitustekstien tarpeellisuus

200. Edellä esitetystä huolimatta BAT ja Von Eicken korostavat, etteivät yhdistetyt varoitukset, jotka peittävät 65 prosenttia pakkauksen pinnasta, ole tarpeen WHO:sta johtuvien Euroopan unionin kansainvälisten velvoitteiden noudattamiseksi. Molempien yritysten mielestä riittää, että säilytetään unionin tähänastinen sääntely ja käytetään 30 prosenttia pakkauksen etupuolen pinnasta ja 40 prosenttia takapuolen pinnasta peittäviä terveysvaroituksia. [129]

201. On totta, ettei WHO:n puitesopimuksesta tai siihen liittyvistä suuntaviivoista seuraa konkreettista velvoitetta varata yhdistetyille terveysvaroituksille nimenomaan 65 prosenttia savukepakkausten pinnasta. Puitesopimuksen 11 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv alakohdassa määrätään pikemminkin ainoastaan, että varoitustekstien ”on peitettävä” vähintään 30 prosenttia savukepakkauksen näkyvimmistä pinnoista. Samassa määräyksessä on kuitenkin toinenkin vaatimus, jonka mukaan varoitustekstien on peitettävä vähintään 50 prosenttia savukepakkauksen näkyvimmistä pinnoista. Direktiiviin lopulta valittu 65 prosentin osuus on vastaavasti linjassa sen kanssa, mitä kansainvälisellä tasolla pidetään tavoittelemisen arvoisena.

202. Muuten on itsestään selvää, että unionin lainsäätäjällä oli laajan harkintavaltansa, joka sillä on SEUT 114 artiklan mukaisia sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteitä antaessaan, perusteella valtuudet säätää tupakkatuotteiden valmistajia ja maahantuojia koskevista laajemmista velvoitteista kuin kansainvälisellä tasolla edellytetään. Direktiivin 10 artiklan 1 kohdan c alakohdassa vahvistettu yhdistetyille terveysvaroituksille varattu 65 prosenttia savukepakkausten pinnasta ei missään tapauksessa ylitä *selvästi* sitä, mikä on kansainvälinen konteksti huomioon ottaen tarpeellista korkeatasoisen terveyden suojelun tavoitteen saavuttamiseksi Euroopan sisämarkkinoilla.

203. BAT:n ja Von Eickenin lievempänä vaihtoehtona esittämä tupakkatuotteiden alaikäisille myynnin kielto ei ole korkeatasoisen terveyden suojelun varmistamisen kannalta yhtä sopiva keino. Kielto koskisi ensinnäkin ainoastaan nuoria, kun taas suurikokoiset yhdistetyt terveysvaroitukset tupakkapakkauksissa on suunnattu kaikille kuluttajille. Kuten edellä jo todettiin, [130] ikärajaa on lisäksi helppo kiertää ja sen noudattamista vaikea valvoa.

126 — Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 148–151 ja 157 kohta.

127 — Direktiivin johdanto-osan 24 perustelukappale.

128 — Ks. ”Guidelines for Implementation of Article 11”, 12 ja 14 kohta, WHO:n puitesopimuksen osapuolten konferenssin päätökset kolmannessa kokouksessa Durbanissa (2008), FCTC/COP/3(10).

129 — Direktiivin 2001/37 5 artiklan 5 kohta.

130 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 173 kohta.

– Oikeasuhteisuus suppeammassa merkityksessä ja väite mielivaltaisuudesta

204. On myös hylättävä BAT:n ja Von Eickenin esittämä väite, jonka mukaan se, että yhdistetyille terveysvaroituksille on varattava 65 prosenttia savukepakkausten pinnasta, rajoittaa kohtuuttomasti kyseisten yritysten vapautta muotoilla tupakkatuotteiden pakkausta ja kilpailla samalla tuotteilla ja tuotemerkeillä. Kuten jo mainittiin, on nimittäin otettava huomioon, että ihmisten terveyden suojelu on unionin oikeuden arvojärjestyksessä huomattavasti korkeammalla kuin yritysten tällaiset lähinnä taloudelliset edut (ks. tästä SEUT 9 artikla, SEUT 114 artiklan 3 kohta, SEUT 168 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan 35 artiklan toinen virke), niin että terveyden suojelulla voidaan perustella tietyille talouden toimijoille koituvat huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset. [131]

205. Koska yleensä noin kolmannes savukepakkauksen pinnasta on yhä käytettävissä tuotekohtaisten tietojen esittämiseen ja tavaramerkkien käyttö sellaisenaan on edelleen mahdollista tupakkatuotteiden markkinoinnissa, direktiivin 10 artiklan 1 kohdan c alakohta ei vaikuta kyseisten yritysten elinkeinovapauteen tai niiden teollis- ja tekijänoikeuksien keskeiseen sisältöön. [132]

206. Unionin lainsäätäjällä tällaisissa asioissa oleva laaja harkintavalta ei tietenkään vapauta parlamenttia ja neuvostoa velvollisuudesta perustaa valintansa objektiivisiin kriteereihin. [133] Pelkästään se seikka, että parlamentti ja neuvosto ovat vahvistaneet, että tietty osuus pinnasta – tässä 65 prosenttia – on käytettävä terveysvaroituksiin, ei BAT:n käsityksestä poiketen ole merkki mielivaltaisuudesta. Johtuu pikemminkin asian luonteesta ja on lisäksi oikeusvarmuuden periaatteen mukaista, että kaikkien vastakkaisten intressien ja oikeushyvien punnitsemisen jälkeen ja kaikki merkitykselliset seikat huomioon ottaen oli vahvistettava tietty luku.

207. Parlamentin ja neuvoston lopulta vahvistama 65 prosentin osuus on muuten kyseisille yrityksille edullisempi kuin komission direktiiviehdotuksessaan ehdottama 75 prosenttia. [134]

208. Unionin lainsäätäjä ei toiminut mitenkään mielivaltaisesti varsinkaan tämän varoituksille varatun pinta-alan pienentämisen yhteydessä, vaan se antoi harkintavaltansa puitteissa tupakkatuotteiden valmistajien ja maahantuojien taloudellisille intresseille hieman suuremman painoarvon terveyden suojelun korkean tason vaatimuksiin verrattuna kuin komissio ottaen näin huomioon kyseisten yritysten toiveet.

209. Kaiken kaikkiaan ei siis ollut direktiiviä annettaessa *mielivaltaista* eikä *ilmeisen suhteetonta* asettaa tavoiteltava terveyden suojelun korkea taso etusijalle taloudellisiin seikkoihin verrattuna ja varata 65 prosenttia savukepakkausten pinnasta yhdistetyille terveysvaroituksille.

iii) Välipäätelmä

210. Edellä esitetyn perusteella tupakkatuotteiden pakkausmerkinnöille ja pakkauksille asetettujen vaatimusten, jotka sisältyvät direktiivin 8 artiklan 3 kohtaan, 9 artiklan 3 kohtaan, 10 artiklan 1 kohdan a, c ja g alakohtaan ja 14 artiklaan, ei voida siis todeta olevan suhteellisuusperiaatteen vastaisia.

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

132 — Vastaavasti edeltävästä sääntelystä tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 132 kohta).

133 — Tuomio Arcelor Atlantique et Lorraine ym. (C-127/07, EU:C:2008:728, 58 kohta) ja tuomio Vodafone ym. (C-58/08, EU:C:2010:321, 53 kohta).

134 — Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, 19.12.2012, COM(2012) 788 final, 9 artiklan 1 kohdan c alakohta.

2. Sananvapauteen puuttuminen (toinen kysymys)

211. Sananvapaudelle (perusoikeuskirjan 11 artikla) on omistettu ainoastaan tämän ennakkoratkaisumenettelyn yksi näkökohta, nimittäin toinen kysymys, joka koskee direktiivin 13 artiklaa. On merkille pantavaa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin *ei* ole kyseenalaistanut sananvapauden kannalta kolmannen kysymyksen c osassa käsiteltyä velvollisuutta käyttää suuria yhdistettyjä terveysvaroituksia. Ainoastaan täydellisyyden vuoksi otan vapauden todeta, että seuraavia sananvapautta koskevia näkemyksiä [135] voidaan soveltaa myös viimeksi mainittuun problematiikkaan. [136]

212. Direktiivin 13 artikla on otsikon ”Tuotteen esittämistapa” alla. Yksinkertaistetusti sanottuna kyseisessä säännöksessä kielletään harhaanjohtava mainonta tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksessa ja myyntipäällyksessä tai sellaisen vaikutelman antaminen, että kyseiset tupakkatuotteet ovat terveellisiä, orgaanisesti arvokkaita tai vähemmän haitallisia kuin muut tupakkatuotteet (13 artiklan 1 kohta). Vähittäismyyntipakkauksissa ja myyntipäällyksissä ei saa myöskään tarjota taloudellista etua (13 artiklan 2 kohta).

213. Direktiivin 13 artiklaa koskevien kysymysten taustalla lienee se, että osalla pääasian oikeudenkäyntiin osallistuvista yrityksistä (nimittäin PMI:llä, BAT:llä ja Von Eickenilla) on valikoimassaan tai ne haluavat ottaa valikoimaansa uudenlaisia tupakkatuotteita tai erikoistuotteita, joista ne haluaisivat markkinoinnin parantamiseksi ilmoittaa kuluttajille tuotteiden pakkaustiedoissa. Tällöin voivat olla kyseessä esimerkiksi (väitetyt) pienemmän riskin tupakkatuotteet, [137] mutta myös luonnonmukaisesti viljelty tupakka tai biologisesti helpommin hajoavia suodattimia sisältävä tupakka.

a) Direktiivin 13 artiklan tulkinta (toisen kysymyksen a osa)

214. Toisen kysymyksen a osassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, kielletäänkö direktiivin 13 artiklassa ”tupakkatuotteiden pakkauksissa olevat todenmukaiset ja ei-harhaanjohtavat toteamukset tupakkatuotteista”.

215. Tähän kysymykseen vastaamiseksi riittää, että tutkitaan yhtäältä direktiivin 13 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäistä lausetta ja toisaalta 13 artiklan 1 kohdan loppuosaa. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei esitä direktiivin 13 artiklan 2 kohtaa koskevia näkemyksiä, viimeksi mainittua säännöstä ei tarvitse käsitellä.

216. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisestä lauseesta voidaan todeta, että jo säännöksen sanamuodosta seuraa, että siinä kielletään ainoastaan vähittäismyyntipakkauksen ja myyntipäällyksen harhaanjohtavat tiedot, jotka edistävät tupakkatuotteen myyntiä tai kannustavat sen kulutukseen. Säännöksessä ei siis kielletä todenmukaisia ja ei-harhaanjohtavia toteamuksia.

217. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdan a alakohdan loppuosan ja b–e alakohdan kiellot eivät, pelkän sanamuotonsa perusteella tarkasteltuina, sen sijaan rajoitu nimenomaisesti pelkästään harhaanjohtaviin tietoihin.

135 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 226–237 kohta.

136 — Siltä osin kuin osa ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvista yrityksistä vetoaa muiden kysymysten yhteydessä sananvapautta koskeviin väitteisiin, vastaukseni niihin käy ilmi seuraavista näkemyksistä (226–237 kohta).

137 — PMI mainitsi asiaa unionin tuomioistuimessa käsiteltäessä uudenlaisen tuotteen, jossa tupakkaa ei polteta vaan ainoastaan kuumennetaan.

218. Kuten direktiivin johdanto-osasta [138] käy ilmi, näidenkin säännösten tavoitteena on kuluttajien suojelu harhaanjohtavalta tiedolta. Toisin kuin osa menettelyyn osallistuvista yrityksistä näyttää luulevan, harhaanjohtamisen käsitettä ei saa kuitenkaan tulkita suppeasti. Direktiivissä perustaksi otettua harhaanjohtamisen käsitettä ei saa varsinkaan tulkita niin, että tupakkatuotteita koskevat todenmukaiset toteamukset olisivat aina sallittuja tupakkatuotteiden pakkauksissa.

219. Kuten menettelyyn osallistuvat unionin toimielimet ja Irlanti ja Ranska perustellusti korostavat, vaara kuluttajan harhaanjohtamisesta tai ei-toivotuista houkutuksista voi syntyä myös todenmukaisten toteamusten seurauksena siinä yhteydessä, jossa ne esitetään, tai tuotteiden pakkauksissa olevien useiden tietojen yhteisvaikutuksesta.

220. Jopa toteamus, joka yksinään tarkasteltuna voi olla aivan paikkansapitävä – esimerkiksi viittaus luonnonmukaisesti viljeltyyn tupakkaan tai biologisesti helpommin hajoaviin suodattimiin – voi saada monen kuluttajan luulemaan, että heidän kannattaisi hankkia ja käyttää kyseistä tupakkatuotetta. Tässä tilanteessa tupakointiin liittyvät huomattavat terveysvaarat voisivat kaikista tupakkatuotteen pakkauksessa olevista varoituksista huolimatta jäädä näiden kuluttajien mielessä taustalle tai vaikuttaa ainakin suhteellisilta. [139]

221. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdan tavoitteena on sitä vastoin sulkea pois kaikki sellaiset tupakkatuotteen ostamisen houkuttimet, jotka liittyvät tuotteen oletettuihin myönteisiin ominaisuuksiin tai oletettuun myönteiseen imagoon, ja myötävaikuttaa näin terveyden suojelun korkeaan tasoon Euroopan unionissa. Erityisesti direktiivin 13 artiklan 1 kohdan b–e alakohdan avulla on tarkoitus estää tupakkatuotteen hankinnan ja kulutuksen esittäminen kuluttajalle tietyissä tupakkatuotteen pakkauksessa olevissa tiedoissa harhauttavan myönteisessä valossa ja lisähoukutuksen luominen näin ostamiseen ja kuluttamiseen.

222. Luomutupakka on nyt ja vastaisuudessakin terveydelle äärimmäisen vaarallinen tuote. Tupakoinnin terveysvaaroista tietoisen kuluttajankaan ei saa antaa – edes alitajuisesti – ymmärtää tupakkatuotteen pakkauksen tietojen perusteella, että hänen olisi suositeltavaa tai ympäristön kannalta kannattavaa polttaa luomutupakkaa. Tupakkatuotteiden käyttöön liittyviä terveysvaaroja koskevaa tupakoijan mahdollista huonoa omaatuntoa ei saa suhteuttaa siten, että hän tekee itselleen tai planeetalleen hyvää tarttumalla perinteisten savukkeiden sijasta luomutupakkaan.

223. Tähän direktiivin 13 artiklan 1 kohdan b–e alakohdan suhteellisen tiukkaan tulkintaan ei voi vastata siten, että unionin oikeudessa vallitsee tavallisesti järkevän ja valistuneen kuluttajan ihanne. Kun on nimittäin kyse tuotteista, jotka voivat aiheuttaa huomattavia terveysvaaroja, on oikeutettua säädellä kaupallista viestintää tiukemmin kuin muutoin tehtäisiin. Tämä pätee erityisesti, kun sääntelyn painopiste on – kuten nyt – nuorten ja nuorten aikuisten suojelussa. [140]

224. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa ei tietenkään kielletä tupakkatuotteen pakkauksen kaikkia asiasisällöllisesti päteviä tietoja tupakkatuotteen luonteesta. Olisi pohdittava esimerkiksi sitä, että direktiivin 13 artiklan 1 kohdan c alakohtaa tulkitaan suppeasti siten, että siinä sallitaan makuaineiden maininta pakkauksessa neutraalissa tai ei-mainostavassa muodossa, siltä osin kuin tällaisten makuaineiden käyttö on poikkeuksellisesti edelleen sallittua direktiivin 7 artiklan 12 kohdan nojalla. Miten muuten kuluttaja voisi valita tunnusomaisen maun sisältävien ja sisältämättömien tupakkatuotteiden välillä? Kiellettyjä ovat direktiivin 13 artiklan 1 kohdan mukaan sitä vastoin kaikki sellaiset – myös todenmukaiset – tuotteen pakkauksessa olevat tiedot tai toteamukset, jotka objektiivisesti tarkasteltuna ovat omiaan saamaan aikaan yhden tai useita kyseisessä säännöksessä kuvatuista vaikutuksista.

138 — Direktiivin johdanto-osan 25 perustelukappaleen toinen virke ja 27 perustelukappale.

139 — Vastaavasti tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 137 ja 138 kohta) ja tuomio Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, 51 ja 52 kohta).

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

225. Toisen kysymyksen a osaan on näin ollen vastattava tiivistettynä seuraavasti:

direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siinä kielletään myös tupakkatuotteen pakkauksessa olevat todenmukaiset toteamukset, siltä osin kuin nämä toteamukset ovat objektiivisesti tarkasteltuna omiaan aiheuttamaan yhden tai useita kyseisessä säännöksessä kuvatuista vaikutuksista.

b) Direktiivin 13 artiklan pätevyys (toisen kysymyksen b osa)

226. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisen kysymyksen b osan yhteydessä unionin tuomioistuin joutuu pohtimaan direktiivin 13 artiklan pätevyyteen liittyvää problematiikkaa. Tämä osakysymys esitetään ainoastaan siltä varalta, että toisen kysymyksen a osaan vastataan myöntävästi. Jos toisen kysymyksen a osaan vastataan esittämälläni tavalla, toisen kysymyksen b osaan pitää myös vastata.

227. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee yritysten PMI ja BAT pääasian oikeudenkäynnissä esittämien vastaavien väitteiden perusteella lähinnä, onko direktiivin 13 artiklan 1 kohta sananvapauden ja suhteellisuusperiaatteen vastainen.

228. Sananvapaus on vahvistettu perusoikeuskirjan 11 artiklassa. Tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta.

229. Kun yritystä kielletään esittämästä tuotteensa pakkauksessa tiettyjä tietoja tuotteen luonteesta, kuten direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa edellä esitetyn tulkinnan mukaan tehdään, sitä voidaan pitää puuttumisena tähän perusoikeuteen. Näin estetään ensinnäkin yritystä levittämästä kaupallisessa viestinnässään mielipiteitä ja tietoja tuotteistaan, ja toiseksi kuluttajia estetään saamasta laajempaa tietoa näistä tuotteista.

230. Tällainen oikeuksiin puuttuminen voi olla perusteltua perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, luettuna yhdessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kohdan kanssa, mainituin edellytyksin. Käsiteltävässä asiassa on epäselvää ainoastaan se, noudatetaanko direktiivissä – Euroopan unionin lainsäädäntötoimessa (SEUT 289 artiklan 3 kohta) [141] – suhteellisuusperiaatetta.

231. Koska sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden muodostamalla perusoikeudella on demokraattisessa yhteiskunnassa niin perustava rooli, unionin lainsäätäjälle ei voi tietenkään antaa sen rajoittamisen yhteydessä samaa laajaa harkintavaltaa kuin esimerkiksi elinkeinovapauteen puuttumisen yhteydessä. [142] Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, jonka oikeuskäytäntö perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan on otettava tässä huomioon, tunnustaa lähtökohtaisesti harkintavallan tällä alalla. [143] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sananvapauden

141 — Direktiivin 13 artikla, joka on unionin lainsäädäntötoimeen sisältyvä nimenomainen säännös, täyttää lailla säätämistä koskevan edellytyksen. Ks. vastaavasti tuomio Digital Rights Ireland (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat), jossa unionin tuomioistuin on tarkastellut direktiivin yhteensopivuutta perusoikeuksien kanssa ja jossa se *ei* todennut, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaista lailla säätämistä koskevaa edellytystä olisi rikottu.

142 — Unionin tuomioistuin on korostanut hiljattain tuomiossa Digital Rights Ireland (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 47 kohta), että harkintavallan laajuus riippuu aina kyseisestä perusoikeudesta ja yksittäistapauksen tilanteesta. Unionin toimielinten laajasta harkintavallasta elinkeinovapauteen puuttumisen yhteydessä ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 148–151 kohta.

143 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio markt intern Verlag ja Beermann v. Saksa (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, 33 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Casado Coca v. Espanja (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, 50 kohta).

merkityksen markkinataloudessa huomioon ottaen katsonut jo pitkään, että yritysten kaupallisen viestinnän rajoitukset on tutkittava perusteellisesti ja vastakkaisia intressejä on punnittava yksittäistapauksen kaikki merkitykselliset olosuhteet huomioon ottaen.[144] Tällä tavalla on myös unionin tuomioistuimen suoritettava oikeasuhteisuuden arviointinsa käsiteltävässä asiassa.

232. Käsiteltävässä asiassa ei ole tuotu esiin seikkoja, joiden nojalla voitaisiin katsoa, että direktiivin 13 artiklan 1 kohtaan sisältyvät tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksen ja myyntipäällyksen merkintöjä koskevat vaatimukset eivät soveltuisi unionin lainsäätäjän tavoitteena olevan terveyden suojelun korkean tason varmistamiseen Euroopan sisämarkkinoilla tai eivät olisi tarpeen sen saavuttamiseksi. Joidenkin ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvien yritysten esittämiä lisävaroituksia (esimerkiksi selvennyksiä, joiden mukaan luomutupakka ei ole terveydelle vähemmän haitallista kuin muu tupakka) ei voida pitää yhtä soveliaina keinoina kuluttajien terveyden suojelemiseksi kuin direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa mainittujen tietojen täydellistä kieltoa.[145]

233. Myöskään vastakkaisten intressien kokonaisarviointi ei tue PMI:n, BAT:n ja Von Eickenin esittämää väitettä. Sellaisten mielipiteiden ja tietojen levitys, joiden tarkoituksena on – kuten tässä – yksinomaan taloudellisten intressien ajaminen, ansaitsee ensinnäkin vähäisemmän perusoikeudellisen suojan kuin muiden mielipiteiden ilmaisu talouden alalla tai peräti poliittisten mielipiteiden ilmaisu. Toiseksi unionin lainsäätäjä toimii direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa yleisen edun hyväksi – terveyden suojelun korkean tason varmistamiseksi Euroopan sisämarkkinoilla – jolla on tunnetusti erityisen suuri painoarvo (ks. tästä SEUT 9 artikla, SEUT 114 artiklan 3 kohta, SEUT 168 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan 35 artiklan toinen virke).

234. Tässä tilanteessa tupakkatuotteiden valmistajien kaupallista viestintää koskevat rajoitukset, jotka käyvät ilmi direktiivin 13 artiklan 1 kohdasta, eivät ole suhteettomia säännöksen terveyden suojelua koskeviin tavoitteisiin verrattuna, varsinkin kun on kyse tuotteista, joihin liittyy huomattavia terveysriskejä.

235. Kyseisten yritysten pitää terveyden suojelun korkean tason varmistamiseksi hyväksyä direktiivin 13 artiklan 1 kohdasta johtuva rajoitus, joka koskee niiden mahdollisuuksia mainostaa sinänsä todenmukaisten toteamusten avulla tuotteitaan ja kilpailla näillä tuotteilla muiden yritysten kanssa.[146] Myös kuluttajien voidaan odottaa saavan kansanterveyden suojelemiseksi tupakkatuotteiden valmistajilta ainoastaan sellaista tietoa, joka ei johda heitä harhaan ja jossa ei esitetä tuotteita harhauttavan myönteisessä valossa.

236. Kun unionin lainsäädäntötoimella rajoitetaan yritysten kaupallista, yksinomaan myynninedistämiseen tähtäävää viestintää, sillä ei ole vaikutusta sananvapauden keskeiseen sisältöön (perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke).

237. Kaiken kaikkiaan unionin tuomioistuimen on näin ollen päätettävä nyt vastaavasti kuin jo direktiivin 13 artiklan 1 kohtaa edeltävän sääntelyn[147] yhteydessä ja todettava, ettei suhteellisuusperiaatetta – ja näin ollen myöskään sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta – ole loukattu.

144 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Casado Coca v. Espanja (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, 51 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Stambuk v. Saksa (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, 39 kohta).

145 — Näin jo tuomiossa British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, 140 kohta); vastaavasti samana päivänä esittämäni ratkaisuehdotus Puola v. parlamentti ja neuvosto (C-358/14, 122 kohta).

146 — Vastaavasti tuomio Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, 52 ja 53 kohta); asiallisen totuudenmukaisen mainonnan rajoituksesta ks. lisäksi myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio markt intern Verlag ja Beermann v. Saksa (ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, 35 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Casado Coca v. Espanja (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001545089, 51 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Stambuk v. Saksa (ECLI:CE:ECHR:2002:1017JUD003792897, 39 kohta).

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

C Säädös- ja täytäntöönpanovallan siirto

238. Neljännessä, viidennessä ja kuudennessa kysymyksessä otetaan esiin lähinnä se ongelma, onko unionin lainsäätäjä siirtänyt komissiolle direktiivin eri säännöksissä liikaa valtaa delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten antamiseen. Koska totesin jo, ettei näitä kysymyksiä voida ottaa tutkittavaksi,[148] käsittelen jäljempänä pintapuolisesti ainoastaan tämän erittäin monitahoisen aiheen tiettyjä erityisen tärkeitä näkökohtia.

239. Tämän problematiikan käsittelyssä ei ole keskeisessä asemassa Euroopan parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan käsitys, jota useat menettelyn osapuolista laajasti ovat käsitelleet. Saattaa olla, että kyseinen valiokunta on esittänyt kritiikkiä, joka koskee direktiivin niitä säännöksiä, joissa komissiolle siirrettiin valta antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Valiokunnan lausunto on kuitenkin ainoastaan valmisteleva asiakirja, joka ei välttämättä heijasta parlamentin mielipidettä lainsäätäjänä ja johon ei voi vedota tuomioistuimessa sitä vastaan.

1. SEUT 290 artiklan vaatimukset, jotka koskevat valtaa antaa delegoituja säädöksiä (neljäs kysymys)

240. Neljännessä kysymyksessä otetaan tutkittavaksi direktiivissä komissiolle annettuja valtuuksia delegoitujen säädösten antamiseen, nimittäin direktiivin 3 artiklan 2 ja 4 kohdan, 4 artiklan 5 kohdan, 7 artiklan 5, 11 ja 12 kohdan, 9 artiklan 5 kohdan, 10 artiklan 1 kohdan f alakohdan ja 3 kohdan, 11 artiklan 6 kohdan, 12 artiklan 3 kohdan, 15 artiklan 12 kohdan ja 20 artiklan 11 ja 12 kohdan sisältämät. Ne koskevat useita erilaisia aiheita, erityisesti tupakkatuotteiden päästöjä ja niiden mittausta, tupakkatuotteiden ainesosia, terveysvaroituksia ja sähkösavukkeita.

241. SEUT 290 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan unionin lainsäätäjä voi siirtää komissiolle valtaa antaa muita kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyä perussäädöstä (*delegoidut säädökset*).

242. SEUT 290 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan tällaiseen säädösvallan siirtoon liittyy kaksi edellytystä: Kyseisessä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä on ensinnäkin määriteltävä nimenomaisesti tällaisen säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto. Tietyn alan keskeisistä osista voidaan toiseksi säätää vain lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävällä säädöksellä, eikä säädösvallan siirto voi näin ollen koskea näitä osia. Siirretyn säädösvallan antaminen koskee siis viime kädessä sellaisten sääntöjen vahvistamista, jotka muodostavat osan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyllä perustoimella määriteltyä säännöstöä.[149]

243. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tässä yhteydessä pääasian oikeudenkäynnin kantajien lausumiin, joiden mukaan riidanalaiset säädösvallan siirrot komissiolle koskevat SEUT 290 artiklan määräysten vastaisesti asioiden keskeisiä osia ja ettei niiden tavoitteita, sisältöä ja soveltamisalaa ole määritelty riittävästi.

244. Neljännen kysymyksen taustalla oleva oikeusriita liittyy lähinnä siihen, koskeeko komissiolle siirretty toimivalta direktiivissä säänneltyjen asioiden keskeisiä osia.

148 — Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 44–47 kohta.

149 — Tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-427/12, EU:C:2014:170, 38 kohta) ja tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-88/14, EU:C:2015:499, 29 kohta); vastaavasti jo ennen SEUT 290 artiklan voimaantuloa tuomio Alliance for Natural Health ym. (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, 90 kohta), jossa todettiin, että kun yhteisön lainsäätäjä aikoi siirtää toimivaltaansa tarkistaa kyseiseen lainsäädäntötoimeen liittyviä seikkoja, sen tehtävänä oli taata se, että kyseinen valta oli selvästi rajattu ja että sen käyttöön voitiin kohdistaa tiukkaa valvontaa sen vahvistamien objektiivisten kriteereiden osalta.

245. SEUT 290 artiklaan sisältyvän nimenomaisen keskeisiä osia koskevan säädösvallan siirron kiellon myötä perussopimuksiin on sisällytetty vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan säänneltävää asiaa koskevien keskeisten säännösten antaminen kuuluu unionin lainsäätäjälle.[150] Tällaisten keskeisten säännösten on siis sisällyttävä itse lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävään perussäädökseen, eikä säädösvallan siirto voi näin ollen koskea niitä.[151]

246. Sen, mitkä asiaa koskevat osat on luokiteltava keskeisiksi, on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen valvonnan kohteena. Tällöin on tarpeen ottaa huomioon kyseessä olevan alan ominaisuudet ja erityispiirteet.[152]

247. Unionin tuomioistuin on aina tulkinnut keskeisten säännösten käsitettä suppeasti. Se on tulkinnut keskeisiksi erityisesti ainoastaan säännökset ja määräykset, joiden tarkoituksena on ilmentää yhteisön politiikan perussuuntaviivoja.[153] Tähän on liittynyt suurpiirteisten perusteiden luonti sääntelytoimivallan komissiolle siirron valvomiseksi, jolloin unionin tuomioistuin – toiminnallista tulkintaa noudattaen – on soveltanut erityisesti käytännön vaatimuksia.[154]

248. Unionin tuomioistuin päätti hiljattain tätä aiempaa oikeuskäytäntöä jatkaen ja täsmentäen, ettei toimivallan siirtoa voida soveltaa säännöksiin, joiden antaminen edellyttää sellaisten poliittisten valintojen tekemistä, joiden yhteydessä on punnittava vastakkaisia intressejä ja jotka kuuluvat sen vuoksi unionin lainsäätäjän omiin tehtäviin.[155] Samanaikaisesti se täsmensi keskeisyyden käsitettä, kun se katsoi, että unionin lainsäätäjän toimet ovat tarpeen, kun julkisen vallan käyttöä koskevaa toimivaltaa myönnettäessä puututaan merkittävästi kyseessä olevien henkilöiden perusoikeuksiin.[156]

249. SEUT 290 artiklasta ja siihen liittyvästä oikeuskäytännöstä ilmenevät säädösvallan siirtoa koskevat vaatimukset ilmentävät näin ollen viime kädessä Euroopan unionin vallanjakoa ja toimielinten tasapainoa.

250. Käsiteltävän asian ennakkoratkaisupyynnössä ei esitetä mitään konkreettisia perusteita sille, että direktiivin riidanalaiset säännökset eivät olisi näiden vaatimusten mukaisia. Menettelyn osapuolten kirjallisten ja suullisten perustelujen huomioon ottamisen jälkeenkään en kyseenalaista sitä, että unionin lainsäätäjä on itse säännellyt keskeisiä osia direktiivin kaikilla mainituilla aloilla ja tehnyt itse valinnat, joilla on mahdollista poliittista merkitystä tai jotka voisivat muuten olla arkaluontoisia.

251. Unionin lainsäätäjä on myös määritellyt selvästi komissiolle siirretyn vallan tavoitteet ottaen huomioon sisämarkkinoilla tavoiteltavan terveyden suojelun korkean tason: tupakkatuotteiden päästöjä on rajoitettava ja alennettava edelleen, päästöjen mittauksen on tapahduttava tiettyjen etukäteen määritettyjen standardien mukaan, tupakkatuotteiden ainesosia on säänneltävä ja tällöin on kiellettävä erityisesti tunnusomaiset maut, ja unionin lainsäätäjä on tehnyt kaikki nämä periaatepäätökset itse samoin kuin vahvistanut vaatimuksen terveysvaroitusten kiinnittämisestä tupakkatuotteiden pakkauksiin, mukaan lukien erityisvaatimuksen *yhdistetyistä* varoituksista.

150 — Tuomio Köster (25/70, EU:C:1970:115, 6 kohta); tuomio Saksa v. komissio (C-240/90, EU:C:1992:408, 36 kohta); tuomio Atlanta v. Euroopan yhteisö (C-104/97 P, EU:C:1999:498, 76 kohta) ja tuomio parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516, 64 kohta).

151 — Tuomio Romkes (46/86, EU:C:1987:287, 16 kohta); tuomio parlamentti v. komissio (C-156/93, EU:C:1995:238, 18 kohta); tuomio Söhl & Söhlke (C-48/98, EU:C:1999:548, 34 kohta) ja tuomio parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516, 64 kohta).

152 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516, 67 ja 68 kohta).

153 — Tuomio Saksa v. komissio (C-240/90, EU:C:1992:408, 37 kohta) ja tuomio Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, EU:C:2000:364, 21 kohta).

154 — Ks. maatalousmarkkinaoikeudesta esimerkiksi tuomio Rey Soda (23/75, EU:C:1975:142, 10–14 kohta); tuomio Vreugdenhil (22/88, EU:C:1989:277, 16 kohta) ja tuomio Belgia ja Saksa komissio (C-9/95, C-23/95 ja C-156/95, EU:C:1997:50, 36 kohta), tai ulkomaankauppaoikeudesta tuomio Portugali v. komissio (C-159/96, EU:C:1998:550, 41 kohta).

155 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516, 65 ja 76 kohta).

156 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516, 77 kohta).

252. Siirretyn täytäntöönpanovallan, jonka unionin lainsäätäjä tässä yhteydessä antaa komissiolle SEUT 290 artiklan mukaisesti, tarkoituksena on erityisesti mukauttaa Euroopan sisämarkkinoilla tupakkatuotteisiin ja vastaaviin tuotteisiin sovellettavia säännöstöjä eräillä erityisen teknisillä aloilla aina uusimpaan tieteelliseen näyttöön ja ottaa tällöin huomioon terveyden suojelun korkean tason muodostama primaarioikeudellinen tavoite. [157]

253. Sikäli kuin komissiolle siirretty valta koskee joskus poikkeuksellisesti direktiivin vähemmän teknisiä alueita, kyse on kuitenkin aina lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän perussäädöksen sellaisista osista, joilla ei ole keskeistä merkitystä kokonaisuuden kannalta. Tämä pätee erityisesti direktiivin 7 artiklan 12 kohdan mukaiseen komission valtaan laajentaa jo savukkeita ja kääretupakkaa koskevaa tunnusomaisten makujen kieltoa muihin tupakkatuotteisiin – esimerkiksi sikareihin. Unionin lainsäätäjä on nimittäin itse jo tehnyt direktiivissä [158] poliittisen periaatepäätöksen tunnusomaisten makujen kieltämisestä terveyden suojelun korkean tason saavuttamiseksi, erityisesti nuorten osalta. Komissiolle ei anneta direktiivin 7 artiklan 12 kohdassa poliittista harkintavaltaa vaan pääosin tekninen tehtävä kehittää tunnusomaisten makujen kieltoa johdonmukaisesti tarkkailemalla jatkuvasti markkinaolosuhteita, aina kun kyseiset makuaineet voivat johtaa muissakin tupakkatuotteissa kuin savukkeissa kuluttajien, erityisesti nuorten terveyden vaarantumiseen.

254. Pelkästään se seikka, että jotkin komission sääntelemistä teknisistä näkökohdista voivat olla käytännössä yksittäisten yritysten kannalta hyvin merkityksellisiä, jopa ratkaisevan tärkeitä (esimerkiksi kysymys siitä, mitä enimmäispäästörajoja tupakkatuotteisiin sovelletaan, mitkä ainesosat ovat sallittuja ja miten täsmällisesti varoitukset on kiinnitettävä pakkaukseen), ei PMI:n, BAT:n ja Manen käsityksestä poiketen tee näistä kysymyksistä vielä SEUT 290 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja lainsäädännön keskeisiä osia. Kuten mainittiin, ratkaisevaa ei ole asianomaisten subjektiivinen kokemus vaan pikemminkin objektiivinen tarkastelu. [159]

255. Hylättävä on myös JTI:n väite, jonka mukaan säädösvallan siirrolta puuttuvat perustavat menettelytekniset turvamekanismit. Tässä yhteydessä riittää silmäys direktiivin 27 artiklaan, jossa säädetään yksityiskohtaisesti siirretyn vallan käyttämistavoista. Kyseisestä artiklasta käy lisäksi ilmi, minkä siirron peruuttamiseen lainsäätäjät ovat varanneet itselleen oikeuden (direktiivin 27 artiklan 3 kohta luettuna yhdessä SEUT 290 artiklan 2 kohdan a alakohdan kanssa) ja mitä valtaa voidaan käyttää ainoastaan, jos parlamentti tai neuvosto ei ilmaise vastustavansa sitä määräajassa (direktiivin 27 artiklan 5 kohta luettuna yhdessä SEUT 290 artiklan 2 kohdan b alakohdan kanssa).

256. Erityisesti direktiivin 27 artiklan 3 kohdan mukainen lainsäätäjän peruutusoikeus ja direktiivin 27 artiklan 5 kohdan mukainen vastustamisoikeus myös varmistavat, että parlamentti ja neuvosto voivat ryhtyä toimiin, jos komissio aikoo niiden mielestä vahvistaa niin tiukat enimmäispäästörajat, että se johtaisi BAT:n pelkäämään savukkeiden täyskieltoon tai ainakin lähentelisi sitä.

257. PMI väittää vielä, että erityisesti direktiivin 7 artiklan 5 ja 11 kohdan ainesosien sääntelystä ja direktiivin 10 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetun yhdistettyjen terveysvaroitusten kuva-arkiston määrittelemisestä ei pitäisi säätää SEUT 290 artiklassa tarkoitettujen delegoitujen säädösten vaan SEUT 291 artiklassa tarkoitettujen täytäntöönpanosäädösten avulla. Tässä yhteydessä riittää viittaus unionin lainsäätäjän harkintavaltaan sen valitessa näiden kahden tavan välillä siirtää komissiolle säädösvaltaa. [160] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tai PMI ei ole yksilöinyt, millä tavalla unionin lainsäätäjä on ylittänyt käsiteltävässä asiassa harkintavaltansa rajat ja tehnyt näin ilmeisen arviointivirheen antaessaan komissiolle vallan delegoitujen säädösten antamiseen.

157 — Ks. myös direktiivin johdanto-osan 51 perustelukappale.

158 — Ks. myös direktiivin johdanto-osan 19 ja 26 perustelukappale.

159 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 246 kohta.

160 — Tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-427/12, EU:C:2014:170, 40 kohta) ja tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-88/14, EU:C:2015:499, 28 kohta).

2. Väitetty vallan siirto unionin ulkopuolella oleville kansainvälisille elimille (viides kysymys)

258. Viides kysymys koskee direktiivin 3 artiklan 4 kohtaa ja 4 artiklan 5 kohtaa, joissa komissiolle siirretään valtaa antaa SEUT 290 artiklassa tarkoitettuja delegoituja säädöksiä, jotta unionin oikeudessa voidaan soveltaa tiettyjä kansainvälisellä tasolla sovittuja standardeja, jotka koskevat enimmäispäästörajoja, päästöjä ja mittausmenetelmiä. Pääasian oikeudenkäynnin kantajien väitteiden, joihin JTI yhtyy, nojalla vihjataan, että mainittujen säännösten sanamuoto on liian epätäsmällinen ja että niissä siirretään lainvastaisesti säädösvaltaa unionin toimielinjärjestelmän ulkopuolella oleville kansainvälisille järjestöille tai elimille.

259. Epätäsmällisyyttä koskevasta moitteesta voidaan todeta, että se koskee direktiivin 3 artiklan 4 kohtaan ja 4 artiklan 5 kohtaan sisältyvää viittausta WHO:n puitesopimuksen osapuolten tai WHO:n ”hyväksymiin standardeihin”, jotka komission on tarkoitus sisällyttää unionin lainsäädäntöön. BAT ja JTI ovat sitä mieltä, ettei ole selvää, tarkoitetaanko sillä myös täytäntöönpano-ohjeita ja mahdollisesti jopa yksittäisten osapuolten tai WHO:n aiejulistuksia.

260. Tämä väite on hylättävä. ”Hyväksytyillä standardeilla” ei voida tarkoittaa yksipuolisia aiejulistuksia, koska ne eivät ole luonteeltaan sopimuksia. Viittauksella ”hyväksyttyihin standardeihin” voidaan ja pitää sitä vastoin tarkoittaa myös täytäntöönpano-ohjeita, joilla on suuri merkitys WHO:n puitesopimuksen yhteydessä. Se seikka, että tällaisilla täytäntöönpano-ohjeilla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia ja että ne ovat ainoastaan suosituksia,[161] ei sulje pois sitä, että ne sisältävät sopimuspuolten WHO:n puitesopimuksen sääntöjen mukaisesti ”hyväksymiä standardeja”, joiden mukaisesti myös unionin ja sen jäsenvaltioiden on toimittava.[162]

261. Toisin kuin PMI, BAT ja JTI katsovat, mainittu viittaus kansainvälisellä tasolla ”hyväksyttyihin standardeihin” ei tarkoita lainvastaista säädösvallan siirtoa unionin toimielinjärjestelmän ulkopuolella oleville kansainvälisille elimille.[163] Säädöksiä, joilla kyseiset standardit pannaan täytäntöön Euroopan sisämarkkinoilla, antavat edelleen unionin toimielimet – direktiivin 3 artiklan 4 kohdan ja 4 artiklan 5 kohdan tapauksessa komissio.

262. Direktiivin 3 artiklan 4 kohtaa ja 4 artiklan 5 kohtaa ei saa niihin sisältyvän kategorisen sanamuodon ”komissio antaa” vuoksi tulkita väärin siten, että kyseisen unionin toimielimen kädet olisivat sidotut sisällön osalta ja kansainvälisten standardien sisällyttäminen unionin lainsäädäntöön tapahtuisi automaattisesti niitä tutkimatta. Direktiivin 3 artiklan 4 kohtaa ja 4 artiklan 5 kohtaa on pikemminkin tulkittava siten, ettei aseteta kyseenalaiseksi niiden yhteensopivuutta primaarioikeuden kanssa.[164] Tämä edellyttää, että komissio hoitaa unionin säädösten sisältöä muotoillessaan täysimääräisesti sille EU-sopimuksessa ja EUT-sopimuksessa, erityisesti SEUT 290 artiklassa, osoitetun tehtävän ja yleisesti roolinsa sopimusten vartijana.

263. Sanamuotoa ”komissio antaa” on vastaavasti pidettävä primaarioikeuden mukaisesti unionin lainsäätäjän komissiolle antamana *tehtävänä*, jonka mukaan komission *on* yleensä sisällytettävä lainsäädäntöön kansainvälisesti hyväksytyt standardit. Komission on tätä tehtävää täyttäessään kuitenkin varmistettava lisäksi, että kyseiset standardit sisällytetään unionin lainsäädäntöön *järjestelmän mukaisina*. Tähän viittaa myös direktiivin 3 artiklan 4 kohdan ja 4 artiklan 5 kohdan sanamuoto, jonka mukaan komission tehtävänä on sisällyttää kansainvälisesti hyväksytyt standardit

161 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 76 ja 166 kohta.

162 — Vastaavasti myös direktiivin johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen viimeinen virke, jossa unionin lainsäätäjä korostaa itse nimenomaisesti mainittujen täytäntöönpano-ohjeiden merkitystä.

163 — Tällaisen siirron kieltämisestä ks. lähtökohtaisesti tuomio Meroni v. korkea viranomainen (9/56, EU:C:1958:7), lisäksi tuoreemmista tuomio Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto ja parlamentti (C-270/12, EU:C:2014:18, erityisesti 42 ja 43 kohta).

164 — Tuomio komissio v. neuvosto (218/82, EU:C:1983:369, 15 kohta); tuomio Ordre des barreaux francophones et germanophone ym. (C-305/05, EU:C:2007:383, 28 kohta); tuomio komissio v. Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, 40 kohta) ja tuomio parlamentti v. neuvosto (C-540/13, EU:C:2015:224, 39 kohta).

unionin lainsäädäntöön. Sen on tällöin otettava huomioon unionin primaarioikeuden määräykset, erityisesti unionin perusoikeudet (SEU 6 artikla) ja unionin lainsäädännön yleiset periaatteet ja terveyden suojelun korkeaa tasoa koskeva velvoite (SEUT 9 artikla, SEUT 114 artiklan 3 kohta, SEUT 168 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan 35 artiklan toinen virke).

3. SEUT 291 artiklassa täytäntöönpanosäädösvallalle asetetut vaatimukset (kuudes kysymys)

264. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuudes kysymys tuo unionin tuomioistuimen pohdittavaksi eräiden pääasian oikeudenkäyntiin osallistuneiden yritysten kritiikin, joka koskee direktiivin 6 artiklan 1 kohtaa, 7 artiklan 2–4 ja 10 kohtaa, 9 artiklan 6 kohtaa ja 10 artiklan 4 kohtaa. Kaikissa näissä säännöksissä valtuutetaan komissio antamaan tiettyjä SEUT 291 artiklassa tarkoitettuja täytäntöönpanosäädöksiä. Unionin lainsäätäjää moititaan tässä yhteydessä ensinnäkin siitä, ettei se ole määritellyt riittävän selvästi täytäntöönpanosäädösten antamisen oikeudellisia edellytyksiä, ja toiseksi siitä, että se käyttää kyseisiä säädöksiä myös aloilla, joilla yhdenmukainen täytäntöönpano ei ole ”välttämätöntä eikä perusteltua”.

265. Täytäntöönpanotoimien välttämättömyydestä voidaan todeta aluksi, että unionin lainsäätäjällä on harkintavaltaa sen osalta, onko, ja jos on niin millä unionin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn toimen aloilla, välttämätöntä valtuuttaa komissio antamaan yhdenmukaisen täytäntöönpanon vuoksi SEUT 291 artiklassa tarkoitettuja täytäntöönpanosäädöksiä. Unionin tuomioistuimet tutkivat ainoastaan, onko tämän harkintavallan käytön yhteydessä tehty ilmeisiä arviointivirheitä. [165]

266. Käsiteltävässä asiassa sen enempää ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuin menettelyyn osallistuvat yrityksetkään eivät ole esittäneet objektiivisia perusteita sille, että direktiivin riidanalaiset osat eivät tarvitsisi täytäntöönpanotoimia. Niiden puhtaasti subjektiivinen arvio siitä, että täytäntöönpanosäädökset ”eivät ole välttämättömiä eivätkä perusteltuja”, ei ainakaan riitä direktiivin kyseisten säännösten kumoamiseen. [166]

267. Kyseessä olevien täytäntöönpanosäädösten antamisen konkreettisista oikeudellisista edellytyksistä on todettava, että oikeuskäytännössä on jo selvitetty, että parlamentin ja neuvoston lainsäätäjinä antamassa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävässä perussäädöksessä – käsiteltävässä asiassa direktiivissä – on vahvistettava kattava oikeussäännöstö, jota on, jotta se voidaan panna täytäntöön, vain täsmennettävä. [167] Komissiolla on puolestaan oikeus ryhtyä sille annetun täytäntöönpanovallan puitteissa kaikkiin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn perustoimen vaatimiin tai tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin, siltä osin kuin ne eivät ole lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn toimen vastaisia. [168] Komissio ei voi täytäntöönpanovaltaa käyttäessään muuten muuttaa eikä täydentää lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttyä toimea. [169]

268. Ei ole nähtävissä, miten direktiivin riidanalaiset säännökset olisivat mainittujen periaatteiden vastaisia. Unionin lainsäätäjä on siis itse määritellyt ohjaavan periaatteen sekä tärkeimpien lisäaineiden luettelon (direktiivin 6 artikla), ainesosien sääntelyn (direktiivin 7 artikla) että varoitusten (direktiivin 9 ja 10 artikla) yhteydessä ja tehnyt keskeiset ja poliittiset päätökset itse. [170] Unionin lainsäätäjä on

165 — Tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-427/12, EU:C:2014:170, 40 kohta) ja tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-88/14, EU:C:2015:499, 28 kohta).

166 — Objektiivisen tarkastelun välttämättömyydestä ks. myös tuomio parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516, 67 kohta).

167 — Tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-427/12, EU:C:2014:170, 40 ja 48 kohta); ks. myös tuomio parlamentti v. komissio (C-65/13, EU:C:2014:2289, 46 kohta).

168 — Tuomio parlamentti v. komissio (C-65/13, EU:C:2014:2289, 43 ja 44 kohta).

169 — Tuomio parlamentti v. komissio (C-65/13, EU:C:2014:2289, 45 kohta).

170 — Näistä kriteereistä ks. tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-427/12, EU:C:2014:170, erityisesti 38 ja 43 kohta) sekä lisäksi tuomio parlamentti v. neuvosto (C-355/10, EU:C:2012:516, 65 kohta).

erityisesti vahvistanut itse, että makuaineiden on oltava kiellettyjä ja että tuotteiden pakkauksiin on kiinnitettävä tietynlaiset ja -kokoiset (yhdistetyt) terveysvaroitukset. Komission tehtäväksi on jätetty tässä yhteydessä SEUT 291 artiklan mukaisesti ainoastaan täytäntöönpanon teknisiä yksityiskohtia täsmentävien säännösten antaminen.

4. Välipäätelmä

269. Kaiken kaikkiaan neljännessä, viidennessä ja kuudennessa kysymyksessä esitetyt näkökohdat eivät siis anna syytä kyseenalaistaa direktiivin 2014/40 tai sen yksittäisten säännösten pätevyyttä.

D *Toissijaisuusperiaate*

270. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lopuksi seitsemännessä kysymyksessään, onko direktiivi kokonaisuudessaan ja ovatko erityisesti sen 7 artikla, 8 artiklan 3 kohta, 9 artiklan 3 kohta, 10 artiklan 1 kohdan g alakohta, 13 artikla ja 14 artikla pätemättömiä siksi, etteivät ne ole toissijaisuusperiaatteen mukaisia.

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

272. Koska unionilla ei ole yleistoimivaltaa sisämarkkinoista säätämiseksi [171] ja sisämarkkinat kuuluvat unionin ja sen jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alaan (SEUT 4 artiklan 2 kohdan a alakohta), SEUT 114 artiklan mukaisiin yhdenmukaistamistoimenpiteisiin – ja siten myös nyt käsiteltävään direktiiviin – sovelletaan toissijaisuusperiaatetta. [172]

273. Toissijaisuusperiaatteen noudattaminen kuuluu unionin tuomioistuinten harjoittaman oikeudellisen valvonnan piiriin. [173] Tämä valvonta kohdistuu erityisesti kahteen näkökohtaan: ensinnäkin unionin säädösten sisällölliseen yhteensopivuuteen toissijaisuusperiaatteen kanssa ja toiseksi niiden perusteluihin toissijaisuusperiaatteen kannalta. Molempia näkökohtia sivutaan ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessä ainoastaan lyhyesti erityisesti kantajien ja kahden niitä tukevan väliintulijan, Benkertin ja Manen, pääasian oikeudenkäynnissä esittämien väitteiden pohjalta. Tarkastelen vastaavasti toissijaisuusperiaatetta nyt käsiteltävässä asiassa niiden väitteiden pohjalta, joita unionin tuomioistuimelle on esitetty seitsemännen kysymyksen yhteydessä, ja viittaan täydentävästi samana päivänä esittämiini ratkaisuehdotuksiin, joissa käsitellään joiltakin osin laajemmin toissijaisuusperiaatteeseen liittyvää problematiikkaa sekä unionin tuomioistuinten roolia ja tuomioistuinvalvonnan kriteerejä. [174]

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

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

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

174 — Ks. samana päivänä esittämäni ratkaisuehdotus Puola v. parlamentti ja neuvosto (C-358/14, 137–188 kohta) ja samana päivänä esittämäni ratkaisuehdotus Pillbox 38 (C-477/14, 156–180 kohta).

1. Direktiivin sisällöllinen yhteensopivuus toissijaisuusperiaatteen kanssa

274. Ennakkoratkaisupyyntö toimii ensinnäkin äänitorvena pääasian oikeudenkäynnin osapuolten moittimille seikoille, joiden avulla kyseenalaistetaan direktiivin ja erityisesti sen 7 artiklaan sisältyvän mentolikiellon sisällöllinen yhteensopivuus toissijaisuusperiaatteen kanssa.

275. SEU 5 artiklan 3 kohdan mukaisen toissijaisuusperiaatteen käytännön soveltamisen kannalta merkityksellinen on seuraava kaksivaiheinen testi:

— Ensiksi unionin toimielinten on tarkastettava, että ne ryhtyvät toimiin vain, sikäli ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät pysty riittävästi toteuttamaan tarkasteltavien toimenpiteiden tavoitteita (testin *kielteiset osatekijät*).

— Toiseksi unioni voi ryhtyä toimiin vain, sikäli ja siltä osin kuin tarkasteltavien toimenpiteiden tavoitteet voidaan niiden laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla (testin *myönteiset osatekijät*).

Molemmilla toissijaisuustestin osatekijöillä tarkastellaan viime kädessä kahdesta eri näkökulmasta yhtä ja samaa kysymystä, nimittäin sitä, onko tavoiteltavien päämäärien toteuttamiseksi toimittava unionin tasolla vai jäsenvaltioiden tasolla.

276. Sen enempää ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ennakkoratkaisupyynnössään kuin pääasian oikeudenkäynnin kantajat ja niitä tukevat väliintulijat eivät mainittavasti käsittele näitä toissijaisuustestin osatekijöitä.[175] Tähän liittyy muutakin: niiden toteamukset ovat monin paikoin niin yleisiä, että vaikka niitä lukisi kuinka hyväntahtoisesti, niistä puuttuvat tuomioistuinvalvonnan edellyttämät perustelut.[176] Sen vuoksi käsittelen jäljempänä ainoastaan kolmea pääasiallista väitettä, jotka kaikki koskevat mentolin käytön kieltoa tupakkatuotteiden tunnusomaisena makuna.

277. Ensimmäisen ja tärkeimmän väitteen mukaan unionin lainsäätäjän olisi pitänyt arvioida toissijaisuuskysymystä erityisesti mentolin tupakkatuotteissa käytön perusteella.

278. Tämä väite on perusteeton. Toissijaisuusperiaatteen noudattamista on nimittäin arvioitava lähtökohtaisesti koko direktiivin osalta eikä erikseen sen jokaisen säännöksen osalta.[177] Kuten jo SEU 5 artiklan 3 kohdan sanamuodosta voi päätellä, direktiiviin sisältyvät *toimenpiteet* on arvioitava ottamalla huomioon direktiivillä tavoitellut *päämäärät*. Vastaavasti käsiteltävässä asiassa toissijaisuuskysymystä ei pidä arvioida pelkästään *mentolisavukkeiden* osalta, sillä tämän erityisen savukelajin kieltoa ei voi – kuten edellä perusteellisesti jo kuvattiin[178] – pitää itsenäisenä ja erillisenä toimenpiteenä suhteessa kaikkien sellaisten tupakkatuotteiden kieltoon, joissa on tunnusomainen maku.

279. Toisen väitteen mukaan mentolisavukkeiden kiellon väitetty terveyspoliittinen tavoite olisi saavutettu paremmin jäsenvaltioiden tasolla.

280. Tämä väite ei vakuuta senkään vuoksi, että sen enempää direktiivin yleisesti kuin erityisesti riidanalaisen mentolisavukkeiden kiellon taustalla eivät ole pelkästään terveyspoliittiset näkökohdat. Niiden tarkoituksena on pikemminkin tupakkatuotteiden kaupan esteiden purkaminen varmistaen samalla korkeatasoinen terveyden suojelu.

175 — Ainoastaan Tann mainitsee, että toissijaisuustesti sisältää kaksi osatekijää, muttei perustele lähemmin sen enempää ensimmäistä kuin toistakaan.

176 — Ks. tästä tuomio Luxemburg v. parlamentti ja neuvosto (C-176/09, EU:C:2011:290, 80 kohta).

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

178 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 62–66 kohta.

281. Kuten jo mainittiin,[179] kaikkien tunnusomaisten makujen kielto on hinta tupakkatuotteiden mahdollisuudesta liikkua vapaasti Euroopan sisämarkkinoilla siten, että samanaikaisesti varmistetaan korkeatasoinen terveyden suojelu. Nämä kaksi tavoitetta ovat siis – Benkertin ja Manen käsityksestä poiketen – läheisessä yhteydessä ja vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Kun direktiivillä, kuten tässä, on kuitenkin samanaikaisesti kaksi tavoitetta, joiden välillä vallitsee keskinäinen riippuvuus, tavoitteita ei voi tarkastella toissijaisuustestin yhteydessä erikseen, vaan niitä on arvioitava yhdessä.[180]

282. Kolmannen väitteen mukaan mentolisavukkeiden markkinaolosuhteet – erityisesti markkinaosuudet – eroavat jäsenvaltioissa toisistaan, minkä vuoksi ei ole olemassa rajatylittävää ongelmaa ja jäsenvaltiot voivat itse toteuttaa mahdolliset tarvittavat toimenpiteet.

283. Edellä mainittujen väitteiden tavoin tätäkään ei voi hyväksyä. Ongelman, jolla on rajatylittävä ulottuvuus, olemassaoloa ei voi sulkea pois pelkästään sen seikan perusteella, että jäsenvaltioiden markkinaolosuhteet eroavat toisistaan. Ratkaisevaa on pikemminkin se, käydäänkö kyseisellä alalla mainittavaa rajatylittävää kauppaa tai onko sitä odotettavissa ja voivatko jäsenvaltiot yksinään ratkaista tehokkaasti tämän kaupan olemassa tai odotettavissa olevat esteet.

284. Käsiteltävässä asiassa on selvää, että tupakkatuotteiden markkinoille on tunnusomaista vilkas rajatylittävä kauppa,[181] että jäsenvaltioissa voimassa olevat tunnusomaisten makujen käyttöä koskevat säännöt eroavat selvästi toisistaan ja että on odotettavissa lisää eroja.[182] Tässä tilanteessa unionin lainsäätäjää ei voi moittia ilmeisen arviointivirheen tekemisestä,[183] kun se olettaa, että on olemassa ongelma, jolla on rajatylittävä ulottuvuus ja jota ei voida ratkaista pelkästään jäsenvaltioiden toimenpiteillä.[184]

285. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja menettelyyn osallistuvien yritysten esittämien toteamusten perusteella ei siten kaiken kaikkiaan voida todeta toissijaisuusperiaatteen sisällöllistä loukkaamista. Näin ollen unionin tuomioistuimen pitää ratkaista toissijaisuuskysymys nyt riidanalaisen direktiivin osalta samalla tavalla kuin sen edeltäjänkin osalta.[185]

2. Direktiivin riittävä perustelu toissijaisuusperiaatteen kannalta

286. Ennakkoratkaisupyynnössä arvostellaan toiseksi sitä, ettei unionin lainsäätäjä ole käsitellyt riittävästi toissijaisuusperiaatteen vaatimuksia, vaan on tyytynyt fraasimaiseen väitteeseen, että toissijaisuusperiaate on otettu huomioon. Tällä kritiikillä vihjataan viime kädessä, että direktiivin perustelut ovat puutteelliset.

287. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä unionin toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden.[186]

179 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 83 kohta.

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

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

182 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 67 ja 68 kohta sekä 74–80 kohta.

183 — Ilmeisen arviointivirheen muodostamasta arviointiperusteesta ks. täydentävästi samana päivänä esittämäni ratkaisuehdotus Puola v. parlamentti ja neuvosto (C-358/14, 146–148 kohta).

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

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

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

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

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

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

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

292. Tällaisen fraasimaisen ilmaisutavan, jollaisen direktiivin johdanto-osan 60 perustelukappale käsiteltävässä asiassa sisältää, ei tarvitse kuitenkaan välttämättä johtaa riidanalaisen unionin säädöksen kumoamiseen. Myös johdanto-osan muut perustelukappaleet voivat sisältää toissijaisuutta koskevia merkityksellisiä näkökohtia, vaikka niissä ei viitattaisi nimenomaisesti toissijaisuusperiaatteeseen. [187]

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

294. Edellä esitetystä riippumatta on otettava huomioon, ettei unionin säädöksen perusteluissa tarvitse vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia. Perusteluvelvollisuuden noudattamista on arvioitava ottaen huomioon riitautetun toimen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt. [188] Tämä pätee erityisesti, kun – kuten tässä – tarkoituksena on antaa soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joiden perusteluissa voidaan rajoittua kulloisenkin sääntelyn ja sille asetettujen tavoitteiden periaatteiden yleiseen kuvaukseen. [189]

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

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

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

295. Käsiteltävässä asiassa on tärkeää, että unionin lainsäätäjä saattoi ottaa perustaksi komission direktiiviehdotuksen [190] perustelut ja komission yksiköiden nyt riidanalaisen direktiivin laajasti valmistellun vaikutusten arvioinnin. [191] Jäsenvaltioiden erillisten sääntelyjen haittoja ja unionin tasolla tapahtuvan sääntelyn etuja käsitellään perusteellisesti erityisesti toissijaisuusperiaatteelle omistettujen kohtien ohella myös molempien tekstien useissa muissa kohdissa.

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

297. Myöskään toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan [192] 5 artiklasta ei voi päätellä, että ”yksityiskohtaisten tietojen”, jotka Lissabonin sopimuksessa nykyään määritetään toissijaisuuskysymyksissä unionin tasolla annettavan lainsäädännön edellytykseksi, pitäisi välttämättä sisältyä Euroopan parlamentin ja neuvoston lopulta hyväksymän säädöksen johdanto-osaan. Kun otetaan huomioon tähän liittyvien näkökantojen moninaisuus, se ei olisi käytännöllistäkään ja voisi helposti laajentaa johdanto-osaa liiallisesti.

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

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

3. Välipäätelmä

300. Kaiken kaikkiaan toissijaisuusperiaatetta ei voida todeta loukatun sen enempää aineellisesti kuin muodollisestikaan.

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

V **Ratkaisuehdotus**

302. Edellä esitetyn perusteella esitän, että unionin tuomioistuin vastaa High Court of Justicen (Administrative Court) esittämään ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

1) Ensimmäisen kysymyksen a osaa, b osaa ja c osan iii ja iv kohtaa sekä neljättä, viidettä ja kuudetta kysymystä ei oteta tutkittavaksi. Seitsemättä kysymystä ei oteta tutkittavaksi siltä osin kuin se koskee direktiivin 2014/40 muita säännöksiä kuin sen 7 artiklaa.

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

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

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

2) Muihin ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava seuraavasti:

a) Direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siinä kielletään myös tupakkatuotteiden pakkausten todenmukaiset toteamukset siltä osin kuin toteamukset ovat objektiivisesti tarkasteltuna omiaan aiheuttamaan yhden tai useita kyseisessä säännöksessä kuvatuista vaikutuksista.

b) Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelussa ei ole tullut esille mitään sellaista seikkaa, joka vaikuttaisi direktiivin 2014/40 pätevyyteen.