Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
23 päivänä joulukuuta 2015 [1]

Asia C-477/14

Pillbox 38 (UK) Limited

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

Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen — Direktiivin 2014/40/EU 20 artikla — Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistaminen, esittämistapa ja myynti — Sähkösavukkeet — Suhteellisuusperiaate — Oikeusvarmuuden periaate — Yhdenvertaisen kohtelun periaate — Toissijaisuusperiaate — Unionin perusoikeudet — Elinkeinovapaus ja omaisuudensuoja — Perusoikeuskirjan 16 ja 17 artikla

I **Johdanto**

1. Tuskin mikään toinen Euroopan unionin lainsäädäntö on johtanut vuosien saatossa niin katkeriin oikeusriitoihin kuin tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamisesta, esittämistavasta ja myynnistä unionin sisämarkkinoilla annetut eri direktiivit. [2]

2. Tältä osin poikkeusta ei muodosta myöskään viimeisin tällä alalla annettu sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpide eli direktiivi 2014/40/EU. [3] Unionin tuomioistuin käsittelee sitä parhaillaan kolmessa menettelyssä. SEUT 114 artiklan (aiempi EY 95 artikla tai ETY:n perustamissopimuksen 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 suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteeseen ja unionin perusoikeuksiin.

3. Näiden oikeuskysymysten, joihin liittyy erittäin merkittäviä taloudellisia etuja ja jotka vaikuttavat 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)?

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

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

3 — 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 pelkästään direktiivi).

4. Tässä ennakkoratkaisupyyntömenettelyssä, joka perustuu Pillbox 38 (UK) Limited -nimisen yrityksen [4] brittiläisessä tuomioistuimessa nostamaan kanteeseen, tutkittavana ei ole koko direktiivi vaan pelkästään sen 20 artiklaan sisältyvä uusi, unionin lainsäätäjän ensi kertaa sähkösavukkeista antama sääntely. Tällä sääntelyllä Euroopan unioni on ottanut myös kansainvälisesti tarkasteltuna merkittävän askeleen kohti sen arkaluonteisen kysymyksen ratkaisemista, miten varovaisuusperiaate huomioon ottaen on torjuttava niitä mahdollisia terveysvaaroja, joita sähkösavukkeilla uutena ja vielä verrattain huonosti tunnettuna tuotteena voi olla.

5. Toinen ennakkoratkaisupyyntömenettely [5] – jonka käynnistänyt tuomioistuin (tosin ei sama tuomari) kääntyy unionin tuomioistuimen puoleen myös tässä menettelyssä – koskee useita direktiivin yksittäisiä säännöksiä, ja siinä tarkastellaan erityisesti SEUT 114 artiklan valintaa oikeusperustaksi, toissijaisuusperiaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja oikeusvarmuuden periaatetta, unionin perusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä sekä SEUT 290 ja SEUT 291 artiklaan liittyviä ongelmia, jotka koskevat säädös- ja täytäntöönpanovallan siirtoa komissiolle. Edellä mainitun lisäksi vireillä olevassa menettelyssä, jossa on kyse Puolan tasavallan nostamasta kumoamiskanteesta, [6] käsitellään sitä vastoin etenkin mentolisavukkeiden kieltämisestä annettuja direktiivin 2014/40 säännöksiä. Esitän ratkaisuehdotukseni kummassakin asiassa samana päivänä kuin käsiteltävässä asiassa.

II **Direktiivin 2014/40 riidanalaiset säännökset**

6. Direktiivin 2014/40 20 artiklan otsikko on ”Sähkösavukkeet”, ja siinä säädetään muun muassa seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sähkösavukkeita ja täyttösäiliöitä saatetaan markkinoille ainoastaan, jos ne ovat tämän direktiivin ja kaiken muun asiaankuuluvan unionin lainsäädännön mukaisia.

Tätä direktiiviä ei sovelleta sähkösavukkeisiin ja täyttösäiliöihin, joita koskevat direktiivin 2001/83/EY mukainen lupavaatimus tai direktiivissä 93/42/ETY säädetyt vaatimukset.

2. Sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden valmistajien ja maahantuojien on ilmoitettava jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille kaikista tuotteista, joita ne aikovat saattaa markkinoille. Ilmoitus on toimitettava sähköisessä muodossa kuusi kuukautta ennen aiottua markkinoille saattamista. Jo 20 päivänä toukokuuta 2016 markkinoille saatetuista sähkösavukkeista ja täyttösäiliöistä on toimitettava ilmoitus kuuden kuukauden kuluessa kyseisestä päivämäärästä. Tuotteen kustakin merkittävästä muutoksesta on toimitettava uusi ilmoitus.Riippuen siitä, onko tuote sähkösavuke vai täyttösäiliö, ilmoituksessa on annettava seuraavat tiedot:

a) valmistajan nimi ja yhteystiedot, tuotteesta vastaava oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö unionissa ja tapauksen mukaan tuotteen maahantuoja unioniin;

b) luettelo kaikista tuotteen sisältämistä ainesosista ja sen käytöstä aiheutuvista päästöistä tuotemerkin ja -tyypin mukaan, mukaan lukien ainesosien ja päästöjen määrät;

c) tuotteen ainesosien ja päästöjen toksikologiset tiedot, myös kuumennettujen ainesosien tapauksessa, viitaten erityisesti vaikutuksiin, joita niistä aiheutuu kuluttajien terveydelle niitä hengitettäessä, ja ottaen huomioon muun muassa mahdollinen riippuvuutta aiheuttava vaikutus;

4 — Jäljempänä Pillbox.

5 — Asia Philip Morris Brands ym., C-547/14.

6 — Asia Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-358/14.

d) tiedot nikotiinin annostuksesta ja imeytymisestä, kun tuotetta käytetään tavanomaisissa tai kohtuudella ennakoitavissa olevissa oloissa;

e) kuvaus tuotteen komponenteista, mukaan lukien tarvittaessa sähkösavukkeen tai täyttösäiliön avaus- ja täyttömekanismi;

f) kuvaus tuotantoprosessista, mukaan lukien tieto siitä, onko kyseessä sarjatuotanto, ja ilmoitus siitä, että tuotantoprosessissa varmistetaan tämän artiklan vaatimusten noudattaminen;

g) ilmoitus siitä, että valmistaja tai maahantuoja kantaa täyden vastuun tuotteen laadusta ja turvallisuudesta, kun se saatetaan markkinoille ja kun sitä käytetään tavanomaisissa tai kohtuudella ennakoitavissa olevissa oloissa.

Jos jäsenvaltiot pitävät toimitettuja tietoja epätäydellisinä, niillä on oikeus pyytää kyseisten tietojen täydentämistä.

Jäsenvaltiot voivat veloittaa tupakkatuotteiden valmistajilta ja maahantuojilta oikeasuhteisia maksuja niille tämän artiklan mukaisesti toimitettujen tietojen vastaanottamisesta, tallentamisesta, käsittelystä ja analysoinnista.

3. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että

a) nikotiinia sisältävä neste saatetaan markkinoille vain sitä varten tarkoitetuissa tilavuudeltaan enintään 10 ml:n täyttösäiliöissä, kertakäyttöisissä sähkösavukkeissa tai tilavuudeltaan enintään 2 ml:n kertakäyttöisissä patruunoissa tai säiliöissä;

b) nikotiinia sisältävän nesteen nikotiinipitoisuus on enintään 20 mg/ml;

c) nikotiinia sisältävä neste ei sisällä 7 artiklan 6 kohdassa lueteltuja lisäaineita;

d) nikotiinia sisältävän nesteen valmistuksessa käytetään vain puhtaita ainesosia. Muita kuin tämän artiklan 2 kohdan toisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettuja ainesosia esiintyy nikotiinia sisältävässä nesteessä ainoastaan jääminä, jollei jäämiä voida teknisesti välttää valmistuksen aikana;

e) nikotiinia lukuun ottamatta nikotiinia sisältävässä nesteessä käytetään ainoastaan ihmisten terveydelle vaarattomia ainesosia kuumennetussa tai kuumentamattomassa muodossa;

f) nikotiini vapautuu tasaisesti sähkösavukkeista tavanomaisissa käyttöolosuhteissa;

g) sähkösavukkeet ja täyttösäiliöt suojataan lapsilta ja väärinkäytöltä, ne suojataan rikkoutumiselta ja vuodoilta ja niissä on vuotamattoman täytön varmistava mekanismi.

4. Jäsenvaltioiden on varmistettava että:

a) sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden vähittäismyyntipakkauksissa on lehtinen, jossa on tietoa seuraavista:

   i) tuotteen käyttö- ja varastointiohjeet, mukaan lukien viittaus siihen, että tuotetta ei suositella nuorille ja tupakoimattomille;

   ii) kontraindikaatiot;

   iii) erityisille riskiryhmille suunnatut varoitukset;

iv) mahdolliset haittavaikutukset;

v) riippuvuuden aiheuttaminen ja toksisuus; sekä

vi) valmistajan ja maahantuojan ja unionissa olevan oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön yhteystiedot;

b) sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden vähittäismyyntipakkauksissa ja mahdollisissa myyntipäällysteissä

i) on luettelo kaikista tuotteen sisältämistä ainesosista alenevassa painojärjestyksessä, maininta tuotteen nikotiinipitoisuudesta ja annostuksesta, valmistajan eränumero sekä suositus tuotteen pitämisestä lasten ulottumattomissa;

ii) ei ole 13 artiklassa tarkoitettuja tekijöitä tai ominaisuuksia, lukuun ottamatta 13 artiklan 1 kohdan a ja c alakohtaa, jotka koskevat tietoja nikotiinipitoisuudesta sekä aromi- tai makuaineista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän alakohdan i alakohdan soveltamista; ja

iii) että niissä on seuraavat terveysvaroitukset:

’Tämä tuote sisältää nikotiinia, joka on voimakkaasti riippuvuutta aiheuttava aine. Sitä ei suositella tupakoimattomille.’

tai

’Tämä tuote sisältää nikotiinia, joka on voimakkaasti riippuvuutta aiheuttava aine.’

Jäsenvaltioiden on säädettävä, kumpaa terveysvaroitusta on käytettävä;

c) terveysvaroitusten on oltava 12 artiklan 2 kohdassa säädettyjen vaatimusten mukaisia.

5. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että

a) kaupallinen viestintä tietoyhteiskunnan palveluissa, lehdistössä ja muissa painotuotteissa, jonka tavoitteena taikka suorana tai epäsuorana vaikutuksena on sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden myynninedistäminen, on kielletty, lukuun ottamatta julkaisuja, jotka on tarkoitettu yksinomaan sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden kaupan ammattilaisille tai joita painetaan ja julkaistaan kolmansissa maissa, jos niitä ei pääosin ole tarkoitettu unionin markkinoita varten;

b) kaupallinen viestintä radiossa, jonka tavoitteena taikka suorana tai epäsuorana vaikutuksena on sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden myynninedistäminen, on kielletty;

c) kaikki sellainen julkinen tai yksityinen tuki radio-ohjelmille, jonka tavoitteena taikka suorana tai epäsuorana vaikutuksena on sähkösavukkeiden tai täyttösäiliöiden myynninedistäminen, on kielletty;

d) kaikki sellainen julkinen tai yksityinen tapahtumalle, toiminnalle tai yksittäiselle henkilölle annettava tuki, jonka tavoitteena taikka suorana tai epäsuorana vaikutuksena on sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden myynninedistäminen ja johon osallistuu useita jäsenvaltioita tai jota annetaan useissa jäsenvaltioissa tai jolla on muuten rajatylittäviä vaikutuksia, on kielletty;

e) – – direktiivin 2010/13/EU soveltamisalaan kuuluva audiovisuaalinen kaupallinen viestintä on kielletty sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden osalta.

6. Tämän direktiivin 18 artiklaa sovelletaan sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden rajatylittävään etämyyntiin.

7. Jäsenvaltioiden on vaadittava, että sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden valmistajat ja maahantuojat toimittavat toimivaltaisille viranomaisille vuosittain:

i) kattavat tiedot myyntimääristä tuotemerkin ja -tyypin mukaan;

ii) tiedot eri kuluttajaryhmien, muun muassa nuorten, tupakoimattomien ja tärkeimpien nykyisten käyttäjätyyppien mieltymyksistä;

iii) tiedot tuotteiden myyntitavoista; sekä

iv) tiivistelmät edellä mainittuja seikkoja koskevista mahdollisista markkinatutkimuksista sekä tiivistelmien englanninkielinen käännös.

Jäsenvaltioiden on seurattava sähkösavukemarkkinoiden ja täyttösäiliöiden markkinoiden kehitystä, mukaan lukien mahdollista näyttöä siitä, että niiden käyttö houkuttelee nuoria ja tupakoimattomia nikotiiniriippuvuuteen ja lopulta kuluttamaan perinteistä tupakkaa.

– –

13. Komissio antaa täytäntöönpanosäädöksen, jolla vahvistetaan 2 kohdan mukaisen ilmoituksen yhteinen malli ja 3 kohdan g alakohdan mukaisen täyttömekanismin tekniset standardit.

– –”

III **Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisupyyntömenettely**

7. Pillbox on yritys, joka valmistaa ja myy sähkösavukkeita tuotenimellä ”Totally Wicked”. Pillbox on nostanut High Court of Justice (England and Wales), Queen’s Bench Divisionissa (Administrative Court), joka on esittänyt nyt tarkasteltavan ennakkoratkaisupyynnön, Secretary of State for Healthiä[7] vastaan kanteen, jossa pyritään estämään direktiivin 2014/40 20 artiklan täytäntöönpano Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

8. Secretary of State esittää pääasian oikeudenkäynnissä, että direktiivin 20 artikla on pätevä, mutta katsoo samanaikaisesti, ettei hänellä ole käytettävissään tarvittavia tietoja kyseisen säännöksen puolustamiseksi.

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 20 artiklan pätevyydestä. High Court of Justice on esittänyt 6.10.2014 tekemällään välipäätöksellä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 27.10.2014, unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan mukaisesti seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko direktiivin 2014/40/EU 20 artikla joko kokonaan tai asiassa merkityksellisiltä osiltaan pätemätön,

7 — Yhdistyneen kuningaskunnan terveysministeri.

— koska siinä asetetaan kokonaisuutena tai asiassa merkityksellisiltä osiltaan joukko sähkösavukkeiden valmistajiin ja/tai vähittäismyyjiin kohdistuvia velvoitteita, jotka ovat suhteellisuusperiaatteen vastaisia, kun tätä periaatetta tarkastellaan yhdessä oikeusvarmuuden periaatteen kanssa, ja/tai

— koska se on vastaavista tai samankaltaisista syistä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen ja/tai sillä vääristetään kilpailua lainvastaisesti ja/tai

— koska se on toissijaisuusperiaatteen vastainen ja/tai

— koska sillä loukataan sähkösavukkeiden valmistajille tai vähittäismyyjille perusoikeuskirjan 16 ja/tai 17 artiklan nojalla kuuluvia oikeuksia?”

10. Lukuun ottamatta ennakkoratkaisukysymyksen muotoilua ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessä pelkästään tiivistetään Pillboxin pääasian oikeudenkäynnissä direktiivin 20 artiklasta esittämät oikeudelliset moitteet ”tiedoksi kaikille henkilöille, jotka haluavat lausua [Pillboxin direktiivistä] esittämien väitteiden sisällöstä”. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää Pillboxin väitteitä ”perusteltuina”, se pitää ennakkoratkaisupyynnön esittämistä unionin tuomioistuimelle tarpeellisena.

11. Ennakkoratkaisumenettelyn kirjallisessa osassa huomautuksia esittivät Pillboxin ohella Yhdistyneen kuningaskunnan, Espanjan ja Ranskan hallitukset sekä Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio. Ne myös osallistuivat 1.10.2015 pidettyyn suulliseen käsittelyyn.

IV **Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen**

12. Ennen kuin tarkastelen ennakkoratkaisukysymyksen sisältöä, on paikallaan käsitellä lyhyesti ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Ensinnäkin herää kysymys, voidaanko sähkösavukkeita koskevan direktiivin säännöksen pätevyyttä riitauttaa ja tutkia 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 *Pätevyyskysymyksen rajaaminen direktiivin yhteen ainoaan artiklaan*

13. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei tiedustele unionin tuomioistuimelta koko direktiivin 2014/40 pätevyyttä vaan ainoastaan yhden direktiivin säännöksen, nimittäin sen 20 artiklan, pätevyyttä.

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 (nk. erotettavuutta koskeva edellytys).[8] Tällaista erotettavuutta ei ole, jos kanteen kohteena olevan toimen osittainen kumoaminen johtaisi sen pääsisällön muuttumiseen.[9] Tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa suoraan unionin toimen pätevyyden tutkimiseen ennakkoratkaisupyyntömenettelyssä.[10]

8 — 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).

9 — 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).

10 — 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.

15. Nyt kyseessä olevaan direktiivin 20 artiklaan sisältyy sähkösavukkeita koskevia erityissäännöksiä, jotka ovat olemassa itsenäisesti perinteisiin tupakkatuotteisiin sovellettavien säännösten ohella. Ne sisällytettiin riidanalaiseen direktiiviin ainoastaan yksinkertaisuuden vuoksi mutta voisivat aivan yhtä hyvin sisältyä erilliseen direktiiviin. Unionin tuomioistuimessa ei esitetty seikkoja, jotka viittaisivat siihen, että direktiiviin sisältyvien sähkösavukkeita koskevien säännösten ja muita tuotteita koskevien säännösten on tarkoitus liittyä toisiinsa erottamattomasti esimerkiksi lainsäädäntöteknisistä tai poliittisista syistä. Vaikka unionin tuomioistuin siis toteaisi tässä menettelyssä direktiivin 20 artiklan kokonaan tai osittain pätemättömäksi, muut direktiivin säännökset ja etenkin perinteisiä tupakkatuotteita koskevat säännökset olisivat edelleen oikeutettuja, eikä sillä olisi vaikutusta niiden soveltamisalaan.

16. Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että 20 artikla on direktiivin 2014/40 erotettavissa oleva osa ja ettei sen 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 esittäminen ennen direktiivin täytäntöönpanon määräajan päättymistä

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.[11] 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.[12] 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.

2. Ennakkoratkaisukysymyksen väitetysti hypoteettinen luonne ja riita-asian väitetysti fiktiivinen luonne

19. En pidä lisäksi kovinkaan vakuuttavana parlamentin, komission ja Ranskan väitettä siitä, että unionin tuomioistuimelle esitetty ennakkoratkaisukysymys on luonteeltaan puhtaasti hypoteettinen ja perustuu puhtaasti fiktiiviseen riita-asiaan.

20. 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

11 — 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).

12 — Ks. vastaavasti SEUT 263 artiklan neljännestä 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).

kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, kun kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka kun unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. [13]

21. Parlamentti, komissio ja Ranska ovat tosin oikeassa siinä, että ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvä pääasian tosiseikkojen kuvaus on äärimmäisen lyhytsanainen eikä sisällä etenkään yksityiskohtaista tietoa Pillboxin markkinoille saattamien sähkösavukkeiden luonteesta. On kuitenkin selvää, että Pillbox myy sähkösavukkeita unionin sisämarkkinoilla tavaramerkillä ”Totally Wicked”. Näin ollen on kiistatonta, että Pillboxin tuotteet kuuluvat lähtökohtaisesti direktiivin aineelliseen soveltamisalaan ja että kyseinen yritys on uudessa oikeudellisessa tilanteessa sen jälkeen, kun direktiivi on pantu täytäntöön Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Näin ollen ei voida puhua *ilmeisen* hypoteettisesta ennakkoratkaisukysymyksestä.

22. Parlamentin, komission ja Ranskan käsityksestä poiketen käsiteltävässä asiassa ei myöskään voida katsoa olevan kyseessä puhtaasti fiktiivinen riita-asia. [14] On totta, ettei vastaajana oleva Secretary of State ole toistaiseksi esittänyt pääasiassa aineellista puolustautumisperustetta. Yksin kansallisen tuomioistuimen asiana on kuitenkin päättää, missä käsittelyn vaiheessa sen on syytä esittää ennakkoratkaisukysymys unionin tuomioistuimelle. [15] Tämä voi tapahtua myös *ennen* pääasian asianosaisten välistä kontradiktorista menettelyä. [16]

23. 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. [17] Tällainen aikomus voidaan johtaa käsiteltävässä asiassa jo siitä, että Secretary of State on pääasian oikeudenkäynnissä nimenomaisesti todennut pitävänsä direktiivin 20 artiklaa pätevänä. Näissä olosuhteissa ennakkoratkaisupyyntö ei suinkaan perustu *ilmeisen* fiktiiviseen riita-asiaan.

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

24. Selkeästi suurempi painoarvo on sitä vastoin parlamentin, 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 Pillboxin moittimia seikkoja.

25. Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessä todellakin lähinnä tiivistetään Pillboxin pääasian oikeudenkäynnissä direktiivin 20 artiklasta esittämät oikeudelliset moitteet ”tiedoksi kaikille henkilöille, jotka haluavat lausua [Pillboxin direktiivistä] esittämien väitteiden sisällöstä”.

13 — 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).

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

15 — 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).

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

17 — 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).

26. 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.[18] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntömenettely ei nimittäin anna kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan riita-asian asianosaisille omaa oikeussuojakeinoa, vaan kyse on kansallisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen välisestä yhteistyö- ja vuoropuhelumenettelystä.[19]

27. Vastaavasti kansallisen tuomioistuimen asiana on ratkaista, onko siinä esiin nouseva kysymys unionin toimen pätevyydestä tarpeen sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi.[20] Unionin toimen pätevyyden riitauttaminen kansallisessa tuomioistuimessa ei yksinään riitä perusteeksi ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen unionin tuomioistuimelle.[21] Kansallisen tuomioistuimen on nimittäin lähtökohtaisesti taattava unionin oikeuden – siten myös direktiivin 2014/40 – täytäntöönpano.[22]

28. Lisäksi se yhteistyön henki, jonka on vallittava ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä, edellyttää, että kansallinen tuomioistuin esittää ennakkoratkaisupyynnössään syyt, joiden takia se pitää tällaista pyyntöä tarpeellisena[23] (ks. myös unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan c alakohta).

29. Näiden edellytysten perusteella arvioituna unionin tuomioistuimelle käsiteltävässä asiassa esitetty ennakkoratkaisupyyntö on varmasti kaikkea muuta kuin mallikelpoinen.

30. Kansallinen tuomioistuin on kuitenkin sentään ilmaissut, että se pitää Pillboxin väitteitä perusteltuina ja siksi unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua tarpeellisena.

31. Nämä toteamukset kuvaavat ehdotonta minimiä sille, mitä tietoja kansallisen tuomioistuimen on annettava, jotta tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttyvät ennakkoratkaisupyyntömenettelyssä. Yhdessä ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjen Pillboxin perustelujen kanssa ne muodostavat 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.

32. Kun otetaan huomioon tehokkaan oikeussuojan periaatteen (perusoikeuskirjan 47 artikla) merkitys unionin oikeusjärjestyksessä,[24] 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.[25]

18 — 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).

19 — 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).

20 — 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).

21 — 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).

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

23 — 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).

24 — 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).

25 — 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).

33. Kaiken kaikkiaan tämän ennakkoratkaisupyynnön voidaan kaikkine puutteineenkin vielä katsoa täyttävän tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

V **Ennakkoratkaisukysymyksen sisällöllinen arviointi**

34. Ennakkoratkaisupyynnöllään High Court of Justice pyytää unionin tuomioistuinta tutkimaan direktiivin 2014/40 pätevyyttä seuraavien neljän eri näkökohdan kannalta: suhteellisuusperiaatteen, yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, vapaan kilpailun periaatteen ja toissijaisuusperiaatteen sekä perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklassa vahvistettujen unionin perusoikeuksien kannalta. Nämä ennakkoratkaisupyynnön eri näkökohdat perustuvat kaikki väitteisiin, jotka Pillbox on esittänyt direktiivin täytäntöönpanosta pääasian oikeudenkäynnissä High Court of Justicessa.

35. Yhdenvertaiseen kohteluun liittyvää problematiikkaa on syytä tutkia ensin, koska sillä on seurannaisvaikutuksia muiden ennakkoratkaisupyynnön näkökohtien tarkasteluun.

A *Yhdenvertaisen kohtelun ja vapaan kilpailun periaatteet*

36. Aluksi on selvitettävä, onko direktiivin 20 artikla unionin oikeuteen sisältyvän yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukainen. Pillboxin esittämän moitteen mukaan 20 artiklassa sovelletaan sähkösavukkeisiin tiukempia säännöksiä kuin perinteisiin savukkeisiin, vaikka sähkösavukkeet ovat ”huomattavasti turvallisempi tuote”. Tästä väitetystä eriarvoisesta kohtelusta, jolle ei ole objektiivista perustetta, aiheutuu Pillboxin mukaan kilpailun vääristymistä markkinoilla, mikä on vastoin SEU 3 artiklaa, luettuna yhdessä SEUT 106, SEUT 116 ja SEUT 119 artiklan sekä EU-sopimuksen ja EUT-sopimuksen pöytäkirjan N:o 27 kanssa.

37. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tai Pillboxin vapaasta kilpailusta esittämillä toteamuksilla ei ole yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskevaan väitteeseen verrattuna itsenäistä sisältöä, eikä niiden tueksi ole etenkään esitetty erillisiä perusteluja. Näin ollen painotan tarkastelussani yhdenvertaiseen kohteluun liittyvää problematiikkaa, joskin siitä esittämäni toteamukset pätevät soveltuvin osin myös vapaan kilpailun periaatteeseen.

38. Yhdenvertaisen kohtelun periaate on unionin oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa.[26] Sitä ei voida tulkita ja soveltaa eri tavalla sen mukaan, mikä oikeudenala on kyseessä.

39. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavoin, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella.[27]

40. On täysin kiistatonta, että direktiivin 20 artiklassa säädetään useista sähkösavukkeita koskevista erityissäännöksistä, jotka eroavat useissa kohdissa selvästi perinteisiin tupakkatuotteisiin sovellettavista säännöksistä.

26 — Tuomio Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. komissio (C-550/07 P, EU:C:2010:512, 54 kohta) ja tuomio Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, 15 kohta); vastaavasti jo tuomio Ruckdeschel ym. (117/76 ja 16/77, EU:C:1977:160, 7 kohta).

27 — Tuomio Arcelor Atlantique et Lorraine ym. (C-127/07, EU:C:2008:728, 23 kohta); tuomio S.P.C.M. ym. (C-558/07, EU:C:2009:430, 74 kohta); tuomio Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. komissio (C-550/07 P, EU:C:2010:512, 55 kohta); tuomio Sky Italia (C-234/12, EU:C:2013:496, 15 kohta) ja tuomio P ja S (C-579/13, EU:C:2015:369, 41 kohta).

41. Pillboxin näkemyksestä poiketen tästä erilaisesta kohtelusta ei kuitenkaan aiheudu haittaa sähkösavukkeiden valmistajille ja maahantuojille. Päinvastoin vaatimukset, joita direktiivin 20 artiklassa asetetaan sähkösavukkeiden saattamiselle unionin sisämarkkinoille – etenkin ilmoitusjärjestelmä [28] ja varoitukset [29] mutta myös tunnusomaisia makuja koskevan kiellon puuttuminen [30] –, ovat yleisesti ottaen *lievempiä* kuin ne, joita perinteisten tupakkatuotteiden valmistajien ja maahantuojien on noudatettava, vaikka jotkin harvat sähkösavukkeisiin ja niiden täyttösäiliöihin sovellettavat säännökset saattavatkin olla vaativampia. [31]

42. Jo tästäkään syystä kyseessä ei voi olla yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen sähkösavukkeiden valmistajien ja maahantuojien vahingoksi. Ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvat unionin toimielimet ja muutamat jäsenvaltiot ovat perustellusti tähdentäneet tätä seikkaa.

43. Tästä huolimatta yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamisen toteaminen edellyttäisi joka tapauksessa, että kyseessä olevat tilanteet ovat toisiinsa rinnastettavissa, kun tarkastellaan näille tapauksille ominaisia seikkoja. [32]

44. Tämän kannalta ratkaisevaa on molempien tuotetyyppien vertailu, jossa otetaan huomioon kaikki merkitykselliset seikat. Tässä yhteydessä on otettava huomioon sekä se, ovatko molemmat tuotelajit toisiinsa rinnastettavissa olevassa tilanteessa kyseisten säännösten tavoitteiden osalta, että se, muistuttavatko niiden objektiiviset ominaisuudet toisiaan.

45. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan eri tilanteille ominaiset seikat ja tilanteiden rinnastettavuus on ensinnäkin määritettävä ja niitä on arvioitava unionin sen toimen kohteen ja päämäärän valossa, jolla kyseinen erottelu otetaan käyttöön. On myös otettava huomioon sen alan periaatteet ja tavoitteet, johon kyseinen toimi kuuluu. [33]

46. Direktiivin 2014/40 yleisenä tavoitteena on taata sekä perinteisten tupakkatuotteiden että sähkösavukkeiden mahdollisuus liikkua unionin sisämarkkinoilla, samalla kun varmistetaan terveyden suojelun korkea taso. [34]

47. Pelkästään siitä seikasta, että unionin lainsäätäjä on asettanut kummallekin tuotetyypille – perinteisille tupakkatuotteille ja sähkösavukkeille – saman perustavoitteen, ei voida vielä suinkaan päätellä, että myös direktiivissä säädettyjen sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteiden on välttämättä oltava täysin samanlaisia molempien tuotetyyppien osalta.

48. On nimittäin otettava huomioon, että näillä kahdella tuotetyypillä on – niiden kiistattomasta keskinäisestä kilpailusuhteesta huolimatta – objektiivisia eroja, [35] jotka oikeuttavat sen, että yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi direktiiviin on sisällytetty hyvin erilaisia säännöksiä.

28 — Ks. direktiivin 20 artiklan 2 kohta ja jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 84 kohta.

29 — Ks. direktiivin 20 artiklan 2 kohdan b ja c alakohta verrattuna perinteisiin tupakkatuotteisiin sovellettaviin direktiivin 8–10 artiklaan.

30 — Ks. tästä erityisesti direktiivin johdanto-osan 47 perustelukappale, jossa selvennetään, ettei direktiivillä yhdenmukaisteta makuaineiden käyttöä sähkösavukkeissa ja täyttösäiliöissä, vaan niihin liittyvä sääntely jää jäsenvaltioille. Direktiivin 7 artiklassa sitä vastoin kielletään tunnusomaisten makujen käyttö perinteisissä tupakkatuotteissa.

31 — Ks. etenkin direktiivin 20 artiklan 4 kohdan a alakohtaan sisältyvä lehtistä koskeva sääntely (myös jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 113–119 kohta).

32 — Tuomio Arcelor Atlantique et Lorraine ym. (C-127/07, EU:C:2008:728, 23 kohta).

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

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

35 — Kyseessä olevien eri tuotteiden objektiivisten ominaisuuksien ja niiden käytön vertailua koskevasta vaatimuksesta ks. tuomio Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels (45/75, EU:C:1976:22, 12 kohta); tuomio John Walker (243/84, EU:C:1986:100, 11 kohta); tuomio Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, 69 kohta) ja tuomio Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, 71 kohta).

49. Nämä erot koskevat ensinnäkin perinteisten tupakkatuotteiden ja sähkösavukkeiden fyysistä olomuotoa ja tapaa, jolla niitä käytetään: yhtäältä polttamalla tupakkaa ja toisaalta höyrystämällä (tavallisesti nikotiinia sisältävää ja mahdollisesti aromatisoitua) nestettä sähköisesti. Näiden kahden tuotelajin väliset mainitut erot ilmenevät toiseksi ja ennen kaikkea siinä, että perinteiset tupakkatuotteet ovat markkinoilla hyvin tunnettuja ja niiden terveysriskejä tutkitaan laajasti, kun taas sähkösavukkeet ovat, ainakin tällä hetkellä, uutuutensa vuoksi – ja suurissa väestöryhmissä – vielä verrattain tuntemattomia.

50. Kaikista näistä eroista voidaan päätellä, että direktiivin antamisajankohtana sähkösavukkeet olivat erityisessä tilanteessa,[36] jonka perusteella oli paitsi sallittua myös jopa välttämätöntä, että unionin lainsäätäjä kohteli niitä yksittäisten seikkojen osalta toisin kuin perinteisiä tupakkatuotteita. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamiseen ei siten voida vedota tehokkaasti.[37]

51. Sama pätee etenkin, kun sähkösavukkeita verrataan muihin Pillboxin mainitsemiin nautintoaineisiin, kuten kahviin tai alkoholiin. Fyysisen olomuodon ja käyttötavan ja kulutustottumusten osalta yhtäältä kahvin ja alkoholin ja toisaalta sähkösavukkeiden väliset erot ovat vielä paljon suurempia ja ilmeisempiä kuin sähkösavukkeiden ja perinteisten tupakkatuotteiden väliset erot. Myös verrattaessa sähkösavukkeita kofeiini- ja alkoholipitoisiin juomiin on niin, että sähkösavukkeet ovat – kuten jo mainittiin – uusi ja verrattain tuntematon tuote, mikä jo sinänsä oikeuttaa niiden erityiskohtelun.

52. Näin ollen on hylättävä väite, jonka mukaan direktiivin 20 artikla on yhdenvertaisen kohtelun ja vapaan kilpailun periaatteiden vastainen.

B *Suhteellisuusperiaate ja siihen liittyviä oikeusvaltiota koskevia pohdintoja*

53. Selkeästi eniten painoarvoa High Court of Justicen ennakkoratkaisupyynnössä samoin kuin asianosaisten huomautuksissa saa suhteellisuusperiaate. Pillboxin esittämän moitteen pohjalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, ovatko direktiivin 20 artiklaan sisältyvän sähkösavukkeita koskevan sääntelyn eri näkökohdat oikeasuhteisia. Joidenkin 20 artiklan säännösten yhteydessä kyse on vähäisemmässä määrin myös oikeusvarmuuden periaatteesta, etenkin täsmällisyysperiaatteen vaatimuksista, ja väitetystä perustelujen riittämättömyydestä.

1. Suhteellisuusperiaatetta koskevia yleisiä pohdintoja

54. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin. Se edellyttää, että kyseessä olevan säännöstön legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.[38] Kun on mahdollista valita usean sellaisen toimenpiteen välillä, jotka soveltuvat tavoitteiden saavuttamiseen, on valittava vähiten rajoittava, ja asetettujen rasitteiden on oltava asianmukaisessa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin nähden.[39]

36 — Käsiteltävä asia eroaa tältä osin perustavasti asiasta Puola v. parlamentti ja neuvosto (C-358/14; ks. mainitussa asiassa samana päivänä esittämäni ratkaisuehdotuksen 50–57 kohta), jossa vertailtavana oli erityyppisiä savukkeita, joilla on tunnusomainen maku.

37 — Vastaavasti tuomio Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, 64 ja 69 kohta) ja tuomio Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, 66 ja 71 kohta) purutupakan ja perinteisten tupakkatuotteiden eroista.

38 — 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).

39 — 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).

55. Unionin toimien oikeasuhteisuutta koskevassa tuomioistuinvalvonnassa on otettava huomioon, että unionin lainsäätäjän harkintavallan laajuus voi osoittautua rajoitetuksi tiettyjen seikkojen vuoksi, kun on kyse perusoikeuksiin puuttumisesta. Tällaisia seikkoja ovat muun muassa kyseinen ala, perusoikeuden luonne, puuttumisen luonne ja vakavuus sekä sen päämäärä. [40]

56. Käsiteltävässä asiassa on kyse elinkeinovapautta koskevasta perusoikeudesta (perusoikeuskirjan 16 artikla), jota käsittelen myöhemmin tässä ratkaisuehdotuksessa vielä toisessa yhteydessä. [41] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan elinkeinovapauteen voidaan puuttua moninaisilla julkisen vallan toimilla, joilla voidaan yleisen edun nimissä rajoittaa taloudellisen toiminnan harjoittamista, [42] ja unionin lainsäätäjälle on jätetty tässä yhteydessä laaja harkintavalta aloilla, joilla edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä ja joilla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja. [43]

57. On kiistatonta, että unionin lainsäätäjällä oli direktiiviä 2014/40 antaessaan ratkaistavana juuri tällaisia monitahoisia taloudellisia, sosiaalisia ja poliittisia kysymyksiä, eikä yksikään menettelyn osapuolista myöskään kyseenalaista tätä vakavissaan. Unionin lainsäätäjällä oli siten laaja harkintavalta direktiivin perustana olevien arviointien suhteen, etenkin niiden toimenpiteiden osalta, joilla unionin sisämarkkinoilla vaadittava terveyden suojelun korkea taso (SEUT 9 artikla, SEUT 114 artiklan 3 kohta, SEUT 168 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan 35 artiklan toinen virke) voidaan parhaiten saavuttaa. Näin on myös siksi, että tulevaa markkinakehitystä koskevien ennusteiden osalta voidaan luonnollisestikin tutkia korkeintaan niiden uskottavuutta.

58. 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. [44] Sitä vastoin on merkityksetöntä, onko säädöksessä toteutettu toimenpide ainoa mahdollinen tai myös ainoastaan tarkoituksenmukaisin.

59. Direktiivin 20 artiklaan sisältyvän sähkösavukkeita koskevan sääntelyn oikeasuhteisuutta on tutkittava seuraavaksi näiden arviointiperusteiden mukaisesti.

60. Ennen kuin käsittelen konkreettisesti yksittäisiä ennakkoratkaisupyynnössä tarkasteltuja direktiivin 20 artiklan säännöksiä, on syytä esittää – Pillboxin arvostelemien seikkojen pohjalta – muutamia huomautuksia ennalta varautumisen periaatteesta ja unionin toimielinten lainsäädäntöhankkeiden vaikutustenarvioinnista.

a) Ennalta varautumisen periaate

61. Unionin tuomioistuimen menettelyssä Pillbox on pyrkinyt esittämään sähkösavukkeet pääosin vaarattomina ja tuomaan esille niiden etuja perinteisiin tupakkatuotteisiin verrattuna, etenkin paljon tupakoiville vaihtoehtona perinteisteisten savukkeiden käytölle.

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

41 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 182–193 kohta.

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

43 — 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).

44 — 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).

62. Ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvat unionin toimielimet ja jäsenvaltiot ovat sitä vastoin viitanneet painokkaasti sähkösavukkeiden mahdollisiin terveysvaaroihin, etenkin liian pitkään jatkuvaan ja liian usein toistuvaan käyttöön liittyvään nikotiinimyrkytyksen vaaraan tai sähkösavukkeen virheellisestä käsittelystä aiheutuvaan vaaraan, ja yleisesti nikotiiniriippuvuuden vaaraan.[45] Niiden näkemyksen mukaan sähkösavukkeet voivat johtaa nikotiiniriippuvuuteen (englanniksi ”gateway effect”). Koska sähkösavukkeiden käyttö lisäksi jäljittelee tupakointia ja tekee siitä normaalia (nk. normalisoiva vaikutus),[46] sähkösavukkeiden houkuttelevuuden lisääntyminen voi tehdä tupakoinnista yleisesti ottaen yhteiskunnallisesti hyväksyttävämpää. Ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvien unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden mukaan on lisäksi pelättävissä, että monet käyttäjät käyttäisivät sekä sähkösavukkeita että perinteisiä savukkeita (englanniksi ”dual use”), mikä voisi tehdä nikotiiniriippuvuuden lopettamisesta vaikeampaa tapapolttajille ja tupakoinnin aloittamisesta helpompaa tupakoimattomille – varsinkin nuorille ja nuorille aikuisille – ja siten tasoittaa tietä nikotiiniriippuvuuteen.

63. Molemmat puolet esittävät väitteidensä tueksi tieteellisiä tutkimuksia. Molemmat kuitenkin myös myöntävät, että sähkösavukkeita on tutkittava lisää, jotta saadaan luotettavampi perusta tämän uuden tuotteen ja siitä mahdollisesti ihmisten terveydelle aiheutuvien vaarojen arvioinnille.

64. Direktiivin 2014/40 lainmukaisuuden ja etenkään sen 20 artiklaan sisältyvän sähkösavukkeita koskevan sääntelyn oikeasuhteisuuden arvioinnin kannalta ei joka tapauksessa ole merkitystä sillä, voidaanko unionin lainsäätäjän mainitsemat terveysriskit – joita henkilökohtaisesti pidän erittäin uskottavina – näyttää riittävän tarkasti toteen tieteellisen tutkimuksen nykytilassa.

65. Unionin lainsäätäjän oli nimittäin direktiiviä antaessaan otettava huomioon ennalta varautumisen periaate.[47] Kun siksi, että tehdyt tutkimukset eivät ole riittäviä, vakuuttavia tai selviä, osoittautuu mahdottomaksi määritellä varmasti, onko väitetty vaara olemassa tai kuinka merkittävä se on, mutta todellinen vahinko kansanterveydelle on todennäköinen siinä tilanteessa, että vaara toteutuisi, ennalta varautumisen periaatteen nojalla on oikeus toteuttaa rajoittavia toimenpiteitä, kunhan ne ovat syrjimättömiä ja objektiivisia.[48]

66. Myös Maailman terveysjärjestön (WHO) laatimat suositukset,[49] joissa kehotetaan toteuttamaan maailmanlaajuisesti sähkösavukkeita koskevia rajoittavia toimenpiteitä, ovat pelkästään ennalta varautumisen periaatteen ilmentymä.

67. Edellä esitetty huomioon ottaen ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti oli perusteltua ja mahdollisesti jopa välttämätöntä sisällyttää direktiiviin sähkösavukkeita koskevia rajoittavia säännöksiä, etenkin kun primaarioikeudessa asetetaan tavoite varmistaa terveyden suojelun *korkea* taso (SEUT 9 artikla, SEUT 114 artiklan 3 kohta, SEUT 168 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan 35 artiklan toinen virke).

45 — Oikeuskäytännössä on todettu, että nikotiini aiheuttaa riippuvuutta ja että sen myrkyllisyyttä ei ole kiistetty (tuomio Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 50 kohta ja tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 52 kohta).

46 — Myös Pillbox viittaa kirjelmässään käyttäytymiseen liittyviin tupakoinnin näkökohtiin (oikeudenkäyntikielellä ”behavioural aspects of smoking”).

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

48 — 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).

49 — Ks. tupakoinnin torjuntaa koskevan WHO:n puitesopimuksen sopimuspuolten konferenssin päätös, joka tehtiin sen kuudennessa istunnossa 18.10.2014 Moskovassa, FCTC/COP/6(9). Päätöksen otsikko on ”Electronic nicotine delivery systems and electronic non-nicotine delivery systems” (lyhennettynä ENDS tai ENNDS), ja siinä todetaan muun muassa seuraavaa: ”The Conference of the Parties – – INVITES Parties to consider prohibiting or regulating ENDS/ENNDS, including as tobacco products, medicinal products, consumer products, or other categories, as appropriate, taking into account a high level of protection for human health” (ks. erityisesti päätöksen 3 kohta).

b) Vaikutustenarvioinnin väitetty puuttuminen

68. Pillbox moittii lisäksi sitä, ettei unionin lainsäätäjän hyväksymästä direktiivin 20 artiklan tekstistä ole tehty missään vaiheessa vaikutustenarviointia.

69. On totta, että komissio otti direktiiviehdotuksessaan lähtökohdaksi sähkösavukkeita koskevan toisen, tiukemman sääntelymallin: se kannatti sähkösavukkeiden kohtelemista olennaisilta osin lääkinnällisinä laitteina. [50]

70. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että lainsäädäntömenettelyn päätteeksi hyväksytty sähkösavukkeita koskeva lievempi sääntely, sellaisena kuin se sisältyy nyt direktiivin 20 artiklaan, olisi syntynyt ikään kuin ”tyhjiössä” ja arvioimatta lainkaan sen vaikutuksia.

71. Päinvastoin havainnot, joihin komissio tukeutui vaikutustenarvioinnissaan [51] – vaikka ne eivät sitoneetkaan unionin lainsäätäjää [52] – muodostivat hyödyllisen lähtökohdan direktiivin 20 artiklassa annetulle lievemmälle sääntelylle. [53] Tästä riippumatta parlamentti ja neuvosto voivat tunnetusti käyttää lainsäädäntömenettelyssä myös muita tietolähteitä. [54] Käsiteltävässä asiassa on riidatonta se, että toimivaltaiset toimielimet hankkivat lainsäädäntömenettelyn kuluessa lisätietoa sähkösavukkeisiin liittyvästä problematiikasta, ja etenkin se, että komissio järjesti uusia sidosryhmien kuulemisia asiasta ja parlamentti puolestaan piti omia kuulemistilaisuuksia. [55]

72. Jos lainsäädäntövaltaa käyttävät unionin toimielimet voisivat antaa ainoastaan sellaista sääntelyä, joka on ollut konkreettisesti komission vaikutustenarvioinnin kohteena, parlamentin ja neuvoston liikkumavara kaventuisi huomattavasti, ja lainsäädäntömenettely menettäisi pitkälti merkityksensä. [56]

2. Direktiivin 20 artiklan yksittäisten osien oikeasuhteisuus ja täsmällisyys

73. Suhteellisuusperiaatteesta juuri edellä esitetyistä yleisistä pohdinnoista riippumatta ennakkoratkaisupyynnön, joka perustuu Pillboxin pääasian oikeudenkäynnissä esittämiin väitteisiin, yhteydessä nousee esiin joitain yksityiskohtaisia kysymyksiä direktiivin 20 artiklan yksittäisten osien oikeasuhteisuudesta ja täsmällisyydestä. Käsittelen seuraavaksi näitä kysymyksiä.

74. Totean heti aluksi, että pidän direktiivin 20 artiklaan sisältyvää sääntelyä – Euroopan parlamentin ilmaiseman käsityksen mukaisesti – verrattain maltillisena, nimittäin kun sitä verrataan paitsi perinteisiin tupakkatuotteisiin unionin sisämarkkinoilla sovellettaviin säännöksiin myös kansainvälisiin sääntelyihin. [57]

50 — 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, 18 artikla.

51 — ”Impact Assessment”, jonka komission yksiköt esittivät 19.12.2012, asiakirja SWD(2012) 452 final, erityisesti sen 1 osa, s. 77–.

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

53 — Myös unionin tuomioistuin ottaa tällaisen komission vaikutustenarvioinnin nykyisin huomioon tutkiessaan unionin säädösten pätevyyttä (ks. esim. tuomio Vodafone ym., C-58/08, EU:C:2010:321, 55 ja 65 kohta).

54 — Vastaavasti tuomio Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, 39 ja 40 kohta).

55 — Mahdollisten parlamentin toteuttamien kuulemisten tai työpajojen huomioon ottamisesta ks. esim. tuomio Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, 35 ja 36 kohta).

56 — Vastaavasti jo – joskin toisessa yhteydessä – ratkaisuehdotukseni Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio (C-398/13 P, EU:C:2015:190, 31 kohta).

57 — Tupakoinnin torjuntaa koskevan WHO:n puitesopimuksen sopimuspuolten konferenssille vuonna 2014 esitetyn raportin mukaan nikotiinia sisältävien sähkösavukkeiden myynti oli kokonaan kiellettyä 13:ssa niistä 59 valtiosta, jotka olivat antaneet tätä koskevaa sääntelyä (Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, ”Electronic Nicotine Delivery Systems”, Report by WHO, 21.7.2014, FCTC/COP/6/10 (2014), 31 kohta).

a) Ilmoitusvelvollisuus (direktiivin 20 artiklan 2 kohta)

75. Pillbox moittii ensinnäkin unionin lainsäätäjän väitetysti käyttöön ottamaa sähkösavukkeiden ”lupajärjestelmää”. [58]

76. Kuten direktiivin 20 artiklan 2 kohdan jo pintapuolinen tarkastelu kuitenkin osoittaa, moite perustuu riidanalaisen säännöksen perustavaan väärinymmärrykseen. Todellisuudessa unionin lainsäätäjä ei ole ottanut kyseisellä säännöksellä käyttöön sähkösavukkeita koskevaa *lupajärjestelmää* vaan pelkästään *ilmoitusjärjestelmän*, johon yhdistyy kuuden kuukauden standstill-velvoite. Kaikkien muiden menettelyn osapuolten vastaukset vahvistavat tämän.

77. Toisin kuin Pillbox suullisessa käsittelyssä väitti, ilmoitusjärjestelmällä yhdessä kuuden kuukauden standstill-velvoitteen kanssa ei myöskään ole tosiasiallisesti lupajärjestelmän kaltaisia vaikutuksia. Sähkösavukkeet voidaan pikemminkin saattaa markkinoille kuuden kuukauden kuluttua, sikäli kuin toimivaltainen viranomainen ei ryhdy määräajan kuluessa toimenpiteisiin. Lupajärjestelmästä sen sijaan aiheutuisi valmistajille ja maahantuojille selkeästi enemmän rasitteita, ja ne olisivat etenkin velvollisia odottamaan jokaisessa yksittäistapauksessa, kunnes ne saavat toimivaltaisen viranomaisen myönteisen päätöksen.

i) Ilmoitusjärjestelmän oikeasuhteisuus

78. Kuten edellä on jo mainittu, sähkösavukkeet ovat uusi ja – ainakin suurelle osalle väestöstä – vielä verrattain tuntematon tuote, jonka markkinat lisäksi kasvavat erittäin nopeasti. [59]

79. Lainsäädäntömenettelyssä käytettävissä olleiden tietojen ja tieteellisen näytön perusteella unionin lainsäätäjä ei katsonut ilmeisen virheellisesti tai perusteettomasti, että sähkösavukkeista aiheutuu mahdollisesti vaaroja ihmisten terveydelle ja että tämä tuote voi – ennen kaikkea nuorten ja nuorten aikuisten tapauksessa – johtaa nikotiiniriippuvuuteen ja viime kädessä lisätä perinteisen tupakan kulutusta. [60]

80. Tässä tilanteessa vaikuttaa ilmeiseltä, että toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeutettu intressi valvoa sähkösavukkeita, etenkin kun otetaan huomioon ennalta varautumisen periaate. [61]

81. Direktiivin 20 artiklan 2 kohdassa säädetyn kaltainen ilmoitusjärjestelmä on kiistatta omiaan helpottamaan jäsenvaltioiden valvonta- ja tarkastustoimintojen harjoittamista sähkösavukkeiden osalta.

82. Niiden mahdollisten julkisen vallan toimien joukossa, joilla elinkeinovapauteen (perusoikeuskirjan 16 artikla) voidaan puuttua, tällainen ilmoitusjärjestelmä on verrattain lievä toimenpide, joka on ennen kaikkea selkeästi vähemmän rajoittava kuin esimerkiksi perinteinen lupajärjestelmä.

83. Unionin lainsäätäjän toimesta sähkösavukkeille asetettavia tuotevaatimuksia – direktiivin 20 artiklan 3 kohdassa säädettyjen vaatimusten lisäksi – sellaisina kuin Pillbox on tuonut ne esille ennakkoratkaisumenettelyssä, ei sitä vastoin voida vakavissaan pitää lievempänä vaihtoehtona direktiivin 20 artiklan 2 kohdassa käyttöön otettuun ilmoitusvelvollisuuteen verrattuna. Tuotevaatimusten määrittäminen nimittäin merkitsee ensinnäkin selkeästi vakavampaa puuttumista elinkeinovapauteen kuin pelkkä velvollisuus ilmoittaa tuotteesta. Tällaisten vaatimusten määrittäminen

58 — Pillboxin kirjelmässä todetaan sananmukaisesti seuraavaa: ”The EU legislature has adopted a disproportionate approach by putting in place an authorisation scheme for electronic cigarettes.”

59 — Viimeksi mainittua näkökohtaa painotetaan myös direktiivin johdanto-osan 46 perustelukappaleen ensimmäisessä virkkeessä.

60 — Ks. tästä direktiivin johdanto-osan 43 perustelukappale.

61 — Ks. tästä direktiivin johdanto-osan 36 perustelukappale ja ennalta varautumisen periaatteesta edellä tämän ratkaisuehdotuksen 64–67 kohta.

edellyttää toiseksi kyseistä tuotetta koskevien tietojen ja tieteellisen näytön riittävän vankkaa perustaa. Kun otetaan huomioon, että sähkösavukkeet ovat verrattain uusi ja tuntematon tuote, unionin lainsäätäjä saattoi kuitenkin perustellusti katsoa, ettei tällaisia tietoja ja tällaista näyttöä ole nykyisin vielä riittävästi saatavilla. Niitä voidaan saada vähitellen vasta ilmoitusjärjestelmän avulla.

84. On hylättävä myös Pillboxin väite, jonka mukaan direktiivin 20 artiklan 2 kohdassa säädetty sähkösavukkeiden ilmoitusjärjestelmä on tiukempi kuin perinteisiin tupakkatuotteisiin sovellettava direktiivin 5 ja 6 artiklan sääntely. Kuten ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvat unionin toimielimet ovat perustellusti korostaneet, sähkösavukkeita koskevat ilmoitusvaatimukset ovat päinvastoin *suppeammat* kuin perinteisiin tupakkatuotteisiin sovellettavat vaatimukset, etenkin lisäaineiden osalta. [62]

85. Huomattavasti vakuuttavampi on lisäksi sähkösavukkeita varten direktiivin 20 artiklan 2 kohdassa käyttöön otetun ilmoitusjärjestelmän vertailu direktiivin 19 artiklan mukaiseen uusiin tupakkatuotteisiin sovellettavaan ilmoitusvelvollisuuteen. Nämä kaksi sääntelyä vastaavat toisiaan kaikilta olennaisilta osiltaan. Unionin lainsäätäjä on siis antanut uusia ja huonosti tunnettuja tuotteita – ovatpa ne tupakkatuotteita tai sähkösavukkeita – varten kokonaisuutena ottaen yhdenmukaisen sääntelyn.

86. Ei ole myöskään nähtävissä, missä määrin pelkkä velvollisuus ilmoittaa sähkösavukkeiden luokkaan kuuluva uusi tuote vaikuttaisi innovointia ehkäisevästi, kuten Pillbox väittää. Tällainen ilmoitusjärjestelmä voi päinvastoin edistää innovointia, toimiihan se asianomaisille yrityksille kannustimena toimia markkinoilla vastuullisesti ja saattaa markkinoille ainoastaan tuotteita, joista on saatavilla riittävästi tieteellistä näyttöä, jotta voidaan taata asianmukainen laatu- ja turvallisuustaso, joka kestää tarvittaessa viranomaisten tarkastelun. Etenkin komissio on viitannut perustellusti tähän ennakkoratkaisumenettelyssä. Totean vielä, että mahdollinen viranomaistarkastus antaa sähkösavukkeiden valmistajille ja maahantuojille lisämahdollisuuden varmistua oman sisäisen laadunvalvontansa oikeellisuudesta, vaikka ne eivät tietenkään voi vierittää vastuuta tältä osin kulloisellekin viranomaiselle.

87. Myöskään direktiivin 20 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä säädetty ilmoittamiseen liittyvä kuuden kuukauden standstill-velvoite ei vaikuta suinkaan kohtuuttomalta, kun otetaan huomioon, että sähkösavukkeista mahdollisesti aiheutuvien vaarojen vuoksi toimivaltaisille viranomaisille on jäätävä riittävästi aikaa tarkistaa tarvittaessa kaikki valmistajien ja maahantuojien antamat tiedot, etenkin ne, jotka koskevat ainesosia, päästöjä, toksikologisia tietoja ja valmistusmenettelyä, jotta ne voivat tositilanteessa ryhtyä toimenpiteisiin ajoissa ja vielä *ennen* tuotteen markkinoille saattamista. [63] Sivumennen huomautettakoon, että unionin lainsäätäjä on säätänyt tällaisesta ilmoitusmenettelystä ja siihen liittyvästä kuuden kuukauden standstill-velvoitteesta myös tiettyjen kosmeettisten valmisteiden markkinoille saattamisen yhteydessä. [64]

88. Kaiken kaikkiaan vaikuttaa näin ollen siltä, että unionin lainsäätäjän direktiivin 20 artiklan 2 kohdassa sähkösavukkeille säätämässä ilmoitusjärjestelmässä standstill-velvoitteineen on löydetty oikeudenmukainen tasapaino yhtäältä toimivaltaisten viranomaisten oikeutetun valvontaintressin ja toisaalta sähkösavukkeiden valmistajien ja maahantuojien elinkeinovapauden välillä. Sen yhteensopivuudesta suhteellisuusperiaatteen kanssa ei ole epäilystä.

62 — Direktiivin 5 artiklan mukaan tupakkatuotteiden valmistajia ja tuojia vaaditaan toimittamaan toimivaltaisille viranomaisille muun muassa luettelo kaikista tupakkatuotteiden valmistamisessa käytetyistä ainesosista ja niiden määristä, ja tämä velvollisuus on laajempi kuin direktiivin 20 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti sähkösavukkeisiin sovellettava velvollisuus. Direktiivin 6 artiklan mukaan 5 artiklassa säädettyjen ilmoitusvelvollisuuksien lisäksi tiukennettuja ilmoitusvelvollisuuksia sovelletaan tiettyihin savukkeiden ja kääretupakan lisäaineisiin, jotka sisältyvät tärkeimpien lisäaineiden luetteloon. Direktiivin 20 artiklassa ei säädetä tällaisista tiukennetuista ilmoitusvelvollisuuksista sähkösavukkeille.

63 — Ks. tästä myös direktiivin 23 artiklan 2 kohdan ensimmäinen virke, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että direktiivin vastaisia tupakkatuotteita ja vastaavia tuotteita ei saateta markkinoille.

64 — Kosmeettisista valmisteista 30.11.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1223/2009 (EUVL L 342, s. 59) 16 artiklan 3 kohta.

ii) Ilmoittajille asetettujen velvollisuuksien epätäsmällisyyttä koskeva väite

89. Pillbox väittää lisäksi täydentävästi, että osa tiedoista, joita valmistajilta ja maahantuojilta vaaditaan ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi, on oikeusvarmuuden periaatteen vastaisia, koska ne on muotoiltu liian epätäsmällisesti. Tarkemmin sanoen Pillbox tarkoittaa tällä direktiivin 20 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisia ”tietoja nikotiinin annostuksesta ja imeytymisestä, kun tuotetta käytetään tavanomaisissa tai kohtuudella ennakoitavissa olevissa oloissa”, ja sähkösavukkeiden ”riippuvuuden aiheuttamista”. Pillbox korostaa, että nikotiinin annostus ja imeytyminen sähkösavuketta käytettäessä määräytyvät yksittäisten käyttäjien henkilökohtaisten tarpeiden ja yksilöllisten käyttötottumusten perusteella.

90. Tätäkään väitettä ei voida hyväksyä.

91. Kun tarkastellaan riippuvuuden aiheuttamista, tätä käsitettä ei käytetä lainkaan direktiivin 20 artiklan 2 kohdassa, sen enempää d alakohdassa kuin muissakaan säännöksissä.

92. Muista Pillboxin moittimista muotoiluista on todettava, että direktiivin 20 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisesti ilmoitettavat tiedot eivät selvästikään koske yksittäisten käyttäjien yksilöllistä nikotiinin annostusta ja imeytymistä vaan sähkösavuketta käytettäessä tavanomaisesti odotettavissa olevia vähimmäis-, keski- ja enimmäisarvoja. Vastuullisen valmistajan tai maahantuojan on pystyttävä toimittamaan tällaiset arvot, ellei se halua tulla syytetyksi arvaamattoman tuotteen, jolla on mahdollisesti ennakoimattomia terveysriskejä, saattamisesta markkinoille.

93. Yleisesti ottaen asian luonteeseen kuuluu, että säännöksissä käytetään epätäsmällisiä oikeudellisia käsitteitä. Tämä pätee etenkin direktiivien, jotka on aina pantava täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä (ks. SEUT 288 artiklan kolmas kohta), säännöksiin, minkä vuoksi esimerkiksi yksityiskohtiin liittyviä epäselvyyksiä voidaan hälventää vielä kansallisissa säännöksissä ja hallinnollisissa määräyksissä, joita jäsenvaltiot antavat täytäntöönpanoa koskevan harkintavaltansa mukaisesti. Direktiivin 20 artiklan 13 kohdassa annetaan lisäksi komissiolle mahdollisuus vahvistaa 20 artiklan 2 kohdan mukaisten valmistajien ja maahantuojien ilmoitusten yhteinen malli, mikä voi tarvittaessa selventää entisestään yrityksiltä vaadittavien tietojen laatua ja muotoa.

94. Edellä esitetyn perusteella direktiivin 20 artiklan 2 kohdan ja etenkään sen d alakohdan ei voida katsoa olevan oikeusvarmuuden periaatteen vastainen.

b) Nikotiinin enimmäispitoisuus (direktiivin 20 artiklan 3 kohdan b alakohta)

95. Direktiivin 20 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädetään, että sähkösavukkeiden sekä mahdollisten kertakäyttöisten patruunoiden tai täyttösäiliöiden nikotiinia sisältävän nesteen nikotiinipitoisuus saa olla enintään 20 mg/ml. Pillbox pitää tätä sääntelyä kohtuuttomana ja katsoo olevansa epäedullisemmassa asemassa kuin perinteisten tupakkatuotteiden valmistajat. Pillboxin näkemyksen mukaan sääntely vaikuttaa haitallisesti direktiivillä tavoiteltavaan terveyden suojelun korkeaan tasoon, koska sähkösavukkeiden soveltuminen perinteisten tupakkatuotteiden korvaajaksi edellyttää suurempaa nikotiinipitoisuutta.[65]

65 — Pillbox perustelee näkemystään tieteellisellä näytöllä, jonka mukaan sähkösavukkeista saatava nikotiini vaikuttaa käyttäjän kehossa aineenvaihduntaan eri tavalla kuin perinteisistä tupakkatuotteista saatava nikotiini. Muut menettelyn osapuolet, etenkin neuvosto, kuitenkin kiistävät tämän vetoamalla samoin tieteelliseen näyttöön.

96. Tästä on ensinnäkin huomautettava, että SEUT 114 artiklan mukaisten sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteiden yhteydessä unionin tuomioistuin hyväksyy sen, että unionin lainsäätäjä vahvistaa vaarallisille aineille enimmäismääriä, sikäli kuin enimmäismäärillä edistetään tuotteiden mahdollisuuksia liikkua unionin sisämarkkinoilla ja turvataan samanaikaisesti terveyden suojelun korkea taso. [66]

97. Vahvistaessaan enimmäismäärää tietylle aineelle unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta. Enimmäismäärää ei kuitenkaan saa vahvistaa mielivaltaisesti, vaan sen on perustuttava aineellisiin näkökohtiin ja sen yhteydessä on otettava huomioon uusin tieteellinen näyttö ja noudatettava ennalta varautumisen periaatetta.

98. Kuten ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvat unionin toimielimet ovat vakuuttavasti esittäneet, riidanalaista nikotiinin enimmäismäärää, joka on 20 mg/ml, vahvistettaessa otettiin huomioon sekä lainsäädäntömenettelyssä käytettävissä ollut sähkösavukkeista mahdollisesti aiheutuvia terveysriskejä ja turvallisuusongelmia koskeva uusin tieteellinen näyttö että sähkösavukkeiden ja perinteisten tupakkatuotteiden käyttötottumuksia koskeva näyttö.

99. Lainsäädäntömenettelyssä otettiin erityisesti huomioon, että sähkösavukkeiden ja niiden täyttösäiliöiden nikotiinia sisältävästä nesteestä aiheutuu erityisiä riskejä, jotka voivat liittyä nesteen varomattomaan tai epäasianmukaiseen käsittelyyn – mahdollisesti jopa lasten toimesta [67] – tai nesteen liian pitkäkestoiseen ja liian usein toistuvaan käyttöön, [68] etenkin nikotiinimyrkytyksen vaara.

100. Lainsäädäntömenettelyssä otettiin samanaikaisesti lähtökohdaksi se, että useimpien sähkösavukkeiden tai niiden täyttösäiliöiden, joihin kohdistuu tällä hetkellä kysyntää, nesteen nikotiinipitoisuus on enintään 18 mg/ml eli jopa vähemmän kuin direktiivissä vahvistettu tuleva enimmäismäärä 20 mg/ml.

101. Nikotiinin enimmäismäärä 20 mg/ml perustui siten sähkösavukkeiden ja niiden täyttösäiliöiden riskejä ja käyttötottumuksia koskevan ajantasaisen näytön arviointiin. Se vastaa lisäksi sallittua nikotiiniannosta, joka vapautuu vakiomallisesta savukkeesta sen polttamiseen käytetyssä ajassa. [69]

102. Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyssä ei esitetty seikkoja, jotka voisivat horjuttaa edes jossain määrin tätä unionin lainsäätäjän esittämää arviointia.

103. Pillbox tyytyy tältä osin lähinnä väittämään, että perinteisten tupakkatuotteiden korvaajina myytävien sähkösavukkeiden nikotiinipitoisuuden pitäisi saada olla suurempi kuin 20 mg/ml.

104. Tämä väite ei kuitenkaan ole omiaan kyseenalaistamaan direktiivin 20 artiklan 3 kohdan b alakohtaan sisältyvän sääntelyn lainmukaisuutta.

66 — Tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, erityisesti 126 kohta), joka koskee EY 95 artiklaa.

67 — Ks. tästä myös direktiivin johdanto-osan 40 perustelukappale.

68 — Sähkösavuketta voidaan käyttää yhtäjaksoisesti paljon pitempään, ja siitä voidaan ottaa huomattavasti useampia imaisuja kuin yhdestä perinteisestä savukkeesta.

69 — Direktiivin johdanto-osan 38 perustelukappale.

105. Erityisen suuren nikotiinipitoisuuden sisältävät sähkösavukkeet, joita saatetaan markkinoille *apukeinona tupakoinnin lopettamiseen* perinteisiä tupakkatuotteita paljon käyttäville, eivät ole tavanomaisia kulutustavaroita. Direktiivin järjestelmässä, sellaisena kuin ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvat unionin toimielimet ovat havainnollistaneet sitä unionin tuomioistuimessa, tähän luokkaan kuuluvien sähkösavukkeiden markkinoille saattaminen ei ole ehdottoman kiellettyä, mutta niitä voidaan myydä unionin sisämarkkinoilla ainoastaan tiettyjen, lääkinnällisiin laitteisiin sovellettavien vaatimusten mukaisesti. [70]

106. Oli unionin lainsäätäjän harkintavallassa asettaa tavanomaisten kulutustuotteiden ja tiukemmin säänneltyjen lääkinnällisten laitteiden väliseksi raja-arvoksi 20 mg/ml.

107. Tätä taustaa vasten ei ole syytä epäillä direktiivin 20 artiklan 3 kohdan b alakohdan yhteensopivuutta suhteellisuusperiaatteen kanssa.

c) Nikotiinin tasaista vapautumista koskeva vaatimus (direktiivin 20 artiklan 3 kohdan f alakohta)

108. Direktiivin 20 artiklan 3 kohdan f alakohdan mukaan nikotiinin on vapauduttava tasaisesti sähkösavukkeista tavanomaisissa käyttöolosuhteissa. Pillboxin mukaan kyseinen säännös on muotoiltu epätäsmällisesti, ja sillä loukataan siten oikeusvarmuuden periaatetta, koska nikotiinin annostus ja imeytyminen sähkösavuketta käytettäessä määräytyvät yksittäisten käyttäjien henkilökohtaisten tarpeiden ja yksilöllisten käyttötottumusten perusteella. Se myös väittää, ettei perinteisille tupakkatuotteille ole asetettu vastaavia vaatimuksia.

109. Pillboxin esittämä kritiikki on virheellistä.

110. Kun tarkastellaan oikeusvarmuuden periaatetta, Pillboxin väite on hylättävä samoista syistä kuin direktiivin 20 artiklan 3 kohdan d alakohtaa koskeva väite. [71]

111. Vertailusta perinteisiin tupakkatuotteisiin on todettava, että sähkösavukkeet, sikäli kuin niiden käyttöön liittyy erityisiä ongelmia ja terveysriskejä, edellyttävät niille räätälöityä sääntelyä, vaikka se saattaakin poiketa perinteisiin tupakkatuotteisiin sovellettavista säännöksistä. Erityisesti neuvosto, komissio ja Espanja viittaavat tässä yhteydessä perustellusti sähkösavukkeen liian pitkäkestoisesta ja liian usein toistuvasta käytöstä tai väärästä käsittelystä aiheutuvaan nikotiinimyrkytyksen vaaraan. [72] Tämä nimenomainen vaara oikeuttaa erityisesti sähkösavukkeille direktiivin 20 artiklan 3 kohdan f alakohdassa asetetun vaatimuksen, jonka mukaan nikotiinin on vapauduttava tasaisesti.

112. Jos valmistajat ja maahantuojat eivät pysty varmistamaan nikotiinin tasaista vapautumista myymissään sähkösavukkeissa, tämä olisi merkki niiden tuotteen vaarallisuudesta ja arvaamattomuudesta, mikä oikeuttaisi unionin lainsäätäjän toteuttamaan lievempien toimenpiteiden sijasta mahdollisesti rajoittavampia toimenpiteitä.

d) Lehtinen (direktiivin 20 artiklan 4 kohdan a alakohta)

113. Direktiivin 20 artiklan 4 kohdan a alakohdan mukaan sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden vähittäismyyntipakkauksissa on oltava lehtinen, jossa on tietoa eri aiheista, esimerkiksi riippuvuuden aiheuttamisesta ja toksisuudesta sekä tuotteen käyttö- ja varastointiohjeet. Pillbox pitää tätä vaatimusta kohtuuttomana ja katsoo olevansa epäedullisemmassa asemassa kuin perinteisten tupakkatuotteiden valmistajat, koska niiden ei tarvitse liittää tuotteisiinsa tällaista lehtistä.

70 — Ks. tästä direktiivin 20 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, jonka mukaan direktiiviä *ei* sovelleta sähkösavukkeisiin ja täyttösäiliöihin, joita koskevat lääkinnällisistä laitteista 14.6.1993 annetussa neuvoston direktiivissä 93/42/ETY (EYVL L 169, s. 1) säädetyt vaatimukset.

71 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 92 ja 93 kohta.

72 — Ks. jo edellä tämän ratkaisuehdotuksen 99 kohta ja alaviite 68.

114. Lehtistä koskevan sääntelyn tavoitteena on, kuten edellä jo mainittiin, edistää sähkösavukkeiden ja niiden täyttösäiliöiden mahdollisuutta liikkua unionin sisämarkkinoilla ja varmistaa samalla terveyden suojelun korkea taso.

115. Se, että lehtistä edellytetään pelkästään sähkösavukkeilta ja niiden täyttösäiliöiltä, liittyy näiden tuotteiden erityispiirteisiin perinteisiin tupakkatuotteisiin verrattuna. Tähän ovat viitanneet vakuuttavasti niin ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvat unionin toimielimet kuin osa siihen osallistuvista jäsenvaltioistakin.

116. Perinteisistä tupakkatuotteista poiketen sähkösavukkeille ja niiden täyttösäiliöille on nimittäin ominaista se, että ne ovat uusia ja – väestön valtaosan keskuudessa – myös vielä verrattain tuntemattomia. Lisäksi on joitakin erityisiä ongelmia, jotka liittyvät sähkösavukkeiden luonteeseen ja joita ei esiinny samassa mittakaavassa perinteisten tupakkatuotteiden kohdalla: yhtäältä sähkösavukkeiden ja niiden täyttösäiliöiden toimintatapaan ja oikeaan käyttöön liittyvät tekniset kysymykset ja toisaalta sähkösavukkeen liian pitkäkestoisesta ja liian usein toistuvasta käytöstä tai väärästä käsittelystä aiheutuva nikotiinimyrkytyksen vaara.

117. Kaikki nämä seikat oikeuttavat sen, että sähkösavukkeista on ilmoitettava seikkaperäisempiä tietoja kuin perinteisistä tupakkatuotteista.

118. Toisin kuin Pillbox katsoo, pelkkä kyseisten tietojen painaminen sähkösavukkeiden ja niiden täyttösäiliöiden vähittäismyyntipakkaukseen ei tule kysymykseen lievempänä toimenpiteenä. Ensinnäkin kyse on liian suuresta määrästä liian kattavia tietoja, että ne voitaisiin sijoittaa näkyvässä ja luettavassa muodossa pelkästään vähittäismyyntipakkaukseen, vaikka se olisikin suhteellisen suuri. Toiseksi niiden painaminen vähittäismyyntipakkaukseen pienentäisi tilaa, joka on käytettävissä ainesosaluettelolle ja tarvittaville varoituksille, joita pakkauksessa on direktiivin 20 artiklan 4 kohdan b alakohdan mukaan oltava – kuten perinteisten tupakkatuotteidenkin vähittäismyyntipakkauksissa. Kolmanneksi erillinen lehtinen lisää sen todennäköisyyttä, että sen sisältämät ohjeet sähkösavukkeiden oikeasta käytöstä voivat säilyä käyttäjällä senkin jälkeen, kun vähittäismyyntipakkaus on heitetty pois.

119. Direktiivin 20 artiklan 4 kohdan a alakohtaan sisältyvä lehtistä koskeva sääntely ei siten ole suhteellisuusperiaatteen vastainen.

e) Mainontakielto (direktiivin 20 artiklan 5 kohta)

120. Direktiivin 20 artiklan 5 kohtaan sisältyy erittäin laaja kielto, joka koskee sähkösavukkeita ja niiden täyttösäiliöitä koskevaa kaupallista viestintää ja sponsorointia, sikäli kuin niiden tavoitteena tai – suorana tai epäsuorana – vaikutuksena on myynninedistäminen. Pillboxin esittämän väitteen pohjalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kyseenalaistaa tämän kiellon, josta käytän jäljempänä yksinkertaisuuden vuoksi nimitystä mainontakielto, oikeasuhteisuuden.

121. Tästä on ensinnäkin huomautettava, että unionin tuomioistuin on aiemmin jo pitänyt *perinteisiä tupakkatuotteita* koskevaa mainontakieltoa suhteellisuusperiaatteen mukaisena.[73] Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä ei ole esitetty sellaisia seikkoja, joiden perusteella riidanalaista *sähkösavukkeiden* mainontakieltoa olisi syytä arvioida perustavasti toisin.

122. Mainitulla mainontakiellolla pyritään varmistamaan, että sähkösavukkeiden kauppaan unionin sisämarkkinoilla sovelletaan kaikkialla samoja edellytyksiä ja että samalla turvataan terveyden suojelun korkea taso. Kuten edellä on jo toistuvasti todettu, unionin lainsäätäjä saattoi oikeutetusti katsoa, että sähkösavukkeet muodostavat mahdollisen vaaran ihmisten terveydelle.

73 — Tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-380/03, EU:C:2006:772, 144–158 kohta).

123. Direktiivin 20 artiklan 5 kohdassa säädetty mainontakielto soveltuu tämän vaaran torjumiseen. Tällaisen kiellon myötä kuluttajiin – etenkin mainonnalle erityisen herkkään kohderyhmään eli nuoriin ja nuoriin aikuisiin – kohdistuu vähemmän kaupallisia kannustimia ostaa ja käyttää sähkösavukkeita, joten he altistuvat myös vähemmän niihin mahdollisesti liittyville terveysriskeille.

124. Tällainen mainontakielto on myös tarpeen terveyden suojelun korkean tason varmistamiseksi. Unionin lainsäätäjän menettelytapa on lisäksi WHO:ssa laadittujen suositusten mukainen. [74]

125. Mainontakieltoon verrattuna vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, jotka soveltuisivat samalla tavalla yhdenmukaisten kaupan edellytysten luomiseen unionin sisämarkkinoilla ja terveyden suojelun korkean tason varmistamiseen, ei ole nähtävissä, eikä sellaisia ole myöskään esitetty unionin tuomioistuimelle.

126. Toisin kuin Pillbox katsoo, riidanalainen mainontakielto ei suinkaan ole tiukempi kuin perinteisten tupakkatuotteiden osalta jo voimassa oleva kielto, [75] vaan se on rinnastettavissa siihen kaikilta olennaisilta osiltaan. Unionin lainsäätäjän tavoittelema asiaa koskevien säännösten yhdensuuntaisuus edistää sähkösavukkeisiin ja perinteisiin tupakkatuotteisiin sovellettavien mainontarajoitusten yhtenäisyyttä.

127. Jos unionin lainsäätäjä olisi säätänyt sähkösavukkeille lievemmästä mainontakiellosta kuin perinteisille tupakkatuotteille, tämä olisi realistisesti ajatellen voinut johtaa kyseisiä tupakkatuotteita koskevan mainontakiellon kiertämiseen. Lisäksi olisi ollut pelättävissä, että sähkösavukkeita ostetaan ja käytetään mainonnan perusteella aiempaa enemmän ja että – ennen kaikkea nuorten ja nuorten aikuisten kohdalla – sähkösavukkeet johtavat nikotiiniriippuvuuteen ja viime kädessä lisäävät perinteisen tupakan kulutusta. [76]

128. Terveyden suojelun merkityksen vuoksi ei voida myöskään katsoa, että mainontakieltoon liittyvät taloudelliset haitat Pillboxin kaltaisille yrityksille olisivat suhteettomia kansanterveydelle odotettavissa oleviin etuihin nähden. Näin on etenkin, kun otetaan huomioon, että direktiivin 20 artiklan 5 kohdan mukainen mainontakielto on hyvin laaja muttei suinkaan kaiken kattava. Jäsenvaltiot voivat siten esimerkiksi edelleen sallia julistemainonnan sekä paikallisen mainonnan kioskeissa ja kaupoissa.

129. Tässä yhteydessä ei voida pitää vakuuttavana Pillboxin väitettä siitä, että perinteisten tupakkatuotteiden valmistajat ovat aiemmin pystyneet hankkimaan markkina-asemansa aggressiivisella mainonnalla, kun taas sähkösavukkeiden valmistajille tämä ei ole enää mahdollista samassa mittakaavassa.

130. Unionin lainsäätäjä ei voi lain nojalla olla pakotettu toistamaan menneisyydessä tehtyjä virheitä. Unionin lainsäätäjää ei voida vaatia säästämään mainontarajoituksilta uutta tuotetta, jonka on ajantasaisen näytön perusteella aihetta pelätä olevan vaarallinen ihmisen terveydelle, vain jotta tämän tuotteen valmistajille annetaan mahdollisuus vakiinnuttaa asemansa markkinoilla vanhojen kilpailijoidensa tapaan. Muutoin yksittäisten yritysten puhtaasti kaupalliset edut asetettaisiin terveyden suojelun edelle, vaikka ihmisten terveydellä on unionin oikeuden arvojärjestyksessä selvästi suurempi painoarvo (ks. tästä SEUT 9 artikla, SEUT 114 artiklan 3 kohta, SEUT 168 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan 35 artiklan toinen virke).

74 — Ks. edellä alaviitteessä 49 mainittu 18.10.2014 tehty tupakoinnin torjuntaa koskevan WHO:n puitesopimuksen sopimuspuolten konferenssin päätös, jossa todetaan muun muassa seuraavaa: ”The Conference of the Parties – – URGES Parties to consider banning or restricting advertising, promotion and sponsorship of ENDS” (ks. erityisesti päätöksen 4 kohta).

75 — Ks. tästä tupakkatuotteiden mainontaa ja sponsorointia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 26.5.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/33/EY (EUVL L 152, s. 16) 3 ja 5 artikla, joita on luettava yhdessä saman direktiivin 2 artiklan b ja c alakohdan määritelmien kanssa.

76 — Ks. tästä direktiivin johdanto-osan 43 perustelukappale.

131. Pillbox väittää lisäksi, että direktiivin 20 artiklan 5 kohdassa ei ainoastaan kielletä sähkösavukkeiden mainontaa vaan myös suljetaan internet kokonaan pois tällaisten tuotteiden myyntikanavana.

132. Jälkimmäinen väite perustuu riidanalaisen säännöksen aivan ilmeisen virheelliseen tulkintaan. Kuten kaikki ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvat toimielimet ovat perustellusti tähdentäneet, direktiivin 20 artiklan 5 kohtaan sisältyy ainoastaan mainontakielto muttei myös internetmyynnin kieltoa. Tämä käy erityisen selväksi, kun kyseistä säännöstä luetaan sen sääntely-yhteydessä ja kun tarkastellaan 20 artiklan 6 kohtaa: siinä – ja vain siinä – säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajoittaa sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden rajatylittävää etämyyntiä.[77] Myös direktiivin 18 artiklan 1 kohdan c alakohdan, johon 20 artiklan 6 kohdassa viitataan, tarkastelu osoittaa, ettei direktiivissä ole tarkoitus kieltää kokonaan verkkosivustojen käyttöä sähkösavukkeiden ja niiden täyttösäiliöiden markkinointiin vaan siinä jopa edellytetään sitä.

133. Kokonaisuutena ottaen direktiivin 20 artiklan 5 kohdan mukaista mainontakieltoa ei siis voida pitää suhteettomana.

f) Rajatylittävä etämyynti (direktiivin 20 artiklan 6 kohta)

134. Direktiivin 20 artiklan 6 kohdassa viitataan saman direktiivin 18 artiklaan ja annetaan näin jäsenvaltioille mahdollisuus kieltää sähkösavukkeiden ja niiden täyttösäiliöiden rajatylittävä etämyynti kuluttajille samaan tapaan kuin perinteisten tupakkatuotteidenkin rajatylittävä etämyynti. Pillboxin moitteen perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kyseenalaistaa tämän sääntelyn kahden näkökohdan osalta: yhtäältä sen perustelut ovat riittämättömät, ja toisaalta käytettävissä on lievempiä keinoja, erityisesti ikärajojen asettaminen etämyyntiasiakkaille.

i) Perusteluvelvollisuus

135. Kun tarkastellaan ensinnäkin perusteluvelvollisuutta (SEUT 296 artiklan toinen kohta), on totta, että direktiivin johdanto-osan 33 perustelukappale, jossa selitetään etämyyntiä koskevaa sääntelyä, koskee sanamuotonsa perusteella pelkästään perinteisiä tupakkatuotteita.

136. Kuten muusta unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta aineistosta ja etenkin komission yksiköiden tekemästä vaikutustenarvioinnista[78] kuitenkin ilmenee, sähkösavukkeilla käydään vilkasta rajatylittävää kauppaa, ja internet on tältä osin tärkeä myyntikanava. Tämä seikka on myös sähkösavukkeiden valmistajien ja maahantuojien, joita kyseinen sääntely ensisijaisesti koskee, tiedossa.

137. Edellä esitetyn perusteella direktiivin perustana olevaa unionin lainsäätäjän päätelmää, jonka mukaan sähkösavukkeita ja perinteisiä tupakkatuotteita on kohdeltava samalla tavalla rajatylittävän etämyynnin osalta, ei ollut tarpeen selventää erikseen ja nimenomaisesti johdanto-osassa. On itsestään selvää, että direktiivin johdanto-osan 33 perustelukappaleessa perinteisistä tupakkatuotteista esitettyjä toteamuksia voidaan soveltaa suoraan sähkösavukkeisiin ja että juuri tästä syystä direktiivin 18 artiklaan sisältyvä sääntely ulotettiin koskemaan sähkösavukkeita 20 artiklan 6 kohtaan sisältyvällä viittauksella.

77 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 134–148 kohta.

78 — ”Impact Assessment”, esitetty 19.12.2012, asiakirja SWD(2012) 452 final, ks. 1 osa, s. 16 ja 17.

138. Joka tapauksessa riittää, että unionin toimen, jolla annetaan yleisesti sovellettavia säännöksiä, perusteluissa todetaan yhtäältä kokonaistilanne, joka johti toimen antamiseen, ja toisaalta ne yleiset tavoitteet, joihin toimella pyritään; perusteluista on ainoastaan käytävä pääosin ilmi toimella tavoiteltava päämäärä.[79]

139. Tilanne on tällainen nyt kyseessä olevassa tapauksessa. Siten ei voida vakavasti väittää, että direktiivin perustelut ovat riittämättömät sähkösavukkeiden rajatylittävää etämyyntiä koskevan sääntelyn osalta.

ii) Etämyyntiä koskevan sääntelyn aineellisoikeudellinen arviointi

140. Aineellisoikeudelliselta kannalta on huomautettava, että mahdollisuudella kieltää etämyynti, sellaisena kuin siitä säädetään direktiivin 20 artiklan 6 kohdassa luettuna yhdessä 18 artiklan kanssa, on kahtalainen tavoite:[80] Yhtäältä sillä pyritään estämään direktiivin kiertäminen siten, että tuotteita, jotka eivät täytä direktiivin vaatimuksia, myydään etämyynnin avulla. Toisaalta erityisesti nuoria kuluttajia pyritään suojelemaan terveysvaaroilta, joita nikotiinipitoisten tuotteiden käytöstä aiheutuu.

141. On hyvin mahdollista, että – kuten Pillbox väittää – kaikissa asian kannalta merkityksellisissä tutkimuksissa ei ole viitteitä siitä, että sähkösavukkeet olisivat erityisen houkuttelevia nuorille ja nuorille aikuisille. Ennalta varautumisen periaate huomioon ottaen unionin lainsäätäjä ei kuitenkaan toiminut ilmeisen väärin tai perusteettomasti olettaessaan, että nuoriin kohdistuu erityinen vaara, ja antaessaan tämän perusteella etämyyntiä rajoittavaa sääntelyä.

142. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja myös Pillbox sitä vastoin tyytyvät esittämään sähkösavukkeiden etämyynnin täyskieltoa lievempänä keinona ikärajoja – nimittäin vaatimuksen, jonka mukaan etämyyntiasiakkaiden on oltava täysi-ikäisiä.

143. Tästä on huomautettava, että suhteellisuusperusteen tutkimisen yhteydessä unionin lainsäätäjän toteuttamaa toimenpidettä mahdollisesti lievempiä keinoja voidaan ottaa huomioon vain, jos kyseisellä unionin toimella tavoiteltava päämäärä voidaan saavuttaa niillä yhtä tehokkaasti.[81]

144. Näin ei ole mainittujen ikärajojen tapauksessa. Kuten menettelyyn osallistuvat unionin toimielimet ja useat jäsenvaltiot ovat nimittäin vakuuttavasti esittäneet, ikärajoja on helppo kiertää kaupankäynnissä, etenkin etämyynnissä, ja niiden noudattamista on erittäin vaikea valvoa.

145. Yhtäältä on mahdollista, että alaikäiset hankkivat sähkösavukkeita perheeseensä tai ystävä- ja tuttavapiiriinsä kuuluvien täysi-ikäisten henkilöiden kautta. Toisaalta edes vaatimuksella täysi-ikäisyydestä sähkösavukkeiden ostamiseksi ei voida taata, että nuoria käyttäjiä, jotka ovat vasta äskettäin ylittäneet vastaavan ikärajan, suojellaan asianmukaisesti nikotiinin käytön vaaroilta. Kuten ennakkoratkaisumenettelyssä kuitenkin vakuuttavasti esitettiin, erityisessä vaarassa ovat paitsi alaikäiset myös täysi-ikäisyysrajan ylittäneet nuoret aikuiset (ennen kaikkea 18–25-vuotiaiden ikäryhmä), koska nikotiinipitoisten tuotteiden käyttö voi alkaa ja sen todetaan alkavan usein myös vielä ennen 25 vuoden ikää.

146. Tästä huolimatta ikärajat eivät muodostaan riippumatta soveltuisi sääntelyn edellä jo mainitun toisen tavoitteen saavuttamiseen, toisin sanoen estämään direktiivin kiertämistä sellaisten tuotteiden etämyynnin kautta, jotka eivät ole direktiivin vaatimusten mukaisia.

79 — 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).

80 — Ks. tästä direktiivin johdanto-osan 33 perustelukappale.

81 — 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).

147. Riidanalainen etämyyntiä koskeva sääntely ei ole suhteeton myöskään siksi, ettei unionin lainsäätäjä ole asettanut direktiivin 20 artiklan 6 kohdassa sähkösavukkeiden rajatylittävän etämyynnin yleistä unionin laajuista kieltoa, vaan se on ainoastaan antanut jäsenvaltioille mahdollisuuden kieltää tällainen etämyynti ja siten rajoittaa valikoivasti tavaroiden vapaata liikkuvuutta tällä alalla.

iii) Välipäätelmä

148. Edellä esitetyn perusteella ei ole syytä epäillä direktiivin 20 artiklan 6 kohdan yhteensopivuutta perusteluvelvollisuuden ja suhteellisuusperiaatteen kanssa.

g) Vuosittaiset ilmoitusvelvollisuudet (direktiivin 20 artiklan 7 kohta)

149. Direktiivin 20 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vaadittava, että sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden valmistajat ja maahantuojat toimittavat vuosittain tiettyjä tietoja, nimittäin tiedot myyntimääristä ja mahdollisista markkinatutkimuksista. Pillbox katsoo, että nämä vuosittaiset ilmoitusvelvollisuudet ovat liian epätäsmällisiä ja kohtuuttoman tiukkoja tupakkatuotteisiin sovellettaviin velvollisuuksiin verrattuna. Sen mukaan toimivaltaisten viranomaisten olisi sen sijaan tehtävä omia markkinatutkimuksia.

150. Ilmoitusvelvollisuuksien oikeasuhteisuudesta on muistutettava, että sähkösavukkeet ovat uusia ja vielä verrattain tuntemattomia tuotteita, joiden osalta toimivaltaisilla unionin ja kansallisilla viranomaisilla on oikeutettu valvontaintressi, etenkin kun otetaan huomioon jo useaan otteeseen mainitut terveysvaarat ja riskit, joita sähkösavukkeilla voi kohtuudella olla. [82]

151. Markkinatutkimukset, joita toimivaltaiset viranomaiset voisivat Pillboxin näkemyksen mukaan tehdä omalla vastuullaan, eivät soveltuisi yhtä hyvin tarvittavien tietojen keräämiseen ja siten kyseisten tuotteiden valvonnan *helpottamiseen*, koska niihin liittyy rasitteita ja kustannuksia ja koska viranomaisilla ei ole käytettävissään monia perustavia tietoja.

152. Riidanalaisesta sääntelystä kyseisille yrityksille aiheutuvat rasitteet ja kustannukset pysynevät sitä vastoin kohtuullisina, koska direktiivin 20 artiklan 7 kohdan mukaiset ilmoitusvelvollisuudet koskevat yksinomaan tietoja, jotka liittyvät yritysten toimintaan ja joista ne kaikella todennäköisyydellä keräävät joka tapauksessa tietoa. Yritysten omista markkinatutkimuksista on lisäksi toimitettava ainoastaan tiivistelmät, ja nekin vain, sikäli kuin tällaisia tutkimuksia ylipäätään tehdään. Tällaista sääntelyä voidaan tuskin pitää kohtuuttomana rasitteena yrityksille.

153. Virheellinen on myös Pillboxin väite, jonka mukaan sähkösavukkeiden valmistajiin ja maahantuojiin sovelletaan 20 artiklan 7 kohdassa tiukempia ilmoitusvelvollisuuksia kuin perinteisten tupakkatuotteiden valmistajiin ja maahantuojiin. Asia on päinvastoin: direktiivin 5 ja 6 artiklan mukaiset perinteisiä tupakkatuotteita koskevat ilmoitusvelvollisuudet käsittävät myös ainesosat, tietyt lisäaineet ja päästömäärät, joita ei vaadita sähkösavukkeista direktiivin 20 artiklan 7 kohdan mukaan.

154. Vakuuttavana ei voida pitää myöskään Pillboxin direktiivin 20 artiklan 7 kohdan epätäsmällisyydestä esittämää moitetta. Kuten edellä jo todettiin, [83] direktiivin luonteeseen kuuluu, että sen säännökset on vielä pantava täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä (SEUT 288 artiklan kolmas kohta). Siten on jäsenvaltioiden tehtävä täytäntöönpanoon liittyvää harkintavaltaansa käyttäessään määrittää kansallisissa säännöksissä ja hallinnollisissa määräyksissä tarkka tapa ja muoto niiden tietojen toimittamiselle, jotka kuuluvat direktiivin 20 artiklan 7 kohdan mukaisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

82 — Ks. jo edellä tämän ratkaisuehdotuksen 78–80 kohta.

83 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 93 kohta.

155. Kaiken kaikkiaan ei siten ole syytä epäillä myöskään direktiivin 20 artiklan 7 kohdan yhteensopivuutta täsmällisyys- ja suhteellisuusperiaatteiden kanssa.

C *Toissijaisuusperiaate*

156. Ennakkoratkaisukysymyksen kolmas osa koskee toissijaisuusperiaatetta, sellaisena kuin se on vahvistettu SEU 5 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä, luettuna yhdessä SEU 5 artiklan 3 kohdan kanssa.

157. 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).

158. Koska unionilla ei ole yleistoimivaltaa sisämarkkinoista säätämiseksi [84] ja sisämarkkinat kuuluvat unionin ja sen jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alaan (SEUT 4 artiklan 2 kohdan a alakohta), toissijaisuusperiaatetta sovelletaan SEUT 114 artiklan mukaisiin yhdenmukaistamistoimenpiteisiin – ja siten myös nyt käsiteltävään direktiiviin. [85]

159. Toissijaisuusperiaatteen noudattaminen kuuluu unionin tuomioistuinten harjoittaman oikeudellisen valvonnan piiriin. [86] Tämä valvonta kohdistuu erityisesti kahteen näkökohtaan: ensinnäkin unionin toimien sisällölliseen yhteensopivuuteen toissijaisuusperiaatteen kanssa ja toiseksi niiden perusteluihin toissijaisuusperiaatteen kannalta. Molempia näkökohtia sivutaan ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessä ainoastaan lyhyesti Pillboxin pääasian oikeudenkäynnissä esittämien väitteiden pohjalta. Tarkastelen vastaavasti toissijaisuusperiaatetta nyt käsiteltävässä asiassa myös suppeammin kuin kummassakin samana päivänä esittämässäni ratkaisuehdotuksessa, joihin viittaan täydentävästi. [87]

1. Direktiivin sisällöllinen yhteensopivuus toissijaisuusperiaatteen kanssa

160. Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessä ensinnäkin vihjataan, että toissijaisuusperiaatetta on mahdollisesti loukattu, koska useat kansalliset parlamentit ovat antaneet lainsäädäntömenettelyn kuluessa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan [88] 6 artiklassa tarkoitettuja perusteltuja lausuntoja. [89]

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

85 — 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).

86 — 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).

87 — Ks. samana päivänä esittämäni ratkaisuehdotus Puola v. parlamentti ja neuvosto (C-358/14, 137–188 kohta) ja ratkaisuehdotus Philip Morris Brands ym. (C-547/14, 270–299 kohta).

88 — EU-sopimuksen ja EUT-sopimuksen pöytäkirja N:o 2 (jäljempänä pöytäkirja N:o 2).

89 — Komission direktiiviehdotuksen perusteella perusteltuja lausuntoja ovat antaneet Bulgarian, Tšekin, Tanskan, Kreikan, Italian, Portugalin, Romanian ja Ruotsin parlamentit.

161. Tämä väite ei vakuuta. Ensinnäkään toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta lausuntoja antaneita parlamentteja ei ollut läheskään riittävästi pöytäkirjan N:o 2 7 artiklan 2 kohdassa määrätyn niin kutsutun keltaisen kortin menettelyn käynnistämiseksi. Tällaiset moitteet eivät toiseksi perustu komission esittämän säädösehdotuksen niinkään oikeudelliseen arviointiin vaan pikemminkin sen poliittiseen arviointiin, joten niiden merkitys tuomioistuinvalvonnan kannalta on vähäinen. Etenkin käsiteltävässä asiassa on lisäksi niin, että yksikään perustelluista lausunnoista ei ylipäätään sisältänyt konkreettisia toteamuksia nyt tarkasteltavasta sähkösavukkeisiin liittyvästä problematiikasta.

162. Toiseksi ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessä epäillään, olivatko jäsenvaltioiden oikeustilat riittävän erilaiset, jotta sähkösavukkeita koskevan sääntelyn sisällyttäminen direktiiviin oli oikeutettua.

163. Tämä epäily ei kohdistu niinkään toissijaisuusperiaatteeseen kuin SEUT 114 artiklaan. Se perustuu mahdollisesti siihen virheelliseen olettamaan, että edellytykset SEUT 114 artiklan käyttämiselle oikeusperustana sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteiden toteuttamiselle ja toissijaisuusperiaatteen vaatimukset ovat samat. Näin ei kuitenkaan ole. Pitää tosin paikkansa, että suuri osa SEU 5 artiklan 3 kohdan yhteydessä huomioon otettavista seikoista muistuttaa niitä, jotka ovat samoin merkityksellisiä SEUT 114 artiklan yhteydessä. Ne eivät ole kuitenkaan täysin samoja.

164. SEUT 114 artiklassa nimittäin selvennetään, onko unionilla ylipäätään toimivaltaa toteuttaa sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteitä. SEU 5 artiklan 3 kohdassa määrätyn toissijaisuusperiaatteen perusteella sitä vastoin määräytyy, käyttääkö unioni tätä toimivaltaa konkreettisessa tapauksessa, ja jos käyttää, niin miten. Toisin sanoen unionin ja jäsenvaltioiden välinen *toimivaltajako* määräytyy SEUT 114 artiklan perusteella, kun taas toissijaisuusperiaate antaa unionin toimielimille oikeudellisesti sitovia ohjeita niiden *toimivallan käyttöön* (SEU 5 artiklan 1 kohta).

165. 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.

166. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei tarkastele kumpaakaan näistä toissijaisuustestin osatekijöistä mitenkään ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessään, kuten ei myöskään Pillbox unionin tuomioistuimessa esittämissään väitteissä.

167. Sikäli kuin Pillbox – ja sen väitteiden pohjalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin – pyrkii kyseenalaistamaan rajatylittävän ongelman olemassaolon, on huomautettava, että direktiivin antamisajankohtana sähkösavukkeita koskevat kansalliset säännökset ja hallinnolliset määräykset poikkesivat toisistaan huomattavasti: tietyt jäsenvaltiot olivat kieltäneet sähkösavukkeiden myynnin kokonaan, kun taas joissain jäsenvaltioissa oli kielletty sähkösavukkeiden mainonta ja joissain

jäsenvaltioissa sähkösavukkeet luokiteltiin lääkinnällisiksi laitteiksi.[90] Kun otetaan huomioon sovellettavan kansallisen lainsäädännön tällaiset perustavat erot, on pidettävä täysin merkityksettömänä sitä Pillboxin esille nostamaa kysymystä, oliko jäsenvaltioissa erilaisia sähkösavukkeita koskevia *tuotevaatimuksia*.

168. Kun otetaan huomioon sähkösavukkeita koskevien jäsenvaltioiden sääntelyjen perustavat erot, tällä alalla käytävä vilkas rajatylittävä kauppa,[91] kyseessä olevien tuotteiden uutuus[92] ja alan nopea kasvu,[93] unionin lainsäätäjää ei voida moittia ilmeisestä arviointivirheestä, kun se katsoi, että sähkösavukkeisiin liittyy rajatylittävän ulottuvuuden omaava ongelma, jota ei voida ratkaista pelkästään jäsenvaltioiden toimenpiteillä vaan joka edellyttää toimia unionin tasolla.[94]

169. Tämä vaikutelma vahvistuu, kun otetaan tarkasteluun mukaan WHO:ssa laaditut suositukset, joissa kehotetaan toteuttamaan maailmanlaajuisesti sähkösavukkeita koskevia rajoittavia toimenpiteitä.[95] Tällainen kansainvälinen asiayhteys on otettava huomioon arvioitaessa sitä, käyttävätkö unionin toimielimet niille kuuluvaa toimivaltaa, ja jos käyttävät, niin miten.

170. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja Pillboxin esittämien toteamusten perusteella ei siten voida todeta toissijaisuusperiaatteen sisällöllistä loukkaamista.

2. Direktiivin perustelujen riittävyys toissijaisuusperiaatteen kannalta

171. Kolmanneksi ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen mukaan unionin lainsäätäjä ei ole osoittanut riittävästi, että toissijaisuutta koskevat vaatimukset täyttyvät nyt tarkasteltavassa tapauksessa. Näin ollen siinä väitetään viime kädessä, että direktiivin perustelut ovat riittämättömät.

172. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrättyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimen luonteen mukaisia, ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen antaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt, ja siten, että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden.[96]

173. Jos tutkittavana on toissijaisuusperiaatteen noudattaminen, unionin toimen perusteluista on käytävä ilmi, onko unionin lainsäätäjä tarkastellut riittävästi toissijaisuusperiaatteen kannalta merkityksellisiä kysymyksiä, ja jos on, mihin johtopäätökseen se on toissijaisuuden osalta tullut.

174. Hämmästyttävää kyllä, ennakkoratkaisupyyntöpäätöksessä ei moitita tältä osin lainkaan direktiivin varsinaisia perusteluja, sellaisina kuin ne käyvät ilmi sen johdanto-osasta, vaan – Pillboxin esittämän arvostelun pohjalta – yksinomaan komission direktiiviehdotuksen[97] perustelujen 3.7 kohtaa. Päätöksessä moititaan sitä, ettei kyseiseen tekstikohtaan sisälly lainkaan tietoja sähkösavukkeiden tuoteturvallisuutta koskevista vaatimuksista, sellaisina kuin niitä sovellettiin tuolloin yksittäisissä jäsenvaltioissa, vaan siinä tarkastellaan pelkästään sähkösavukkeiden luokitteluun lääkinnällisiksi laitteiksi tai tupakkatuotteiksi liittyvää ongelmaa.

90 — Ks. tästä vaikutustenarviointi (”Impact Assessment”), jonka komission yksiköt esittivät 19.12.2012, asiakirja SWD(2012) 452 final, erityisesti sen 4 osa, s. 2 ja s. 15–22.

91 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 136 kohta.

92 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 49 kohta.

93 — Viimeksi mainittua näkökohtaa painotetaan myös direktiivin johdanto-osan 46 perustelukappaleen ensimmäisessä virkkeessä.

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

95 — Ks. edellä alaviitteessä 49 mainittu 18.10.2014 tehty tupakoinnin torjuntaa koskevan WHO:n puitesopimuksen sopimuspuolten konferenssin päätös, jossa todetaan – kuten edellä on jo todettu – muun muassa seuraavaa: ”The Conference of the Parties – – INVITES Parties to consider prohibiting or regulating ENDS/ENNDS, including as tobacco products, medicinal products, consumer products, or other categories, as appropriate, taking into account a high level of protection for human health” (ks. erityisesti päätöksen 3 kohta).

96 — 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).

97 — COM(2012) 788 final, esitetty 19.12.2012.

175. Minun on vaikea nähdä, missä määrin tämä väite voi olla merkityksellinen erityisesti sen kysymyksen kannalta, ovatko direktiivin perustelut asianmukaiset toissijaisuusperiaatteen osalta.

176. Tästä huolimatta on otettava huomioon, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia. Perusteluvelvollisuuden noudattamisen arvioimisessa on lisäksi otettava huomioon toimen sanamuodon lisäksi myös sen asiayhteys ja kaikki kyseistä asiaa koskevat oikeussäännöt.[98] Näin on etenkin silloin, kun – kuten käsiteltävässä asiassa – annetaan yleisesti sovellettavia säännöksiä, joiden perustelemiseksi riittää yleinen kuvaus sääntelyn perusteista ja tavoitteista, joihin sillä pyritään.[99]

177. On itsestään selvää, ettei tarkastelua voida tässä yhteydessä rajata pelkästään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tähdentämään komission ehdotuksen perustelujen 3.7 kohtaan, vaan siihen on otettava mukaan myös muu aineisto. Ensinnäkin unionin lainsäätäjällä oli käytettävissään jo komission ehdotuksen perusteluissa muitakin tekstikohtia, nimittäin 3.9.2 kohta, jonka otsikko on ”Toissijaisuus”. Toiseksi se saattoi tukeutua komission yksiköiden tämän lainsäädäntöhankkeen vaikutustenarvioinnin[100] yhteydessä tekemään kattavaan valmisteluun. Erilaisten kansallisten sääntelyjen haittoja ja unionin tasolla toteutettavien toimien etuja käsitellään seikkaperäisesti paitsi erityisesti toissijaisuusperiaatetta käsittelevissä kohdissa myös useissa muissa näiden molempien tekstien kohdissa.

178. Näin ollen on osoitettu riittävästi, että lainsäädäntövaltaa käyttäneillä toimielimillä oli käytettävissään kattava aineisto, johon ne saattoivat perustaa toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevan arviointinsa.

179. Edellä esitetyn perusteella väite direktiivin perustelujen riittämättömyydestä toissijaisuusperiaatteen osalta on kokonaisuutena tarkasteltuna perusteeton.

3. Välipäätelmä

180. Näin ollen ei voida todeta, että toissijaisuusperiaatetta olisi loukattu aineellisesti tai muodollisesti.

D *Unionin perusoikeudet*

181. Kysymyksensä neljännessä ja viimeisessä osassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, loukataanko direktiivin 20 artiklalla perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklassa vahvistettuja sähkösavukkeiden valmistajien ja vähittäismyyjien oikeuksia. Tämän kysymyksen taustalla on Pillboxin pääasian oikeudenkäynnissä esittämä väite, jonka mukaan direktiivin täytäntöönpano kansallisessa lainsäädännössä loukkaisi sen elinkeinovapautta ja omaisuudensuojaa. Pillbox väittää tässä yhteydessä, että direktiivin 20 artiklaan ja etenkin sen 5 kohtaan sisältyvä ”kaupallisen mainonnan kattava kielto” estää sen liiketoiminnan tehokkaan edistämisen ja sen markkinoiden laajentamisen.

98 — Ks. vielä 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) sekä lisäksi tuomio Viro v. parlamentti ja neuvosto (C-508/13, EU:C:2015:403, 58, 59 ja 61 kohta).

99 — 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).

100 — ”Impact Assessment”, jonka komission yksiköt esittivät 19.12.2012, asiakirja SWD(2012) 452 final, erityisesti sen 4 osa, s. 15–22.

1. Elinkeinovapaus (perusoikeuskirjan 16 artikla)

182. Perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

183. Kyseiseen määräykseen liittyvien selitysten, jotka on SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaan otettava huomioon perusoikeuskirjaa tulkittaessa, perusteella perusoikeuskirjan 16 artiklalla annettu suoja käsittää vapauden harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa, sopimusvapauden ja vapaan kilpailun. [101]

184. Direktiivin 20 artiklaan sisältyvä sääntely ja etenkin sen 5 kohdassa säädetty mainontakielto johtavat eittämättä Pillboxin kaltaisten talouden toimijoiden elinkeinovapauteen puuttumiseen. Mainonta on nimittäin yrityksille tärkeä väline markkina-asemansa säilyttämisessä tai parantamisessa ja uusille markkinoille hakeutumisessa. Yrityksen, joka ei saa mainostaa tuotteitaan tai saa mainostaa niitä ainoastaan hyvin rajoitetusti, elinkeinovapauden käyttöä vaikeutetaan.

185. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan elinkeinovapaus ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan sitä on arvioitava sen tehtävän perusteella, joka sillä on yhteiskunnassa. [102]

186. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa, jos näistä rajoituksista säädetään lailla, jos niissä kunnioitetaan kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä ja jos ne suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

187. Direktiivin 20 artikla täyttää nämä vaatimukset täysin.

188. Direktiivin 20 artikla, joka on unionin lainsäädäntötoimeen sisältyvä nimenomainen säännös, täyttää lailla säätämistä koskevan edellytyksen. [103]

189. Sisällöllisesti tarkasteltuna elinkeinovapauteen voidaan, kuten edellä on jo todettu, puuttua moninaisilla julkisen vallan toimilla, joilla voidaan yleisen edun nimissä rajoittaa taloudellisen toiminnan harjoittamista. [104] Tämä vaikuttaa etenkin tapaan, jolla perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan suhteellisuusperiaatetta on sovellettava. [105] Kuten edellä on jo lähemmin tarkasteltu, [106] unionin lainsäätäjällä on tältä osin laaja harkintavalta.

190. Tämä pätee etenkin, kun – kuten käsiteltävässä asiassa – on saatettava oikeudenmukaiseen tasapainoon puhtaasti taloudelliset edut, sellaisina kuin elinkeinovapaus niitä ilmentää, ja kansanterveyden suojelu, jolle annetaan unionin oikeuden arvojärjestyksessä erityisen suuri painoarvo. Kuten SEUT 9 artiklasta, SEUT 114 artiklan 3 kohdasta, SEUT 168 artiklan 1 kohdasta mutta myös perusoikeuskirjan 35 artiklan toisesta virkkeestä nimittäin ilmenee, ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu varmistetaan kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa. [107]

101 — Tuomio DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, 32 kohta) ja tuomio Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, 42 kohta).

102 — Tuomio Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, 54 kohta) ja tuomio Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, 45 kohta).

103 — Ks. vastaavasti myös 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.

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

105 — Tuomio Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, 47 kohta).

106 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 55–58 kohta.

107 — Terveyden suojelun merkityksestä ks. viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä myös tuomio Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, erityisesti 45–47 kohta) ja tuomio Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, erityisesti 57 kohta).

191. Jos otetaan tämä huomioon, direktiivin 20 artiklassa säädetyt toimenpiteet ja etenkin sen 5 kohdan mukainen mainontakielto ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. [108]

192. Ne eivät myöskään millään tavalla vaikuta elinkeinovapauden keskeiseen sisältöön (perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta). [109] Vaikka sähkösavukkeiden mainonta on pääosin kielletty direktiivin 20 artiklan 5 kohdassa, asianomaisilla talouden toimijoilla on kuitenkin mahdollisuus valmistaa ja markkinoida sähkösavukkeita – direktiivin 20 artiklasta ilmenevät vaatimukset huomioon ottaen. Ne voivat tässä yhteydessä myös käyttää omia tavaramerkkejään. Direktiivin 20 artiklan 5 kohdan mainontakiellolla rajoitetaan kilpailua markkinoilla, mutta sillä ei haitata tavaramerkin päätehtävää, joka on taata tavaran tietty alkuperä.

193. Näin ollen on todettava, ettei elinkeinovapautta ole loukattu.

2. Omaisuudensuoja (perusoikeuskirjan 17 artikla)

194. Perusoikeuskirjan 17 artiklassa määrätään omaisuudensuojasta, ja sen 2 kohdan mukaan turvataan nimenomaisesti myös teollis- ja tekijänoikeudet.

195. Direktiivin 20 artiklassa säädetyn kaltaisella sääntelyllä – etenkään sen 5 kohdan mukaisella mainontakiellolla – ei kuitenkaan puututa omaisuudensuojaan.

196. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeudessa annettu omaisuudensuoja, joka on vahvistettu nykyään perusoikeuskirjan 17 artiklassa, ei nimittäin ulotu pelkkiin kaupankäyntiin liittyviin etuihin tai mahdollisuuksiin, joiden epävarmuus kuuluu taloudellisen toiminnan perusolemukseen. [110] Talouden toimija ei voi vedota saavutettuun oikeuteen tai edes luottamuksensuojaan sellaisen olemassa olevan tilanteen säilyttämiseksi, jota voidaan muuttaa unionin lainsäätäjän tekemillä toimilla. [111]

197. Mitään muuta ei seuraa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklasta, joka on perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen ja SEU 6 artiklan 3 kohdan mukaan otettava huomioon. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan siihen sisältyvä omaisuudensuoja ei näet ulotu pelkkiin tulonhankintanäkymiin. [112]

198. Pillbox kuitenkin vetoaa juuri tällaisiin tulonhankintanäkymiin, jotka *eivät* kuulu omaisuudensuojan piiriin, katsoessaan, että direktiivin 20 artikla ja etenkin sen 5 kohtaan sisältyvä mainontakielto haittaavat sen tulevia mahdollisuuksia markkinoida sähkösavukkeita unionin sisämarkkinoilla.

108 — Ks. tästä lähemmin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 53–155 kohdassa direktiivin 20 artiklan eri osien oikeasuhteisuudesta esittämäni toteamukset; erityisesti mainonnasta ks. lisäksi tuomio Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, 49 ja 56 kohta, jotka koskevat alkoholijuomien mainontakieltoa).

109 — Vastaavasti tuomio Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, 56–58 kohta).

110 — Tuomio Nold v. komissio (4/73, EU:C:1974:51, 14 kohta); tuomio FIAMM ym. v. neuvosto ja komissio (C-120/06 P ja C-121/06 P, EU:C:2008:476, 185 kohta); tuomio Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, 34 kohta) ja tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 60 kohta).

111 — Tuomio Faust v. komissio (52/81, EU:C:1982:369, 27 kohta); tuomio Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802, 73 kohta) ja tuomio Alliance for Natural Health ym. (C-154/04 ja C-155/04, EU:C:2005:449, 128 kohta).

112 — Asia Marckx v. Belgia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.6.1979 (ECLI:CE:ECHR:1979:0613JUD000683374, 50 kohta); asia Anheuser-Busch v. Portugali, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.1.2007 (ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD007304901, 64 kohta) ja asia Malik v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.3.2012 (ECLI:CE:ECHR:2012:0313JUD002378008, 93 kohta).

199. Kun tarkastellaan erityisesti tavaramerkkiä, jolla Pillbox saattaa sähkösavukkeitaan markkinoille, tavaramerkki kuuluu osana teollis- ja tekijänoikeuksia perusoikeuskirjan 17 artiklan 2 kohdassa annetun suojan piiriin. Direktiivin 20 artiklan 5 kohdassa säädetty mainontakielto saattaa myös hyvinkin rajoittaa Pillboxin mahdollisuuksia hyödyntää tavaramerkkiään. Tämä tavaramerkin hyödyntämiseen kohdistuva rajoitus on kuitenkin – kuten edellä on jo todettu perusoikeuskirjan 16 artiklan yhteydessä [113] – perusteltu tavoiteltavan terveyden suojelun korkean tason vuoksi.

200. Koska mainontakiellosta huolimatta tavaramerkkiä sinänsä voidaan edelleen hyödyntää sähkösavukkeiden markkinoinnissa, direktiivin 20 artikla ei vaikuta Pillboxin teollis- ja tekijänoikeuksien keskeiseen sisältöön.

201. Sillä ei näin ollen loukata omaisuudensuojaa.

VI **Ratkaisuehdotus**

202. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa High Court of Justicen (Administrative Court) ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelussa ei ole tullut esiin mitään sellaista seikkaa, joka vaikuttaisi direktiivin 2014/40/EU 20 artiklan pätevyyteen.

113 — Ks. erityisesti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 184 ja 192 kohta.