YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

10 päivänä joulukuuta 2002 *

Asiassa C-491/01,

jonka High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Yhdistynyt kuningaskunta) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

The Queen

vastaan

Secretary of State for Health,

ex parte:

British American Tobacco (Investments) Ltd

ja

Imperial Tobacco Ltd,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Japan Tobacco Inc:n

ja

JT International SA:n osallistuessa asian käsittelyyn,

ennakkoratkaisun tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 5 päivänä kesäkuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/37/EY (EYVL L 194, s. 26) pätevyydestä ja tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen ja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit D. A. O. Edward, A. La Pergola (esittelevä tuomari), P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett ja hallintovirkamies M.-F. Contet,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— British American Tobacco (Investments) Ltd ja Imperial Tobacco Ltd, edustajinaan D. Wyatt, D. Anderson, QC, ja barrister J. Stratford, asianajotoimisto Lovells, solicitorsin valtuuttamina,

— Japan Tobacco Inc ja JT International SA, edustajinaan advocaat O. W. Brouwer ja solicitor N. P. Lomas, asianajotoimisto Freshfields Bruckhaus Deringer, solicitorsin valtuuttamina,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään P. Ormond, avustajinaan N. Paine, QC, ja barrister T. Ward,

— Belgian hallitus, asiamiehenään A. Snoecx, avustajinaan avocat E. Gillet ja avocat G. Vandersanden,

— Saksan hallitus, asiamiehenään W.-D. Plessing, avustajanaan Rechtsanwalt J. Sedemund,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään V. Kontolaimos ja S. Charitakis,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues ja R. Loosli-Surrans,

— Italian hallitus, asiamiehenään U. Leanza, avustajanaan avvocato dello Stato O. Fiumara,

— Luxemburgin hallitus, asiamiehenään J. Faltz, avustajanaan avocat P. Kinsch,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään H. G. Sevenster,

— Suomen hallitus, asiamiehenään E. Bygglin,

— Ruotsin hallitus, asiamiehenään A. Kruse,

— Euroopan parlamentti, asiamiehinään C. Pennera ja M. Moore,

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään E. Karlsson ja J.-P. Hix,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään I. Martinez del Peral ja K. Fitch,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan British American Tobacco (Investments) Ltd:n ja Imperial Tobacco Ltd:n, edustajinaan D. Wyatt, D. Anderson ja J. Stratford, Japan Tobacco Inc:n ja

JT International SA:n, edustajinaan O. W. Brouwer ja N. P. Lomas, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään J. E. Collins, avustajinaan N. Paine ja T. Ward, Belgian hallituksen, asiamiehenään G. Vandersanden, Saksan hallituksen, asiamiehenään M. Lumma, avustajanaan J. Sedemund, Kreikan hallituksen, asiamiehinään V. Kontolaimos ja S. Charitakis, Ranskan hallituksen, asiamiehenään R. Loosli-Surrans, Irlannin hallituksen, asiamiehenään J. Buttimore, BL, Italian hallituksen, asiamiehenään O. Fiumara, Luxemburgin hallituksen, asiamiehenään N. Mackel, avustajanaan P. Kinsch, Alankomaiden hallituksen, asiamiehenään J. van Bakel, Suomen hallituksen, asiamiehenään E. Bygglin, parlamentin, asiamiehinään C. Pennera ja M. Moore, neuvoston, asiamiehinään E. Karlsson ja J.-P. Hix, ja komission, asiamiehinään I. Martinez del Peral ja K. Fitch, 2.7.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.9.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 High Court of Justice (England & Wales), Queens's Bench Division (Administrative Court) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 6.12.2001 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 19.12.2001, EY 234 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 5 päivänä kesäkuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/37/EY (EYVL L 194, s. 26; jäljempänä direktiivi) pätevyydestä ja tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa British American Tobacco (Investments) Ltd ja Imperial Tobacco Ltd ovat 3.9.2001 hakeneet lupaa hallinto-oikeudellisen menettelyn (judicial review) aloittamiseksi, jotta kansallinen tuomioistuin tutkisi, onko Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen "aikomus ja/tai velvollisuus" saattaa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä lainmukainen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 89/622/ETY

3 Tupakkatuotteiden merkintöjä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 13 päivänä marraskuuta 1989 annetussa neuvoston direktiivissä 89/622/ETY (EYVL L 359, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 15.5.1992 annetulla neuvoston direktiivillä 92/41/ETY (EYVL L 158, s. 30; jäljempänä direktiivi 89/622/ETY), joka on annettu EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan (josta on muutettuna tullut EY 95 artikla) perusteella, säädetään kaikkiin tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksiin sijoitettavasta yleisestä varoituksesta sekä vain savukkeita koskevista erityisvaroituksista, joita koskeva vaatimus on vuodesta 1992 alkaen ulotettu muihin tupakkatuotteisiin.

Direktiivi 90/239/ETY

4 Savukkeista poltettaessa syntyvän tervan suurinta sallittua määrää koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä

17 päivänä toukokuuta 1990 annetussa neuvoston direktiivissä 90/239/ETY (EYVL L 137, s. 36), joka on annettu perustamissopimuksen 100 a artiklan perusteella, vahvistetaan jäsenvaltioissa markkinoitavista savukkeista poltettaessa syntyvän tervan enimmäismääräksi 15 mg savuketta kohden 31.12.1992 alkaen ja 12 mg savuketta kohden 31.12.1997 alkaen.

Direktiivi

5 Direktiivi on annettu EY 95 ja EY 133 artiklan perusteella, ja siinä muotoillaan uudelleen direktiivit 89/622/ETY ja 90/239/ETY niiden säännöksiä mukauttaen ja täydentäen.

6 Direktiivin toisen ja kolmannen perustelukappaleen mukaan tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välillä on yhä merkittäviä eroja, mikä haittaa sisämarkkinoiden toimintaa, ja tällaiset esteet olisi poistettava sovellettavia säännöksiä lähentämällä.

7 Direktiivin neljäs perustelukappale kuuluu seuraavasti:

"Perustamissopimuksen 95 artiklan 3 kohdan mukaisesti terveyden ja turvallisuuden suojelun sekä ympäristönsuojelun ja kuluttajansuojan olisi perustuttava suojelun korkeaan tasoon ottaen erityisesti huomioon kaiken tieteelliseen tietoon perustuvan uuden kehityksen; tupakan erityisen haitalliset vaikutukset huomioon ottaen olisi terveyden suojelu asetettava tässä yhteydessä etusijalle."

8 Direktiivin viidennessä perustelukappaleessa täsmennetään seuraavaa:

"Direktiivissä 90/239/ETY vahvistetaan savukkeista poltettaessa syntyvän tervan suurimmat sallitut määrät, joita sovelletaan jäsenvaltioissa kaupan pidettäviin savukkeisiin 31 päivästä joulukuuta 1992. Koska terva on karsinogeeni, on savukkeista poltettaessa syntyvän tervan määrää yhä vähennettävä."

9 Direktiivin seitsemännen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

"Useat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että jos savukkeita poltettaessa syntyvän hiilimonoksidin suurimmasta sallitusta määrästä ei säädetä yhteisön tasolla, ne säätävät siitä kansallisella tasolla. Hiilimonoksidia koskevien sääntöjen väliset erot ovat omiaan muodostamaan kaupan esteitä ja haittaamaan sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. — — "

10 Direktiivin yhdeksäs perustelukappale kuuluu seuraavasti:

"Savukkeista poltettaessa syntyvän nikotiinin suurimman sallitun määrän rajoittamista koskevien eri jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välillä on eroja. Nämä erot ovat omiaan muodostamaan kaupan esteitä ja haittaamaan sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. — — "

11 Direktiivin 11. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Tämän direktiivin vaikutukset kohdistuvat myös Euroopan yhteisöstä vietäviin tupakkatuotteisiin. Vientijärjestely on yhteisen kauppapolitiikan osa. Terveysvaatimusten on perustamissopimuksen 152 artiklan 1 kohdan ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti muodostettava yhteisön muiden politiikkojen olennainen osa. Olisi annettava säännöt, joilla varmistetaan, ettei sisämarkkinoita koskevia säännöksiä heikennetä."

12 Direktiivin 19. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Varoitusten ja poltettaessa syntyvien aineiden määrien merkitsemisessä on edelleen eroja eri jäsenvaltioissa. Tästä johtuu, että kuluttajilla voi yhdessä jäsenvaltiossa olla paremmat tiedot tupakkatuotteiden vaaroista kuin toisessa. Tällaiset erot eivät ole hyväksyttäviä, ja ne ovat omiaan muodostamaan kaupan esteitä ja haittaamaan tupakkatuotteiden sisämarkkinoiden toimintaa, ja siksi ne olisi poistettava. Voimassa olevaa lainsäädäntöä onkin tämän tavoitteen saavuttamiseksi syytä tehostaa ja selventää samalla kun varmistetaan terveydensuojelun korkea taso."

13 Direktiivin 27. perustelukappale kuuluu seuraavasti:

"Tiettyjen ilmaisujen, kuten vähätervainen ('low tar'), erittäin kevyt ('ultra light'), kevyt ('light') ja mieto ('mild'), nimitysten, kuvien sekä kuvallisten tai muiden merkkien käyttö tupakkatuotteiden pakkauksissa saattaa johtaa kulut-

tajaa harhaan antamalla vaikutelman, että nämä tuotteet olisivat vähemmän vahingollisia, sekä aiheuttaa kulutustapojen muutoksia. Myös tupakointikäyttäytyminen ja riippuvuus, eivätkä ainoastaan tuotteen ennen sen kuluttamista sisältävien tiettyjen aineiden pitoisuudet, vaikuttavat sisäänhengitettyjen aineiden määriin. Tämä tosiseikka ei ilmene tällaisten ilmaisujen käytössä, mikä voi näin ollen vaarantaa tässä direktiivissä merkinnöille asetettujen vaatimusten tehokkuuden. Jotta varmistetaan sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja otetaan huomioon ehdotettujen kansainvälisten sääntöjen kehitys, olisi tällainen käyttö kiellettävä yhteisön tasolla, samalla kun annetaan riittävästi aikaa tämän säännön käyttöönottamiselle."

14 Direktiivin 1 artiklassa, jonka otsikkona on "Tavoite", säädetään seuraavaa:

"Tämän direktiivin tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat savukkeista poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin enimmäismääriä, tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksissa olevia terveyttä koskevia varoituksia ja muita tietoja sekä tupakkatuotteiden ainesosia ja kuvauksia koskevia tiettyjä toimenpiteitä, pitäen lähtökohtana terveyden suojelun korkeaa tasoa."

15 Direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioissa vapaaseen liikkeeseen luovutettavista, kaupan pidettävistä tai valmistettavista savukkeista poltettaessa syntyvät määrät voivat 1 päivästä tammikuuta 2004 alkaen olla enintään:

— tervan osalta 10 mg savuketta kohden,

— nikotiinin osalta 1 mg savuketta kohden,

— hiilimonoksidin osalta 10 mg savuketta kohden.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetusta päivämäärästä poiketen jäsenvaltiot voivat Euroopan yhteisössä valmistettavien mutta sieltä vietävien savukkeiden osalta soveltaa tässä artiklassa asetettuja raja-arvoja 1 päivästä tammikuuta 2005 alkaen, mutta niiden on joka tapauksessa sovellettava niitä viimeistään 1 päivästä tammikuuta 2007 alkaen."

16 Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan savukkeista poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin määrät on mitattava ISO-standardien 4387 (terva), 10315 (nikotiini) ja 8454 (hiilimonoksidi) mukaisesti. Saman säännöksen 3 kohdassa annetaan jäsenvaltioille oikeus vaatia tupakan valmistajia tai maahantuojia suorittamaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten edellyttämiä muita mittauksia, jotta savukkeista poltettaessa syntyvien muiden aineiden määrät sekä näistä muista aineista aiheutuvat terveysvaikutukset voitaisiin arvioida. Säännöksen 4 kohdan mukaan mittausten tulokset on toimitettava toimivaltaisille kansallisille viranomaisille, joiden on varmistettava toimitettavien tietojen levittäminen kuluttajien tietoon, ja 5 kohdan mukaisesti nämä tiedot on toimitettava komissiolle, joka ottaa ne huomioon laatiessaan direktiivin 11 artiklassa tarkoitetun kertomuksen.

17 Direktiivin 5 artiklassa vahvistetaan merkintöjä koskevat vaatimukset ja säädetään muun muassa velvollisuudesta merkitä tuotteiden pakkauksiin savukkeista poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin määrät siten, että merkinnät kattavat pakkausten tietyistä pinnoista määrätyn prosenttiosuuden, sekä varoituksia tupakkatuotteisiin liittyvistä terveysriskeistä, lukuun otta-

matta suussa käytettäväksi tarkoitettuja tupakkatuotteita ja muita kuin poltettavia tupakkatuotteita. Direktiivin 5 artiklan 6 kohdan e alakohdassa säädetään, että varoitusten ja määriä koskevien merkintöjen tekstit on painettava sen jäsenvaltion virallisella kielellä tai virallisilla kielillä, jossa tuote saatetaan markkinoille.

18 Direktiivin 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vaadittava kaikkia tupakkatuotteiden valmistajia ja maahantuojia toimittamaan niille tuotemerkki- ja tyyppikohtaisen luettelon kaikista tupakkatuotteiden valmistamisessa käytetyistä ainesosista ja niiden määristä. Jäsenvaltioiden on varmistettava näiden tietojen levittäminen kaikin asianmukaisin keinoin kuluttajien tietoon ja toimitettava ne vuosittain komissiolle.

19 Direktiivin 7 artikla, jonka otsikkona on "Tuotekuvaukset", kuuluu seuraavasti:

"Sellaisia ilmaisuja, nimityksiä, tavaramerkkejä eikä kuvallisia tai muita merkkejä, jotka luovat vaikutelman, että kyseinen tupakkatuote on vähemmän haitallinen kuin muut, ei 30 päivästä syyskuuta 2003 lukien saa käyttää tupakkatuotteiden pakkauksissa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 5 artiklan 1 kohdan soveltamista."

20 Direktiivin 12 artiklan mukaan komissiota kehotetaan esittämään 31.12.2004 mennessä sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa varten 6 artiklassa tarkoitettujen tietojen pohjalta ehdotus, jossa säädetään tupakkatuotteissa sallittujen ainesosien yhteisestä luettelosta, ottamalla huomioon muun muassa niiden riippuvuutta aiheuttavat ominaisuudet.

21 Direktiivin 13 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiot eivät saa kieltää tai rajoittaa tämän direktiivin mukaisten tupakkatuotteiden tuontia, myyntiä tai kulutusta niistä poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin tai hiilimonoksidin määrän rajoittamiseen, terveyttä koskeviin varoituksiin ja muihin merkintöihin tai muihin tämän direktiivin vaatimuksiin liittyvistä syistä lukuun ottamatta toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tarkistaa 4 artiklan nojalla toimitetut tiedot.

2. Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen pitää voimassa tai säätää perustamissopimusta noudattaen sellaisia tupakkatuotteiden valmistusta, maahantuontia, myyntiä ja kulutusta koskevia tiukempia vaatimuksia, jotka ne katsovat tarpeellisiksi kansanterveyden suojelemiseksi, edellyttäen, että kyseiset säännöt eivät rajoita tässä direktiivissä vahvistettujen sääntöjen soveltamista.

3. Jäsenvaltiot voivat edellä 12 artiklassa tarkoitetun yhteisen ainesosaluettelon vahvistamiseen asti säätää sellaisten ainesosien käytön kieltämisestä, jotka lisäävät tupakkatuotteiden riippuvuutta aiheuttavia ominaisuuksia."

22 Direktiivin 14 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 30.9.2002 ja ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

23 Direktiivin 15 artiklan ensimmäisellä kohdalla kumotaan direktiivit 89/622/ETY ja 90/239/ETY.

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

24 Pääasian kantajat ovat Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivia tupakkatuotteiden valmistajia. Ne ovat hakeneet kansalliselta tuomioistuimelta lupaa hallinto-oikeudellisen menettelyn (judicial review) aloittamiseksi, jotta tämä tutkisi, onko Yhdistyneen kuningaskunnan "aikomus ja/tai velvollisuus" saattaa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä lainmukainen, ja esittäneet sitä vastaan seitsemän pätemättömyysperustetta.

25 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) myönsi tämän luvan ja päätti lykätä asian käsittelyä esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko direktiivi 2001/37/EY kokonaan tai osittain pätemätön seuraavilla perusteilla:

a) EY 95 artikla ja/tai EY 133 artikla eivät ole asianmukaisia oikeudellisia perustoja

b) EY 95 artiklaa ja EY 133 artiklaa on käytetty oikeudellisena perustana samanaikaisesti

c) suhteellisuusperiaatetta on loukattu

d) EY 295 artiklaa on rikottu, omaisuudensuojaa koskevaa perusoikeutta on loukattu ja/tai TRIPS-sopimuksen 20 artiklaa on rikottu

e) EY 253 artiklaa on rikottu ja/tai perusteluvelvollisuus on laiminlyöty

f) toissijaisuusperiaatetta on loukattu

g) harkintavaltaa on käytetty väärin?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, sovelletaanko parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/37/EY 7 artiklaa ainoastaan Euroopan yhteisössä myytäviin tupakkatuotteisiin vai sovelletaanko sitä myös tupakkatuotteisiin, jotka pakataan Euroopan yhteisössä kolmansiin maihin vietäviksi?"

26 High Court hyväksyi 26.2.2002 tekemällään päätöksellä Japan Tobacco Inc:n ja JT International SA:n (jäljempänä näistä yhdessä Japan Tobacco) osallistumaan kansalliseen menettelyyn väliintulijoina, jotta nämä voisivat esittää yhteisöjen tuomioistuimelle kirjallisia huomautuksia direktiivin 7 artiklan pätevyydestä.

27 Japan Tobacco Inc on tavaramerkin Mild Seven haltija, ja JT International SA:lla on kyseistä tupakkamerkkiä koskevan tavaramerkin lisenssi yksinoikeudella hallussaan. Japan Tobacco väittää, että jos direktiivin 7 artiklan tulkitaan olevan vakiintuneisiin tavaramerkkeihin sovellettava säännös, se ei voi hyödyntää tai

käyttää tavaramerkkiin Mild Seven liittyvää immateriaalioikeutta yhteisössä, mikä aiheuttaisi tämän säännöksen voimaantullessa vakavaa vahinkoa tämän tavaramerkin arvolle koko maailmassa.

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

28 Ranskan hallitus ja komissio väittävät, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta.

29 Tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat niiden mukaan ensinnäkin siitä syystä, että ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskeva päätös on tehty ennen 30.9.2002, jolloin direktiivin täytäntöönpanolle varattu määräaika on vahvistettu päättyväksi, ja toiseksi sen vuoksi, että kansallista lainsäädäntöä, jolla kyseinen direktiivi saatettaisiin osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestystä, ei ollut vielä annettu ennakkoratkaisupyynnön esittämispäivänä. Ranskan hallituksen ja komission mukaan direktiivien luonne ja yhteisön toimia koskeva laillisuusvalvontajärjestelmä estävät tällaisessa tilanteessa sen, että yhteisöjen tuomioistuimelle voitaisiin laillisesti esittää direktiivin pätevyyttä ja tulkintaa koskevia kysymyksiä.

30 Ranskan hallitus ja komissio väittävät tältä osin, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut yksityisten oikeussubjektien voivan vedota direktiiviin kansallisissa tuomioistuimissa vasta sen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymisen jälkeen, eivätkä sen säännökset voi näin ollen ennen tätä päivämäärä luoda yksityisille oikeuksia, joiden noudattamista kansallisten tuomioistuinten on valvottava (asia C-316/93, Vaneetveld, tuomio 3.3.1994, Kok. 1994, s. I-763, 16 ja 19 kohta).

31 Ne vetoavat siihen, että jos yksityiselle oikeussubjektille annettaisiin oikeus kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä riitauttaa direktiivin pätevyys ennen sen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä, kun toimenpiteitä sen saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei ole toteutettu, EY 230 artiklan määräyksiä voitaisiin kiertää perustamissopimuksessa vahvistetun oikeussuojakeinojärjestelmän vastaisesti.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

32 Yhteisöjen tuomioistuimella on EY 234 artiklan sanamuodon mukaan toimivalta antaa ennakkoratkaisu yhteisön toimielimen säädöksen pätevyydestä ja tulkinnasta riippumatta siitä, sovelletaanko sitä välittömästi vai ei (ks. vastaavasti asia 111/75, Mazzalai, tuomio 20.5.1976, Kok. 1976, s. 657, 7 kohta ja asia C-373/95, Maso ym., tuomio 10.7.1997, Kok. 1997, s. I-4051, 28 kohta).

33 Direktiivi, jonka täytäntöönpanolle varattu määräaika ei ole vielä päättynyt, on siis tällainen EY 234 artiklassa tarkoitettu säädös, ja yhteisöjen tuomioistuimelle voidaan laillisesti esittää sitä koskeva ennakkoratkaisupyyntö, jos tämä pyyntö muutoin täyttää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

34 On muistettava, että kun kansallinen tuomioistuin esittää kysymyksen yhteisön toimielinten tekemän toimen pätevyydestä, kansallisen tuomioistuimen asiana on ratkaista, onko vastaus kysymykseen tarpeen sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi, ja siis päättää pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisua tähän kysymykseen. Jos siis kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat yhteisön oikeuden oikeussäännön pätevyyttä, yhteisöjen tuomioistuimen on lähtökohtaisesti annettava asiassa ratkaisu (asia C-480/95, Eurotunnel ym., tuomio 11.11.1997, Kok. 1997, s. I-6315, 19 kohta).

35 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, ettei se voi vastata kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen, jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeussäännön tulkitsemisella tai pätevyyden tutkimisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen (ks. vastaavasti mm. yhdistetyt asiat C-430/99 ja C-431/99, Sea-Land Service ja Nedlloyd Lijnen, tuomio 13.6.2002, Kok. 2002, s. I-5235, 46 kohta).

36 Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkojen osalta on todettava ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenevän, että pääasian kantajat voivat High Courtin myöntämän luvan nojalla panna vireille hallinto-oikeudellisen menettelyn sen tutkimiseksi, onko Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen "aikomus ja/tai velvollisuus" saattaa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä lainmukainen, vaikka tämän direktiivin täytäntöönpanolle varattu määräaika ei ollut vielä päättynyt kannetta nostettaessa ja vaikka kyseinen hallitus ei ole toteuttanut kyseistä direktiiviä koskevia kansallisia täytäntöönpanotoimia. Kantajat ja Secretary of State for Health ovat eri mieltä siitä, onko edellä mainittu kanne perusteltu.

37 Tarkasteltaessa kysymystä siitä, onko esitetyillä kysymyksillä merkitystä pääasian ratkaisun kannalta, on ensinnäkin todettava, että direktiivin mahdollinen pätemättömyys todellakin vaikuttaa tähän ratkaisuun. Pääasian kantajat väittävät, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus voi panna direktiivin täytäntöön European Communities Act 1972:n 2 §:n 2 momentin perusteella annettujen asetusten (Regulations) nojalla edellyttäen, että tämä direktiivi on pätevä, joten sen pätemättömyys estäisi sen täytäntöönpanon kyseisen lainsäädännön mukaisilla asetuksilla. Toiseksi on huomattava, että myös direktiivin säännösten tulkinta voi vaikuttaa pääasian ratkaisuun.

38 Näin ollen ei ole ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä direktiivin pätevyyden tutkimisella tai sen tulkitsemisella ei olisi mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai että ne koskisivat hypoteettista ongelmaa.

39 Tarkasteltaessa väitettä, jonka mukaan pätevyyden arviointia koskevan ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen pääasian olosuhteissa voisi merkitä EY 230 artiklan määräysten kiertämistä, on huomattava, että EY:n perustamissopimuksella vahvistetussa täysin kattavassa oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmässä, jonka tarkoituksena on toimielinten toimiin kohdistuva laillisuusvalvonta, luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, jotka eivät kyseisen määräyksen neljännessä kohdassa mainittujen tutkittavaksi ottamisen edellytysten vuoksi voi suoraan riitauttaa yleisesti sovellettavia yhteisön toimia, voivat tilanteen mukaan vedota tällaisten toimien pätemättömyyteen joko välillisesti EY 241 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimissa tai kansallisissa tuomioistuimissa, jotka eivät ole toimivaltaisia itse toteamaan, että kyseiset toimet ovat pätemättömiä, ja vaatia viimeksi mainittuja esittämään yhteisöjen tuomioistuimelle tältä osin ennakkoratkaisukysymyksiä (asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, tuomio 25.7.2002, Kok. 2002, s. I-6677, 40 kohta).

40 Täsmennettäköön, että yksityisten oikeussubjektien mahdollisuus vedota yleisesti sovellettavan yhteisön säädöksen pätemättömyyteen kansallisissa tuomioistuimissa ei edellytä, että kyseisen säädöksen johdosta olisi jo toteutettu kansallisia täytäntöönpanotoimia. Tältä osin riittää, että kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetaan todellinen oikeudenkäyntiasia, jossa tulee liitännäisesti esille kysymys tällaisen säädöksen pätevyydestä. Tämä edellytys täyttyy pääasian oikeudenkäynnissä, kuten tämän tuomion 36 ja 37 kohdasta ilmenee.

41 Kaiken edellä esitetyn perusteella kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset on otettava tutkittavaksi.

Ensimmäinen kysymys

Ensimmäisen kysymyksen a kohta

42 Kansallinen tuomioistuin haluaa ensimmäisen kysymyksensä a kohdassa selvittää, onko direktiivi kokonaan tai osittain pätemätön sen vuoksi, että EY 95 ja/tai EY 133 artikla eivät sovellu sen oikeudelliseksi perustaksi.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

43 Pääasian kantajat väittävät, että yhteisö ei ole EY 152 artiklan 4 kohdan c alakohdan nojalla toimivaltainen yhdenmukaistamaan kansanterveyttä koskevia kansallisia säännöksiä sellaisinaan ja että se on toimivaltainen toteuttamaan yhdenmukaistamistoimenpiteen EY 95 artiklan perusteella vain sillä edellytyksellä, että tämän toimenpiteen tosiasiallisena tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen ja että se edistää todellisuudessa tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen tai palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvien esteiden taikka kilpailun vääristymien poistamista (ks. vastaavasti asia C-376/98, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 5.10.2000, Kok. 2000, s. I-8419, erityisesti 84 ja 95 kohta; jäljempänä tupakkamainonnasta annettu tuomio). Tässä tapauksessa direktiivin tavoitteena — toisin kuin sen perustelukappaleissa todetaan — ei kuitenkaan kantajien mielestä ole turvata tupakkatuotteiden vapaata liikkuvuutta, vaan sillä pyritään todellisuudessa varmistamaan kansanterveyden suojelu.

44 Pääasian kantajat väittävät vielä, että koska direktiivillä 90/239/ETY on toteutettu savukkeista poltettaessa syntyvän tervan määriin sovellettava täysin yhdenmukaistettu järjestelmä, sisämarkkinoiden toteuttamista koskevien tavoit-

teiden saavuttamiseksi ei ole mahdollista enää säännellä tätä alaa siten, että jo yksilöityjä tervapitoisuuksia alennettaisiin. Vaikka yhteisön lainsäätäjällä katsottaisiin olevan toimivalta säännellä uudelleen terveyttä koskevilla perusteilla alaa, joka on jo yhdenmukaistettu sisämarkkinoiden toteuttamista koskevilla perusteilla, tällaisen lainsäädännön pitäisi kantajien mukaan ainakin perustua tieteelliseen tietoon perustuvaan uuteen kehitykseen.

45 Pääasian kantajat katsovat niin ikään, että myöskään EY 133 artikla ei voi soveltua direktiivin oikeudelliseksi perustaksi, koska sen 3 artiklan säännöksillä, joissa vahvistetaan savukkeiden valmistusta koskevat vaatimukset yhteisössä, ei pyritä luomaan yhteistä kauppapolitiikkaa näiden tuotteiden viennin osalta, sillä tällaiset valmistusta koskevat vaatimukset eivät liity nimenomaisesti kansainväliseen kauppaan vaan vaikuttavat yhtä lailla yhteisön sisäiseen kauppaan.

46 Japan Tobaccon mukaan direktiivin 7 artiklan oikeudellisena perustana ei voida pitää EY 95 tai EY 133 artiklaa erityisesti sen vuoksi, ettei mikään todista, että kaupan esteitä tai kilpailun vääristymistä olisi voinut ilmetä ilman kyseisen 7 artiklan säätämistä.

47 Saksan hallitus korostaa, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan paitsi kielto markkinoida savukkeita, jotka eivät täytä tässä säännöksessä asetettuja enimmäismääriä koskevia vaatimuksia, myös niiden valmistuskielto. Kyseisen säännöksen 2 kohdassa säädetään eri järjestelmästä sen mukaan, tapahtuuko valmistus yhteisön sisäistä markkinointia vai kolmansiin maihin varten tarkoitettua vientiä varten. Saksan hallituksen mukaan direktiivin 3 artiklassa säädetty valmistuskielto merkitsee vientikieltoa suhteessa näihin kolmansiin maihin.

48 Saksan hallituksen mukaan direktiivin 11. perustelukappaleen viimeisestä virkkeestä ilmenee lisäksi, että tällä kiellolla viedä kolmansiin maihin savukkeita, joista poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin määrät eivät ole direktiivin vaatimusten mukaisia, pyritään estämään näiden tuotteiden markkinointi yhteisössä laittoman jälleentuonnin kautta, mikä heikentäisi sisämarkkinoita koskevia säännöksiä.

49 Kyseisen hallituksen mukaan tällä vientikiellolla ei voida tehokkaasti edistää sisämarkkinoiden toimintaa, sillä sen tietojen mukaan laittomasti yhteisöön tuodut savukkeet valmistetaan joka tapauksessa lähes yksinomaan kolmansissa maissa eikä yhteisössä.

50 Lisäksi Saksan hallitus väittää, että savukkeiden laiton tuonti merkitsee ennen kaikkea tupakkatuotteita koskevaa tulli- ja veropetosta, ja se olisi estettävä tehokkaammalla valvonnalla yhteisön rajoilla.

51 Myöskään EY 133 artikla ei Saksan hallituksen mukaan sovellu kyseisen vientikiellon oikeudelliseksi perustaksi, koska tämän määräyksen soveltamisala rajoittuu toimenpiteisiin, joiden pääasiallisena tarkoituksena on vaikuttaa kaupan määrään tai kauppavirtoihin kolmansien maiden kanssa, mistä ei ole kyse esillä olevassa asiassa, sillä vientikielto koskee vain laitonta jälleentuontia yhteisöön yhteisön kansalaisten terveyden suojelemiseksi.

52 Kreikan hallitus väittää, että sikäli kuin direktiivin 3 ja 7 artiklaa sovelletaan yhteisön sisällä valmistettuihin tai pakattuihin tuotteisiin, jotka on kuitenkin

tarkoitettu kulutettaviksi sen ulkopuolella, niillä ei pyritä edistämään tupakkatuotteiden liikkuvuutta sisämarkkinoilla eikä estämään sovellettavien säännösten kiertämistä yhteisössä, eivätkä ne näin ollen voi perustua EY 95 artiklaan.

53 Kreikan hallituksen mukaan myöskään EY 133 artikla ei sovellu kyseisten direktiivin säännösten oikeudelliseksi perustaksi, koska ne vaikuttavat kielteisesti kolmansiin maihin suuntautuvaan yhteisön tuotteiden vientiin.

54 Luxemburgin hallitus väittää ensinnäkin, että sikäli kuin direktiivi koskee yhteisön ulkopuolisilla markkinoilla myytäviä tuotteita, se ei voi perustua EY 95 artiklaan eikä myöskään EY 133 artiklaan, ja toiseksi yleisemmin, että sen todellisena tarkoituksena on pelkästään kansanterveyden suojelu, ja tätä alaa koskevien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistaminen on kiellettyä EY 152 artiklan nojalla.

55 Luxemburgin hallitus vetoaa etenkin siihen, että direktiivin 3 artiklan soveltaminen tupakkatuotteisiin, jotka on tarkoitettu vietäviksi kolmansiin maihin, perustuu ajatukselle, että tuotteet, jotka eivät ole direktiivin säännösten mukaisia, voitaisiin lainvastaisesti jälleentuoda yhteisöön. Tämän hallituksen mukaan kyseessä on kuitenkin pelkkä olettamus, eivätkä tosiseikat tue sitä. Suurin osa lainvastaisesti yhteisöön tuoduista savukkeista valmistetaan sen mukaan kolmansissa maissa. Toimenpide, joka ei koske nimenomaisesti kansainvälistä kauppaa ja koskee yhtä lailla, jollei enemmänkin, sisäistä kauppaa, ei voi perustua EY 133 artiklaan.

56 Yhdistyneen kuningaskunnan, Belgian, Ranskan, Irlannin, Italian, Alankomaiden ja Ruotsin hallitukset sekä parlamentti, neuvosto ja komissio väittävät, että EY 95 ja EY 133 artikla soveltuvat direktiivin oikeudelliseksi perustaksi. EY 95 artiklan

käyttämisestä ne toteavat, että direktiivin tosiasiallisena tarkoituksena on parantaa sisämarkkinoiden toimintaedellytyksiä tupakkatuotteiden osalta ja että EY 95 artiklan 3 kohdan mukaisesti sillä pyritään yhdenmukaistamisen yhteydessä saavuttamaan kansanterveyden suojelun korkea taso. Erityisesti parlamentti ja neuvosto katsovat, että EY 133 artiklan käyttäminen direktiivin toisena oikeudellisena perustana on perusteltua sen vuoksi, että direktiivin 3 artiklalla, jonka mukaan yhteisössä ei voida valmistaa kolmansiin maihin vietäviksi tarkoitettuja savukkeita, jotka eivät täytä tässä säännöksessä asetettuja vaatimuksia, pyritään samanaikaisesti tavoitteeseen suojata sisämarkkinoita yhteisöön suuntautuvaa sellaisten savukkeiden jälleentuontia vastaan, jotka eivät täytä näitä vaatimuksia, ja tavoitteeseen säännellä tätä vientiä kolmansiin maihin, mikä taas liittyy yhteisen kauppapolitiikan täytäntöönpanoon.

57 Suomen hallitus väittää, että EY 95 artikla soveltuu direktiivin oikeudelliseksi perustaksi, kun taas EY 133 artiklan käyttäminen sen toisena oikeudellisena perustana ei ole tarpeen. Se toteaa tältä osin, että direktiivin pääasiallisena tarkoituksena on kansallisten säännösten lähentäminen sisämarkkinoiden toteuttamiseksi tupakkatuotteiden osalta. Kansanterveyden suojelua samoin kuin kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan sääntelyä on pidettävä tähän pääasialliseen tavoitteeseen nähden vain liitännäisinä tavoitteina.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

58 Esillä olevassa asiassa on tutkittava, soveltuuko EY 95 artikla direktiivin oikeudelliseksi perustaksi, ja mikäli näin on, ratkaistava, onko EY 133 artiklan käyttäminen toisena oikeudellisena perustana tarpeellista tai mahdollista tässä tapauksessa.

59 Aluksi on palautettava mieleen EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan 1 kohtaa (josta on tullut EY 95 artiklan 1 kohta) koskeva oikeuskäytäntö.

60 Heti alkuun on todettava, että tupakkamainonnasta annetun tuomion 83, 84 ja 95 kohdasta ilmenee, että kyseisessä määräyksessä tarkoitetut toimenpiteet on tarkoitettu sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantamiseen, ja niillä on tosiasiallisesti oltava tämä tarkoitus edistämällä tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen tai palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvien esteiden taikka kilpailun vääristymien poistamista.

61 Tämän jälkeen on huomattava kyseisestä oikeuskäytännöstä seuraavan, että vaikka EY 95 artiklan käyttö oikeudellisena perustana on mahdollista silloin, kun pyritään ehkäisemään sellaisten tulevien kaupan esteiden syntymistä, jotka saattavat aiheutua jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön eriytymisestä, tällaisten esteiden syntymisen on oltava todennäköistä, ja kyseisen toimenpiteen tarkoituksena on oltava niiden ehkäiseminen (ks. vastaavasti asia C-350/92, Espanja v. neuvosto, tuomio 13.7.1995, Kok. 1995, s. I-1985, 35 kohta sekä tupakkamainonnasta annetun tuomion 86 kohta ja asia C-377/98, Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.10.2001, Kok. 2001, s. I-7079, 15 kohta).

62 Jos ne edellytykset, jotka koskevat EY 95 artiklan käyttöä oikeudellisena perustana, täyttyvät, yhteisön lainsäätäjää ei voida estää käyttämästä kyseistä oikeudellista perustaa sen takia, että kansanterveyden suojelu on ratkaiseva tehtävien valintojen kannalta (ks. vastaavasti tupakkamainonnasta annetun tuomion 88 kohta). Lisäksi EY 152 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että kaikkien yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu, ja EY 95 artiklan 3 kohdassa edellytetään nimenomaisesti, että yhdenmukaistamisessa varmistetaan ihmisten terveyden suojelun korkea taso.

63 Näiden periaatteiden valossa on tutkittava, täyttyvätkö direktiivin tapauksessa edellytykset käyttää EY 95 artiklaa oikeudellisena perustana.

64 Aluksi on viitattava seuraaviin perusteluihin. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 61 kohdassa, tupakkatuotteet ja erityisesti savukkeet muodostavat yhteisössä markkinat, joista jäsenvaltioiden välisellä kaupalla on suhteellisen merkittävä osuus. Toisaalta kansallisessa lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä, jotka koskevat muun muassa tuotteiden nimitystä, koostumusta ja merkintöjä, voidaan pitää tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksina, jos jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu yhteisön tasolla (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993, Kok. 1993, s. I-6097, Kok. Ep. XIV, s. I-477, 15 kohta).

65 On kuitenkin todettava, että jo toteutetuista yhteisön yhdenmukaistamistoimenpiteistä eli tupakkatuotteiden merkintöjä koskevasta direktiivistä 89/622/ETY ja savukkeista poltettaessa syntyvän tervan suurinta sallittua määrää koskevasta direktiivistä 90/239/ETY huolimatta kaupan rajoituksia aiheuttavat erot tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevissa jäsenvaltioiden laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä olivat jo direktiiviä annettaessa ilmenneet tai todennäköisesti ilmenemässä.

66 Tietyt jo toteutetut yhteisön yhdenmukaistamistoimenpiteet sisälsivät vain vähimmäissäännökset, jotka jättivät jäsenvaltioille tietyn harkintavallan ja mahdollistivat näiden säännösten mukauttamisen (ks. tältä osin asia C-222/91, Philip Morris Belgium ym., tuomio 22.6.1993, Kok. 1993, s. I-3469, 11 ja 17 kohta ja asia C-11/92, Gallaher ym., tuomio 22.6.1993, Kok. 1993, s. I-3545, 14 ja 20 kohta). Toisaalta direktiivit 89/622/ETY ja 90/239/ETY koskivat vain

tiettyjä tupakkatuotteiden valmistamisen, esittämistavan ja myynnin edellytyksiä, ja jäsenvaltiot saattoivat antaa kansallisia säännöksiä seikoista, joita nämä direktiivit eivät kattaneet.

67 Kun otetaan huomioon yleisön yhä kasvava tietoisuus tupakkatuotteiden kulutukseen liittyvistä terveyshaitoista, on tässä yhteydessä todennäköistä, että näiden tuotteiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia tulisi ilmenemään sen seurauksena, että jäsenvaltiot antavat tätä kehitystä heijastavia uusia säännöksiä, joilla pyritään vähentämään tehokkaammin näiden tuotteiden kulutusta niiden pakkauksissa olevilla merkinnöillä tai varoituksilla tai vähentämään tupakkatuotteiden haittavaikutuksia säätämällä niiden koostumusta koskevia uusia standardeja.

68 Direktiivin perustelukappaleista ilmenevät tiedot ja oikeudenkäynnin kuluessa esitetyt huomautukset tukevat tätä analyysia.

69 Direktiivin seitsemännen perustelukappaleen mukaan useat jäsenvaltiot aikoivat säätää savukkeita poltettaessa syntyvän hiilimonoksidin suurimmasta sallitusta määrästä, jos siitä ei säädetä yhteisön tasolla.

70 Lisäksi direktiivin yhdeksännestä perustelukappaleesta ilmenee, että savukkeista poltettaessa syntyvän nikotiinin suurimman sallitun määrän rajoittamista koskevan eri jäsenvaltioiden lainsäädännön välillä oli ilmennyt eroja. Oikeudenkäynnin kuluessa esitettyjen huomautusten mukaan kolme jäsenvaltiota oli jo säätänyt tällaisia rajoituksia ja useat muut suunnittelivat niiden säätämistä. Kun otetaan huomioon näille rajoituksille vahvistetut tasot sekä tervan ja nikotiinin välinen biokemiallinen yhteys, ne eivät käytännössä estäneet markkinoimasta

savukkeita, jotka täyttivät yhteisön oikeudessa sallittua tervan enimmäismäärää koskevat vaatimukset, mutta tiettyjen jäsenvaltioiden vahvistamat erityiset nikotiinin enimmäismäärät aiheuttivat kuitenkin vaaran siitä, että näiden enimmäismäärien alentaminen myöhemmässä vaiheessa voi johtaa uusiin kaupan rajoituksiin.

71 Direktiivin 13. perustelukappaleessa mainitaan, että tupakoinnin torjuntaa koskevan Maailman terveysjärjestön puitesopimuksen laatimiseksi käydään neuvotteluja maailmanlaajuisesti sovellettavista tupakkatuotteiden standardeista.

72 Lisäksi direktiivin 19. ja 22. perustelukappaleessa tuodaan esiin, että eri jäsenvaltioiden lainsäädännössä on eroja varoitusten ja poltettaessa syntyvien vahingollisten aineiden määrien merkitsemisessä ja toisaalta tupakkatuotteiden valmistuksessa käytettävien ainesosien ja lisäaineiden osalta.

73 Kirjallisessa käsittelyssä on käynyt ilmi, että eräs jäsenvaltio oli antanut säännöksiä direktiivin 27. perustelukappaleessa mainittujen ja sen 7 artiklassa tarkoitettujen tiettyjen kuvailevien ilmaisujen käytöstä.

74 On syytä lisätä, että toisin kuin tupakkamainonnasta annetussa tuomiossa kyseessä olleessa direktiivissä, esillä olevan direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa on säännös, jolla varmistetaan direktiivin vaatimukset täyttävien tuotteiden vapaa liikkuvuus. Kun tällä säännöksellä kielletään jäsenvaltioita rajoittamasta tämän direktiivin mukaisten tupakkatuotteiden tuontia, myyntiä tai kulutusta tällä

direktiivillä yhdenmukaistettaviin seikkoihin liittyvistä syistä, sillä annetaan direktiiville sen sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantamista koskevaan tavoitteeseen nähden täysi vaikutus.

75 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin tosiasiallisena tarkoituksena on sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantaminen ja että näin ollen se on voitu antaa EY 95 artiklan perusteella, eikä tätä ole estänyt se, että kansanterveyden suojelu on ollut määräävä tekijä direktiivissä määriteltyihin yhdenmukaistamistoimenpiteihin liittyvissä valinnoissa.

76 Tätä johtopäätöstä ei muuta väite siitä, että koska direktiivillä 90/239/ETY on vahvistettu tervan määriin sovellettava täysin yhdenmukaistettu järjestelmä, lainsäätäjä ei voisi käyttää uudelleen EY 95 artiklaa tätä kysymystä säännelläkseen tai ainakaan käyttää sitä muutoin kuin uusiin tieteellisiin seikkoihin tukeutuen.

77 Yhteisön lainsäätäjä on säännellyt tyhjentävästi savukkeista poltettaessa syntyvän tervan suurinta sallittua määrää koskevan kysymyksen direktiivissä 90/239/ETY, eivätkä jäsenvaltiot olleet tästä syystä enää toimivaltaisia antamaan erikseen säännöksiä tästä kysymyksestä. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 124 kohdassa, yhteisön lainsäätäjä voi tällaisessa tilanteessa täyttää perustamissopimuksessa tunnustettujen yleisten etujen, kuten kansanterveyden suojelun turvaamista koskevan tehtävänsä asianmukaisesti ainoastaan siinä tapauksessa, että sen sallitaan mukauttavan yhteisön lainsäädäntöä olosuhteiden muutosten tai tieteellisen kehityksen mukaisesti.

78 Tästä seuraa, että edes silloin, kun yhteisön oikeuden säännöksessä taataan kaikkien kaupan rajoitusten poistaminen siinä yhdenmukaistettavalla alalla, yhteisön lainsäätäjää ei voida estää mukauttamasta tätä säännöstä muilla perusteilla.

79 Erityisesti kansanterveyden suojelun osalta EY 95 artiklan 3 kohdasta seuraa, että yhteisön lainsäätäjän on yhdenmukaistamisessa varmistettava suojelun korkea taso ja otettava erityisesti huomioon kaikki tieteelliseen tietoon perustuva uusi kehitys.

80 Tieteellinen kehitys ei ole ainoa peruste, jolla yhteisön lainsäätäjä voi päättää yhteisön lainsäädännön mukauttamisesta, sillä sen on tällä alalla käyttämänsä harkintavallan puitteissa otettava huomioon myös muita perusteita, kuten tupakoinnin vastaisille toimenpiteille poliittisesti ja yhteiskunnallisesti annettava yhä suurempi painoarvo.

81 Myöskään väite siitä, että kielto valmistaa yhteisössä kolmansiin maihin vietäviksi savukkeita, jotka eivät ole direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa asetettujen vaatimusten mukaisia, ei tosiasiallisesti edistä sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantamista, ei kyseenalaista johtopäätöstä, jonka mukaan EY 95 artikla soveltuu direktiivin oikeudelliseksi perustaksi.

82 Vaikka pitääkin paikkansa, että kyseessä oleva valmistuskielto ei ole suoraan sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantamiseen tähtäävä säännös, EY 95 artiklan perusteella annettu toimi voi kuitenkin sisältää tällaisen säännöksen, jos sillä pyritään estämään joidenkin sellaisten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi asetettujen kieltojen kiertäminen, joilla on tällainen tavoite (ks. vastaavasti tupakkamainonnasta annetun tuomion 100 kohta).

83 Tältä osin on huomattava yhteisöjen tuomioistuimen katsoneen, että yhteisen maatalouspolitiikan alalla toteutetun yhteisön toimenpiteen tehokkuuden vaarantavan laittoman jälleentuonnin tai kaupan vääristymien riski voi olla perus-

teena kolmansiin maihin suuntautuvan viennin kieltämiselle (asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998, Kok. 1998, s. I-2265, 62 ja 109 kohta).

84 Esillä olevassa asiassa direktiivin 11. perustelukappaleesta, joka koskee direktiivin vaikutuksia yhteisöstä vietäviin tupakkatuotteisiin, ilmenee, että sen tältä osin sisältämät säännöt on annettu sen varmistamiseksi, ettei direktiivin sisämarkkinoita koskevia säännöksiä heikennetä.

85 Oikeudenkäynnin kuluessa esitetyistä huomautuksista ilmenee, että yhteisön lainsäätäjä on tässä tapauksessa pyrkinyt estämään sen, ettei tupakkatuotteisiin sovellettavia sisämarkkinoita koskevia säännöksiä heikennetä tuomalla laittomasti takaisin yhteisöön tuotteita, jotka eivät täytä savukkeisiin sovellettavia tiettyjen aineiden enimmäismääriä koskevia direktiivin 3 artiklan 1 kohdan vaatimuksia, tai yhteisön sisäisen kaupan vääristymien seurauksena.

86 Pitää paikkansa, että tässä oikeudenkäynnissä huomautuksia esittäneiden pääasian asianosaisten, jäsenvaltioiden ja toimielinten toimittamien ja julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 64 kohdassa mainittujen tietojen perusteella ei ole mahdollista täysin arvioida niiden savukkeiden laittoman kaupan laajuutta, jotka on valmistettu yhteisössä ja myyty laittomasti sen markkinoilla sen jälkeen, kun ne on jälleentuotu kolmansista maista tai saatettu suoraan näille markkinoille, vaikka ne oli tarkoitettu kolmansiin maihin vietäviksi. On myös totta, kuten Saksan hallitus väittää, että savukkeiden laiton kauppa perustuu ennen kaikkea hyötyyn, joka saadaan näistä tuotteista tavanomaisesti kannettavien verojen ja tullien kiertämisestä, eivätkä savukkeiden koostumusta koskevat säännökset ole tässä suhteessa ratkaisevia.

87 On kuitenkin kiistatonta, että savukemarkkinat ovat erityisen otollisia laittomalle kaupalle ja että jos yhteisössä olisi sallittua valmistaa myös savukkeita, joita siellä ei voida laillisesti saattaa markkinoille tai myydä, petosten riski voisi kasvaa.

88 Vaaraa direktiivissä säädettyjen toimenpiteiden tehokkuuden heikentämisestä ei ole arvioitava ainoastaan direktiivin antamista edeltäneeseen tilanteeseen nähden vaan huomioon on otettava myös sen säännösten ennakoitavissa olevat vaikutukset savukkeiden laittoman kaupan luonteeseen ja laajuuteen.

89 Tältä osin voidaan ajatella, että savukkeista poltettaessa syntyvän tervan suurimman sallitun määrän alentaminen ja nikotiinin ja hiilimonoksidin enimmäismäärien vahvistaminen, jolloin kuluttajilta evätään mahdollisuus hankkia laillisesti tuotteita, joiden osalta ei noudateta näitä enimmäismääriä ja joita he olivat tottuneet käyttämään ennen näitä uusia vaatimuksia, voi houkutella heitä hankkimaan tällaisia tuotteita lainvastaisesti.

90 Näissä olosuhteissa direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä valmistuskieltoa voidaan pitää toimenpiteenä, jolla pyritään estämään se, ettei niin ikään tässä säännöksessä asetettuja kieltoja saattaa markkinoille ja myydä jäsenvaltioissa savukkeita, jotka eivät ole kyseisessä säännöksessä asetettujen vaatimusten mukaisia, kierretä.

91 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivi on voitu antaa EY 95 artiklan perusteella myös sikäli kuin siinä asetetaan kielto valmistaa yhteisössä kolmansiin maihin vietäviksi savukkeita, jotka eivät ole direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa asetettujen vaatimusten mukaisia.

92 Tutkittaessa, oliko EY 133 artiklan käyttäminen direktiivin toisena oikeudellisena perustana tarpeellista tai mahdollista tässä tapauksessa, on todettava seuraavaa.

93 Aluksi on huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimivaltajärjestelmässä toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena. Tällaisiin seikkoihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö (ks. erityisesti asia C-269/97, komissio v. neuvosto, tuomio 4.4.2000, Kok. 2000, s. I-2257, 43 kohta ja asia C-36/98, Espanja v. neuvosto, tuomio 30.1.2001, Kok. 2001, s. I-779, 58 kohta).

94 Jos yhteisön toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen tekijä, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää (ks. mm. asia C-42/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 23.2.1999, Kok. 1999, s. I-869, 39 ja 40 kohta sekä em. asia Espanja v. neuvosto, tuomion 59 kohta). Jos poikkeustapauksessa näytetään, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen, tällaista toimea annettaessa voidaan käyttää useaa eri oikeudellista perustaa (lausunto 2/00, 6.12.2001, Kok. 2001, s. I-9713, 23 kohta).

95 Kahdessa edellisessä kohdassa muistutettujen periaatteiden ja tämän tuomion 91 kohdasta ilmenevän johtopäätöksen perusteella on todettava, että EY 95 ja EY 133 artikla eivät voineet olla samanaikaisesti direktiivin oikeudellisina perustoina.

96 Tarvitsematta tutkia, pyrittiinkö niillä direktiivin säännöksillä, joilla on vaikutuksia kolmansiin maihin vietäviin tupakkatuotteisiin, myös EY 133 artiklassa vahvistettuun yhteisen kauppapolitiikan toteuttamiseen liittyvään tavoitteeseen,

on todettava, että tämä tavoite oli joka tapauksessa direktiivin päämäärän ja sisällön kannalta kokonaisuutena arvioiden ainoastaan toisarvoinen sen pääasialliseen tavoitteeseen eli sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantamiseen nähden.

97 Edellä esitetystä seuraa, että EY 95 artikla on ainoa asianmukainen direktiivin oikeudellinen perusta ja että siinä mainitaan virheellisesti myös EY 133 artikla oikeudelliseksi perustaksi.

98 Tämä virheellinen viittaus EY 133 artiklaan direktiivin toisena oikeudellisena perustana ei kuitenkaan sinänsä merkitse sen pätemättömyyttä. Tällainen virhe yhteisön toimen viittauskappaleissa on puhtaasti muodollinen virhe, paitsi jos se on johtanut virheelliseen menettelyyn tämän toimen antamisessa (ks. vastaavasti asia 165/87, komissio v. neuvosto, tuomio 27.9.1988, Kok. 1988, s. 5545, Kok. Ep. IX, s. 741, 19 kohta), mikä on direktiivin tapauksessa tämän tuomion 100—111 kohdassa tarkasteltavan ensimmäisen kysymyksen b kohdan kohteena.

99 Edellä esitetyistä ensimmäisen kysymyksen a kohtaa koskevista perusteluista seuraa, että direktiivi ei ole pätemätön asianmukaisen oikeudellisen perustan puuttumisen vuoksi.

Ensimmäisen kysymyksen b kohta

100 Ensimmäisen kysymyksensä b kohdassa kansallinen tuomioistuin kysyy, merkitseekö sekä EY 95 artiklan että EY 133 artiklan käyttäminen direktiivin

oikeudellisena perustana virhettä sen säätämismenettelyssä kahden keskenään yhteensopimattoman lainsäädäntömenettelyn soveltamisen vuoksi, ja onko direktiivi tästä syystä pätemätön.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

101 Pääasian kantajat väittävät, että lainsäädäntömenettelyt, joita yhteisön on noudatettava sen antaessa toimen EY 95 ja EY 133 artiklan perusteella, ovat erilaiset ja keskenään yhteensopimattomat, minkä vuoksi näitä molempia oikeudellisia perustoja ei voida käyttää (ks. mm. asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991, Kok. 1991, s. I-2867, Kok. Ep. XI, s. I-211, 17—21 kohta; ns. titaanioksiditapaus). EY 95 artikla velvoittaa näet neuvostoa toimimaan yhdessä parlamentin kanssa EY 251 artiklassa tarkoitetun yhteispäätösmenettelyn mukaisesti, kun taas EY 133 artiklassa vahvistetaan menettely, jossa ei ole määrätty parlamentin osallistumisesta ja jossa neuvosto tekee päätökset määräenemmistöllä. Yhteispäätösmenettelyn soveltaminen yhteistä kauppapolitiikkaa koskevaa toimenpidettä toteutettaessa, vaikka EY 133 artiklassa ei määrätä edes parlamentin kuulemisesta, olisi vastoin perustamissopimuksessa tarkoitettua toimielinten välistä toimivallan jakoa.

102 Yhdistyneen kuningaskunnan, Ranskan, Italian, Alankomaiden, Suomen ja Ruotsin hallitukset sekä parlamentti, neuvosto ja komissio väittävät, että EY 95 ja EY 133 artikla eivät merkitse kahta keskenään yhteensopimatonta oikeudellista perustaa. Ne vetoavat lähinnä siihen, että vaikka nämä kaksi perustamissopimuksen artiklaa johtavat eri lainsäädäntömenettelyjen soveltamiseen, nämä menettelyt eivät edellä mainitussa niin sanotussa titaanioksiditapauksessa kyseessä olleista menettelyistä poiketen ole keskenään yhteensopimattomia, sillä niitä voidaan soveltaa samanaikaisesti heikentämättä parlamentin asemaa lainsäädäntömenettelyssä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

103 Kuten tämän tuomion 97 kohdassa on todettu, EY 95 artikla on ainoa asianmukainen direktiivin oikeudellinen perusta. Ensimmäisen kysymyksen b kohtaan vastattaessa on näin ollen ratkaistava, täyttääkö lainsäädäntömenettely, jota on tosiasiallisesti noudatettu annettaessa direktiivi EY 95 ja EY 133 artiklan perusteella, ne lainsäädäntömenettelyä koskevat edellytykset, joita on sovellettava annettaessa yhteisön toimi pelkästään EY 95 artiklan perusteella.

104 EY 95 artiklan 1 kohdassa määrätään, että sen perusteella toteutettavat toimenpiteet annetaan EY 251 artiklassa tarkoitettua yhteispäätösmenettelyä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomitean kuulemisen jälkeen.

105 On selvää, että tätä menettelyä on esillä olevassa asiassa noudatettu, kun direktiivi on annettu.

106 Sillä, että EY 133 artikla on lisätty EY 95 artiklan ohella direktiivin oikeudelliseksi perustaksi, ei ole puututtu esillä olevassa asiassa noudatetun yhteispäätösmenettelyn keskeiseen sisältöön.

107 EY 133 artiklan 4 kohdassa määrätään, että käyttäessään sille tällä määräyksellä annettua toimivaltaansa neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä.

108 Se, että tämän toisen oikeudellisen perustan perusteella annettaviin toimiin sovellettavaa menettelyä on noudatettu, ei näin ollen ole merkinnyt neuvostolle velvollisuutta tehdä joka tapauksessa ratkaisua yksimielisesti, kun otetaan huomioon, että EY 251 artiklassa tarkoitetussa yhteispäätösmenettelyssä se tekee ratkaisunsa pääsääntöisesti määräenemmistöllä, paitsi jos se aikoo hyväksyä parlamentin yhteiseen kantaan tekemät tarkistukset, joista komissio on antanut kielteisen lausunnon, jolloin sen on tehtävä ratkaisunsa yksimielisesti.

109 Näissä olosuhteissa, edellä mainitussa niin sanotussa titaanioksiditapauksessa kyseessä olleesta tilanteesta poiketen, lainsäädäntömenettelyn keskeinen piirre, joka muodostuu tapausten, joissa neuvosto tekee päätökset määräenemmistöllä ja niiden, joissa se tekee päätökset yksimielisesti, välisestä erosta, ei esillä olevassa asiassa millään tavoin vaarannu direktiivissä mainitun kahden oikeudellisen perustan samanaikaisen käytön vuoksi.

110 Väite, jonka mukaan yhteispäätösmenettelyn soveltaminen yhteistä kauppapolitiikkaa koskevaa toimenpidettä toteutettaessa olisi vastoin perustamissopimuksessa ajateltua toimielinten välistä toimivallan jakoa, on joka tapauksessa merkityksetön esillä olevassa asiassa, sillä kuten tämän tuomion 97 kohdasta ilmenee, direktiivi ei ole säädös, joka pitäisi antaa EY 133 artiklan perusteella.

111 Edellä esitetyillä, ensimmäisen kysymyksen b kohtaa koskevilla perusteilla on katsottava, että sekä EY 95 artiklan että EY 133 artiklan käyttäminen direktiivin oikeudellisena perustana ei merkitse virhettä sen säätämismenettelyssä ja ettei direktiivi ole tästä syystä pätemätön.

Ensimmäisen kysymyksen c kohta

112 Kansallinen tuomioistuin haluaa ensimmäisen kysymyksensä c kohdassa selvittää, onko direktiivi kokonaan tai osittain pätemätön suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

113 Pääasian kantajat väittävät, että vaikka direktiivin tarkoituksena katsottaisiin todellisuudessa voivan olla sisämarkkinoiden tai yhteisen kauppapolitiikan toteuttaminen, sillä pyritään saavuttamaan nämä tavoitteet suhteellisuusperiaatteen vastaisesti, mikä pätee etenkin sen 5 ja 7 artiklaan sekä sen soveltamiseen kolmansiin maihin vietäviksi tarkoitettuihin savukkeisiin.

114 Ne vetoavat direktiivin 7 artiklan osalta erityisesti siihen, että kielto käyttää kuvailevia ilmaisuja, jotka viittaavat haitallisten aineiden pienempiin määriin, ei ole yhteensopiva direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa ilmaistun tavoitteen kanssa eli pyrkimyksen pienentää entisestään tervan määriä kansanterveyttä koskevista syistä. Ne väittävät lisäksi, että kyseisellä 7 artiklalla loukataan niiden oikeuksia tavalla, joka ylittää sen, mikä on tarpeen tällä säännöksellä väitetyn laillisen tavoitteen saavuttamiseksi. Tältä osin asiaa koskeva Espanjan lainsäädäntö, joka sisältää pelkästään säännöksiä kuvailevien ilmaisujen käytöstä, on hyvä esimerkki lainsäädännöstä, joka loukkaa vähemmän tupakkatuotteiden valmistajien oikeuksia samalla kuitenkin kansanterveyttä suojellen.

115 Pääasian kantajat väittävät vielä, että kielto valmistaa kolmansiin maihin vietäviksi savukkeita, jotka eivät ole direktiivin 3 artiklan 1 kohdan määräysten

mukaisia, ei ole asianmukainen keino estää tällä säännöksellä vahvistettujen uusien rajoitusten kiertämistä, sillä valtaosa laittomasti yhteisöön tuoduista savukkeista valmistetaan yhteisön ulkopuolella.

116 Japan Tobaccon mukaan direktiivin 7 artiklalla loukataan suhteellisuusperiaatetta sikäli kuin sitä sovelletaan vakiintuneisiin tavaramerkkeihin. Tältä osin on väitetty, ettei kyseinen säännös olisi vähiten rajoittava keino direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Kun kyseistä säännöstä luetaan direktiivin 27. perustelukappaleen valossa, se lähtee olettamuksesta, jonka mukaan kuluttajat eivät tiedä, että heidän tupakointikäyttäytymisensä voi vaikuttaa sisäänhengitettyihin terva- ja nikotiinimääriin; näin ollen olisi pikemminkin ollut riittävää merkitä pakkaukseen tämänsuuntainen viesti kuin kieltää kuvailevien ilmaisujen käyttö. Direktiivissä olisi myös voitu säätää saavutettuja oikeuksia koskevasta lausekkeesta, jotta sen 7 artiklaa ei sovellettaisi jo rekisteröityihin tavaramerkkeihin, kuten Mild Seveniin.

117 Saksan, Kreikan ja Luxemburgin hallitukset väittävät, että direktiivin 3 artiklassa asetettu kielto valmistaa tuotteita vientiä varten sekä sen 7 artiklassa säädetty kielto käyttää tiettyjä kuvailevia ilmaisuja ovat vastoin suhteellisuusperiaatetta, koska ne eivät ole oikeassa suhteessa ja loukkaavat kohtuuttomasti tupakkatuotteiden valmistajien taloudellisia intressejä. Ne väittävät, että kyseisen 3 artiklan perusteella ei voida taata tehokasta suojaa yhteisöön suuntautuvan savukkeiden laittoman tuonnin riskiä vastaan, kun otetaan huomioon yhteisöön jälleentuotujen savukkeiden vähäinen määrä, ja että tällainen riski voitaisiin torjua pikemminkin tehostamalla tuonnin valvontaa. Direktiivin 7 artiklan osalta kyseiset hallitukset väittävät, että toisin kuin tässä säännöksessä asetettu ehdoton kielto käyttää kuvailevia ilmaisuja, Espanjan lainsäädännön sisältämän kaltainen, niiden käyttöä koskeva sääntely, joka perustuu tuotteiden luokitteluun terva- ja nikotiinimäärän mukaan, olisi mahdollistanut kuluttajan objektiivisen tiedonsaannin vaikuttamatta kohtuuttomasti tupakkatuotteiden valmistajien taloudellisiin intresseihin.

118 Belgian, Ranskan ja Ruotsin hallitukset sekä neuvosto ja komissio väittävät, että direktiivi on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska sen säännöksillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan turvaamiseksi tupakkatuotteiden osalta ja samanaikaisesti kansanterveyden suojelun korkean tason varmistamiseksi.

119 Ranskan hallitus huomauttaa, että direktiivin 7 artiklassa ei kielletä kaikkia savukkeita koskevia mainintoja tai esittämistapoja, jotka voivat houkutella tupakoitsijoita ja saada heidät tietyille tuotteille merkkiuskollisiksi, vaan ainoastaan ne, joiden mukaan tietty tupakkatuote on vähemmän haitallinen kuin muut.

120 Ruotsin hallitus katsoo, että koska tupakkatuotteiden kulutukseen liittyy vakavia terveysriskejä, on erityisen tärkeää, ettei kuluttajia johdeta harhaan tähän kulutukseen liittyvien riskien osalta, ja että on vaikea löytää kyseisessä 7 artiklassa säädetylle kiellolle vaihtoehtoa, joka johtaisi samaan lopputulokseen mutta jolla olisi vähäisempiä vaikutuksia tavaramerkin haltijoille.

121 Komissio väittää, että kyseinen 7 artikla ei ole yhteensopimaton direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa ilmaistun tavoitteen eli savukkeista poltettaessa syntyvän tervan määrien alentamisen kanssa. Koska kuvailevista ilmaisuista ei ollut säädetty yhteisön tasolla, tupakkatuotteiden valmistajat saattoivat käyttää niitä ilmoittaakseen savukkeen muita ominaisuuksia, kuten maun, ilman yhteyttä siitä poltettaessa syntyvän tervan määrään, mikä saattoi johtaa kuluttajaa harhaan. Komissio lisää, että vaikka niin sanottuja kevytsavukkeita poltettaessa tosiasiallisesti syntyy pienempi tervamäärä, useita tupakoitsijoita on johdettu harhaan, koska heille on virheellisesti annettu se käsitys, että kyse on vaarattomista tuotteista, mikä ei pidä paikkaansa, koska savukkeen savu sisältää myös muita haitallisia aineita, joista direktiivissä ei säädetä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

122 Aluksi on muistettava, että yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluva suhteellisuusperiaate edellyttää, että yhteisön oikeuden säännöksen tavoitteet ovat toteutettavissa siinä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. mm. asia 137/85, Maizena, tuomio 18.11.1987, Kok. 1987, s. 4587, 15 kohta; asia C-339/92, ADM Ölmühlen, tuomio 7.12.1993, Kok. 1993, s. I-6473, 15 kohta ja asia C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, tuomio 11.7.2002, Kok. 2002, s. I-6453, 59 kohta).

123 Tuomioistuimien edellisessä kohdassa mainittujen edellytysten osalta suorittamasta valvonnasta on todettava, että yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta esillä olevan kaltaisella alalla, jolla siltä edellytetään poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemistä ja jolla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja. Näin ollen tähän alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseen (ks. vastaavasti asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996, Kok. 1996, s. I-5755, 58 kohta; asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997, Kok. 1997, s. I-2405, 55 ja 56 kohta ja asia C-157/96, National Farmers' Union ym., tuomio 5.5.1998, Kok. 1998, s. I-2211, 61 kohta).

124 Direktiivin ensimmäisen, toisen ja kolmannen perustelukappaleen mukaan sen tavoitteena on sovellettavia säännöksiä lähentämällä poistaa esteet, jotka johtuvat tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välisistä eroista, joita on edelleen jo toteutetuista yhdenmukaistamistoimenpiteistä huolimatta ja jotka haittaavat sisämarkkinoiden toimintaa. Lisäksi sen neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, että tätä tavoitetta toteutettaessa direktiivissä pidetään perustamissopimuksen 95 artiklan 3 kohdan mukaisesti lähtökohtana terveyden suojelun korkeaa tasoa.

125 Oikeudenkäynnin kuluessa on esitetty useita väitteitä, joiden mukaan direktiivi ja varsinkaan sen 3, 5 ja 7 artikla eivät ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

126 Ensinnäkin on huomattava, että direktiivin 3 artiklassa säädetty kielto saattaa markkinoille ja myydä yhteisössä savukkeita, joiden osalta ei noudateta tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin enimmäismääriä, kuten myös sitä täydentävä jäsenvaltioille asetettu velvollisuus sallia direktiivin 13 artiklan 1 kohdan mukaisesti niiden savukkeiden tuonti, myynti ja kulutus, joiden osalta näitä määriä noudatetaan, on direktiivin tavoitteen toteuttamiseen soveltuva toimenpide, jolla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi, kun otetaan huomioon yhteisön lainsäätäjän velvollisuus varmistaa terveyden suojelun korkea taso.

127 Toiseksi, samassa direktiivin 3 artiklassa säädetyllä kiellolla valmistaa savukkeita, joiden osalta ei noudateta tässä säännöksessä asetettuja enimmäismääriä, on tarkoitus, kuten tämän tuomion 85 kohdassa on jo todettu, estää se, ettei tupakkatuotteisiin sovellettavia sisämarkkinoita koskevia säännöksiä heikennetä tuomalla laittomasti takaisin yhteisöön tuotteita, jotka eivät täytä savukkeisiin sovellettavia tiettyjen aineiden enimmäismääriä koskevia tämän säännöksen 1 kohdan vaatimuksia, tai yhteisön sisäisen kaupan vääristymien seurauksena.

128 Tämän valmistuskiellon suhteellisuusperiaatteen mukaisuus on kyseenalaistettu sillä perusteella, että se ei ole tavoitteensa toteuttamiseen soveltuva toimenpide ja että sillä ylitetään se, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi, koska vaihtoehtoinen toimenpide, kuten kolmansista maista tulevan tuonnin valvonnan tehostaminen, olisi ollut riittävä.

129 Tältä osin on todettava, että vaikka kyseessä olevalla kiellolla ei yksinään voida estää laitonta savukekauppaa yhteisössä, kun otetaan erityisesti huomioon, että

myös savukkeita, jotka eivät täytä direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa asetettuja edellytyksiä, voidaan saattaa laittomasti yhteisön markkinoille sen jälkeen, kun ne on valmistettu kolmansissa maissa, yhteisön lainsäätäjä ei ole ylittänyt harkintavaltansa rajoja katsoessaan, että tällainen kielto on silti keino rajoittaa tehokkaasti laittoman savukekaupan kasvua ja ehkäistä siitä seuraavia vaikutuksia sisämarkkinoihin.

130 Ei ole myöskään näytetty, että valvonnan tehostaminen olisi tässä tapauksessa riittävää riidanalaisella säännöksellä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. On huomattava, että kyseinen valmistuskielto soveltuu erityisen hyvin estämään niiden lähteellä yhteisön sisällä kolmansiin maihin vietäviksi valmistettujen savukkeiden kaupan vääristymät, jotka ovat yksi petoksen muoto, eikä sitä voida mitenkään torjua yhtä tehokkaasti vaihtoehtoisella toimenpiteellä, kuten yhteisön rajavalvonnan tehostamisella.

131 Direktiivin 5 artiklassa säädetty velvollisuus merkitä savukepakkauksiin savukkeita poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin määrät ja painaa tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksiin varoituksia näihin tuotteisiin liittyvistä terveysriskeistä ovat terveyden suojelun korkean tason saavuttamiseen soveltuvia toimenpiteitä, kun merkintöjä koskevien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen eroista aiheutuvia esteitä poistetaan. Tällaiset velvollisuudet ovat hyväksytty keino houkutella kuluttajia vähentämään tupakkatuotteiden kulutusta tai saada heidät käyttämään tuotteita, joihin liittyvät terveysriskit ovat pienempiä.

132 Näin ollen yhteisön lainsäätäjä ei ole ylittänyt harkintavaltansa rajoja, kun se on direktiivin 5 artiklassa edellyttänyt näille merkinnöille ja varoituksille varattavan pinta-alan prosenttiosuuksien lisäämistä tupakkatuotteiden vähittäismyyntipak-

kausten tietyillä pinnoilla siinä suhteessa, että näiden tuotteiden valmistajille jää riittävä tila muiden, erityisesti niiden tavaramerkkiä koskevien tietojen merkitsemiseksi.

133 Direktiivin 7 artiklan osalta on huomattava seuraavaa.

134 Kyseisen säännöksen tavoite on selostettu direktiivin 27. perustelukappaleessa, jonka mukaan kieltoa käyttää tupakkatuotteiden pakkauksissa tiettyjä ilmaisuja, kuten "vähätervainen" ("low tar"), "erittäin kevyt" ("ultra light"), "kevyt" ("light") ja "mieto" ("mild") samoin kuin tiettyjä nimityksiä, kuvia sekä kuvallisia tai muita merkkejä on perusteltu huolella siitä, että nämä kuvaukset saattavat johtaa kuluttajaa harhaan antamalla vaikutelman, että nämä tuotteet olisivat vähemmän vahingollisia, ja aiheuttavat kulutustapojen muutoksia. Tässä perustelukappaleessa täsmennetään tältä osin, että myös tupakointikäyttäytyminen ja riippuvuus, eivätkä ainoastaan tuotteen ennen sen kuluttamista sisältävien aineiden pitoisuudet, vaikuttavat sisäänhengitettyjen haitallisten aineiden määriin, joten kyseisten kuvailevien ilmaisujen käyttö, jossa ei ole otettu tätä seikkaa huomioon, voi vaarantaa merkinnöille asetettujen direktiivin vaatimusten tehokkuuden.

135 Direktiivin 7 artiklalla, kun sitä luetaan 27. perustelukappaleen valossa, pyritään näin ollen varmistamaan, että kuluttaja saa objektiivista tietoa tupakkatuotteiden haitallisuudesta.

136 Terveyden suojelun korkea taso on saavutettavissa tällaisen tiedonantovelvollisuuden avulla silloin, kun tupakkatuotteiden tuotekuvauksiin sovellettavia säännöksiä yhdenmukaistetaan.

137 Yhteisön lainsäätäjä on voinut harkintavaltansa rajoja ylittämättä katsoa, että direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaisella merkinnällä savukkeita poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin määristä turvattiin kuluttajan objektiivinen tiedonsaanti näihin aineisiin liittyvästä tupakkatuotteiden haitallisuudesta, kun taas direktiivin 7 artiklassa tarkoitettujen kaltaisten kuvailevien ilmaisujen käyttö ei taannut sitä, että kuluttaja saa objektiivista tietoa.

138 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 241—248 kohdassa, nämä kuvailevat ilmaisut saattavat johtaa kuluttajaa harhaan. Ensinnäkin ne voivat, kuten nimitys "mild", kuvata makuelämystä siten, etteivät ne liity tuotteen sisältämien haitallisten aineiden määrään. Toiseksi ilmaisut, kuten "vähätervainen", "kevyt" ja "erittäin kevyt", eivät viittaa täsmällisiin määrällisiin rajoihin, sillä näiden ilmaisujen käyttöä ei ole säännelty. Kolmanneksi, vaikka kyseisen tuotteen tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin määrä olisi muihin tuotteisiin verrattuna pienempi, näiden aineiden määrä, jonka kuluttaja tosiasiallisesti sisäänhengittää, riippuu kuitenkin myös tämän tupakointitavasta, ja tämä tuote voi sisältää muita haitallisia aineita. Neljänneksi sellaisten kuvailevien ilmaisujen käyttö, joiden mukaan tietyn tupakkatuotteen kulutuksesta on terveydellistä hyötyä muihin tupakkatuotteisiin nähden, saattaa kannustaa ihmisiä tupakoimaan.

139 Yhteisön lainsäätäjä on lisäksi voinut harkintavaltansa rajoja ylittämättä katsoa, että direktiivin 7 artiklassa asetettu kielto oli tarpeen sen varmistamiseksi, että kuluttajat saisivat objektiivista tietoa tupakkatuotteiden haitallisuudesta, ja ettei ollut vaihtoehtoista toimenpidettä, jolla tämä tavoite voitaisiin saavuttaa yhtä tehokkaasti samalla kuitenkin rajoittaen mahdollisimman vähän tupakkatuotteiden valmistajien oikeuksia.

140 Ei ole ilmeistä, että pelkästään kyseisessä 7 artiklassa tarkoitettujen kuvailevien ilmaisujen käytön sääntelyllä, kuten pääasian kantajat sekä Saksan, Kreikan ja

Luxemburgin hallitukset esittävät, tai sillä, että tupakkatuotteiden pakkauksissa mainittaisiin, kuten Japan Tobacco esittää, että sisäänhengitettyjen haitallisten aineiden määrät riippuvat myös tupakoitsijan tupakoimiskäyttäytymisestä, varmistettaisiin kuluttajien objektiivinen tiedonsaanti, kun otetaan huomioon, että nämä kuvailevat ilmaisut ovat lähtökohtaisesti joka tapauksessa omiaan kannustamaan ihmisiä tupakoimaan.

141 Edellä esitetyistä ensimmäisen kysymyksen c kohtaa koskevista perusteluista seuraa, että direktiivi ei ole pätemätön suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi.

Ensimmäisen kysymyksen d kohta

142 Kansallinen tuomioistuin haluaa ensimmäisen kysymyksensä d kohdassa selvittää, onko direktiivi kokonaan tai osittain pätemätön sen vuoksi, että EY 295 artiklaa on rikottu, omaisuudensuojaa koskevaa perusoikeutta on loukattu ja/tai teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyvistä näkökohdista tehdyn sopimuksen (jäljempänä TRIPS-sopimus), joka on 22.12.1994 tehdyllä neuvoston päätöksellä 94/800/EY (EYVL L 336, s. 1) yhteisön puolesta yhteisön toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta hyväksytyn Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen (jäljempänä WTO-sopimus) liitteessä 1 C, 20 artiklaa on rikottu.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

143 Pääasian kantajat väittävät, että direktiivin 5 ja 7 artikla ovat ristiriidassa EY 295 artiklan sekä omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden kanssa ja/tai

TRIPS-sopimuksen 20 artiklan kanssa, jossa määrätään, että tavaramerkin käyttöä ei saa rajoittaa epäoikeudenmukaisesti erityisvaatimuksilla, kuten että merkkiä tulee käyttää tavalla, joka heikentää sen kykyä erottaa yrityksen tavarat tai palvelut toisen yrityksen tavaroista tai palveluista. Ne väittävät tältä osin, että direktiivin 5 artiklassa säädettyjen uusien terveyteen liittyvien varoitusten erittäin suuri koko on merkittävä este niiden teollisoikeuksien käyttämiselle. Nämä varoitukset tulevat näet hallitsemaan tupakkatuotteiden pakkausten yleistä ulkoasua ja tästä syystä rajoittamaan tai jopa estämään valmistajia käyttämästä näitä tuotteita koskevia tavaramerkkejään. Ne vetoavat vielä siihen, että direktiivin 7 artiklassa tarkoitettu täydellinen kielto käyttää kuvailevia ilmaisuja vie niiltä oikeuden tiettyihin niiden rekisteröityihin tavaramerkkeihin, jos ne eivät saa enää käyttää niitä.

144 Japan Tobaccon mukaan direktiivin 7 artiklassa kielletään sitä käyttämästä teollisoikeuttaan estämällä sitä käyttämästä yhteisössä tavaramerkkiä Mild Seven ja viemällä siltä mahdollisuus saada taloudellista etua tätä tavaramerkkiä koskevista yksinoikeuslisensseistä. Tällä loukataan sen mukaan omaisuudensuojaa, joka on yhteisön oikeusjärjestyksessä tunnustettu perusoikeus ja jota suojataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan 1 artiklan ensimmäisessä kohdassa ja joka on vahvistettu myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklassa.

145 Kreikan ja Luxemburgin hallitukset väittävät, että direktiivin 7 artiklalla loukataan tupakkatuotteiden valmistajien teollisoikeuksia ja aiheutetaan vahinkoa niiden taloudelliselle tulokselle, sillä siinä oleva täydellinen kielto käyttää tiettyjä kuvailevia ilmaisuja merkitsee näiden valmistajien säännönmukaisesti rekisteröimien tiettyjen tavaramerkkien yksiselitteistä ja selvää kieltämistä.

146 Yhdistyneen kuningaskunnan, Belgian, Ranskan, Alankomaiden ja Ruotsin hallitukset sekä parlamentti, neuvosto ja komissio väittävät ensinnäkin, että direktiivin säännöksillä ei ole mitään vaikutusta EY 295 artiklassa tarkoitettuihin

jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin. Tämän jälkeen ne huomauttavat, että omaisuudensuojaa koskeva perusoikeus ei ole absoluuttinen vaan sitä voidaan rajoittaa yleistä etua koskevilla perusteilla, kun pääasiassa kyseessä olevassa tapauksessa kansanterveyden suojelua koskevalla perusteella. Niiden mukaan TRIPS-sopimuksella ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, eivätkä direktiivin säännökset ole missään tapauksessa tämän sopimuksen 20 artiklan vastaisia, koska siinä ei kielletä kutakin savukkeenvalmistajaa jatkamasta tavaramerkkinsä käyttöä erottamalla se muista tavaramerkeistä sille ominaisilla sanoilla, symboleilla, väreillä ja kuvilla, jotka valmistaja voi merkitä tupakkatuotteiden pakkausten käytettävissä olevaan pinta-alaan.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

147 Tarkasteltaessa ensinnäkin direktiivin pätevyyttä EY 295 artiklan kannalta on huomattava, että kyseisen määräyksen mukaan perustamissopimuksella "ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin". Tässä määräyksessä ainoastaan tunnustetaan jäsenvaltioiden oikeus määrittää omistusoikeusjärjestelmänsä, eikä sillä voida kieltää kaikkia yhteisön toimenpiteitä, jotka vaikuttavat omistusoikeuden käyttämiseen (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 56/64 ja 58/64, Consten ja Grundig v. komissio, tuomio 13.7.1966, Kok. 1966, s. 429, 499 ja 500, Kok. Ep. I, s. 275).

148 Esillä olevassa asiassa on todettava, ettei direktiivi vaikuta mitenkään EY 295 artiklassa tarkoitettuihin jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin, eikä tällä määräyksellä ole merkitystä arvioitaessa direktiivin mahdollista vaikutusta tupakkatuotteiden valmistajien näitä tuotteita koskevan tavaramerkkioikeuden käyttämiseen.

149 Tarkasteltaessa tämän jälkeen direktiivin pätevyyttä omistusoikeuden kannalta on syytä muistaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan omistusoikeus on yksi yhteisön oikeuden yleisistä periaatteista, vaikka sitä ei

pidetäkään ehdottomana oikeutena, koska se on otettava huomioon suhteessa sen yhteiskunnalliseen tehtävään. Tästä syystä omistusoikeuden käyttämistä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiassa palvelevat yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (ks. mm. asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989, Kok. 1989, s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 15 kohta; asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4973, Kok. Ep. XVI, s. I-173, 78 kohta ja asia C-293/97, Standley ym., tuomio 29.4.1999, Kok. 1999, s. I-2603, 54 kohta).

150 Tämän tuomion 131 ja 132 kohdasta ilmenee, että direktiivin 5 artiklassa ainoastaan rajoitetaan tupakkatuotteiden valmistajien oikeutta käyttää savukepakkausten tai tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten tietyillä pinnoilla olevaa tilaa niiden tavaramerkkien esittämiseen, loukkaamatta niiden tavaramerkkioikeuden keskeistä sisältöä, jotta voitaisiin varmistaa terveyden suojelun korkea taso poistettaessa merkintöjä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön eroista aiheutuvia esteitä. Direktiivin 5 artikla on tämän analyysin perusteella omistusoikeuden käyttämiseen oikeassa suhteessa oleva toimenpide, joka on yhteensopiva sille yhteisön oikeudessa tunnustetun suojan kanssa.

151 Tämän tuomion 134—141 artiklasta seuraa, että direktiivin 7 artiklalla pyritään takaamaan suhteellisuusperiaatteen mukaisella tavalla terveyden suojelun korkea taso yhdenmukaistettaessa tupakkatuotteiden tuotekuvauksiin sovellettavia säännöksiä.

152 Vaikka kyseinen artikla merkitsee tupakkatuotteiden pakkauksiin rajoittuvaa kieltoa käyttää tavaramerkkiä, joka sisältää jonkin tässä säännöksessä tarkoitetun kuvailevan ilmaisun, tupakkatuotteiden valmistaja voi siitä huolimatta, että tämä kuvaileva ilmaisu poistetaan pakkauksesta, kuitenkin edelleen yksilöidä tuotteensa muilla erottavilla tunnusmerkeillä. Direktiivissä vahvistetaan lisäksi riittävän pitkä aika kyseisessä 7 artiklassa säädetyn kiellon antamisen ja sovellettavaksi tulemisen välillä.

153 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että tavaramerkkioikeuden rajoitukset, jotka voivat aiheutua direktiivin 7 artiklasta, tosiasiassa palvelevat yleisen edun mukaista yhteisön tavoitetta eikä niillä puututa tähän oikeuteen tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin tämän oikeuden keskeistä sisältöä.

154 Tutkittaessa, onko direktiivi pätevä TRIPS-sopimuksen 20 artiklan kannalta, on huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimenpiteen lainmukaisuutta ei voida arvioida sellaisten kansainväliseen oikeuteen kuuluvien asiakirjojen — kuten WTO-sopimuksen ja TRIPS-sopimuksen — perusteella, jotka eivät luonteensa ja rakenteensa vuoksi periaatteessa kuulu niihin normeihin, joihin nähden yhteisöjen tuomioistuin tutkii yhteisön toimielinten toimenpiteiden lainmukaisuuden (asia C-149/96, Portugali v. neuvosto, tuomio 23.11.1999, Kok. 1999, s. I-8395, 47 kohta; em. asia Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 52 kohta; asia C-301/97, Alankomaat v. neuvosto, tuomio 22.11.2001, Kok. 2001, s. I-8853, 53 kohta ja yhdistetyt asiat C-27/00 ja C-122/00, Omega Air ym., tuomio 12.3.2002, Kok. 2002, s. I-2569, 93 kohta).

155 Tästä oikeuskäytännöstä ilmenee niin ikään, että yhteisöjen tuomioistuimen on valvottava yhteisön toimenpiteen lainmukaisuutta WTO:n sääntöihin nähden vain, jos yhteisön tarkoituksena on ollut panna täytäntöön WTO:n yhteydessä hyväksymänsä erityinen velvoite taikka jos kyseisessä yhteisön toimenpiteessä nimenomaisesti viitataan WTO-sopimusten tiettyihin määräyksiin (em. asia Portugali v. neuvosto, tuomion 49 kohta; em. asia Alankomaat v. neuvosto, tuomion 54 kohta ja em. asia Omega Air ym., tuomion 94 kohta).

156 On todettava, että nämä edellytykset eivät täyty direktiivin tapauksessa, minkä vuoksi sen pätevyyttä ei ole tarpeen tutkia TRIPS-sopimuksen 20 artiklan kannalta.

157 Edellä esitetyistä ensimmäisen kysymyksen d kohtaa koskevista perusteluista seuraa, että direktiivi ei ole pätemätön EY 295 artiklan rikkomisen tai omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden loukkaamisen vuoksi.

Ensimmäisen kysymyksen e kohta

158 Kansallinen tuomioistuin haluaa ensimmäisen kysymyksensä e kohdassa selvittää, onko direktiivi kokonaan tai osittain pätemätön sen vuoksi, että EY 253 artiklassa säädetty perusteluvelvollisuus on laiminlyöty.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

159 Pääasian kantajat väittävät, että jos yhteisön lainsäätäjällä katsottaisiin olevan toimivalta säännellä uudelleen tervamääriä ja merkintöjä EY 95 artiklan perusteella, vaikka nämä kysymykset on jo aikaisemmin yhdenmukaistettu yhteisön tasolla, tällaisen lainsäädännön pitäisi ainakin perustua "tieteelliseen tietoon perustuvaan uuteen kehitykseen" EY 95 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Näin ollen ne katsovat, että koska direktiivissä ei ole lainkaan viitattu tervamäärästä ja merkinnöistä annettuja, sen 3 ja 5 artiklassa olevia uusia säännöksiä koskevaan tieteelliseen tietoon, se on EY 253 artiklan vastainen.

160 Japan Tobaccon mukaan direktiivi ei täytä EY 253 artiklan edellytyksiä, koska siinä ei selosteta niitä tosiasiallisia ja oikeudellisia syitä, joiden vuoksi yhteisön lainsäätäjä on päätynyt katsomaan, että direktiivin 7 artiklassa oleva kielto käyttää tiettyjä kuvailevia ilmaisuja oli tarpeen.

161 Saksan hallitus väittää, että direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohta ovat pätemättömiä siltä osin kuin niissä kielletään valmistamasta savukkeita, jotka eivät ole direktiivin vaatimusten mukaisia haitallisten aineiden enimmäismäärän osalta ja jotka on tarkoitettu kolmansiin maihin vietäviksi, ilman että kyseisen direktiivin perustelukappaleissa ilmoitettaisiin niitä syitä, joiden vuoksi yhteisössä valmistettujen tupakkatuotteiden jälleentuonti vaikuttaisi tuntuvasti kansanterveyden suojeluun yhteisössä.

162 Kreikan hallitus vetoaa erityisesti siihen, että direktiivin 11. perustelukappaleessa oleva pelkkä viittaus tarpeeseen antaa säännöt, joilla varmistetaan, ettei sisämarkkinoita koskevia säännöksiä heikennetä, ei täytä EY 253 artiklassa edellytetyn perustelun vaatimusta, sillä kyseinen perustelukappale ei sisällä yleistä kuvausta nykyisestä tai tulevasta, erittäin todennäköisestä vaarasta, johon siinä viitataan.

163 Luxemburgin hallitus katsoo, että direktiivi on perusteltu puutteellisesti, koska sen perustelukappaleissa ainoastaan toistetaan sama viittaus "sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan" täsmentämättä syytä, jonka vuoksi se vaarantuisi, jos direktiiviä ei annettaisi.

164 Yhdistyneen kuningaskunnan, Belgian, Ranskan, Italian ja Alankomaiden hallitusten sekä parlamentin ja neuvoston mukaan direktiivi sisältää EY 253 artiklan vaatimuksiin nähden riittävät perustelut. Ne väittävät tältä osin, että yhteisön lainsäätäjällä ei ole velvollisuutta perustella erikseen jokaista sen tekemää teknistä valintaa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

165 On huomattava, että vaikka EY 253 artiklassa edellytetyistä perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden, perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia (asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-881, 29 kohta).

166 Perusteluvelvollisuuden noudattamista arvioitaessa on otettava huomioon riidanalaisen toimen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt. Jos riitautetusta toimesta siis ilmenee, mihin tavoitteeseen toimielin pääasiallisesti pyrkii, on tarpeetonta vaatia erityisiä perusteluja jokaisesta sen tekemästä teknisestä valinnasta (ks. mm. asia C-100/99, Italia v. neuvosto ja komissio, tuomio 5.7.2001, Kok. 2001, s. I-5217, 64 kohta).

167 Direktiivin perustelukappaleista on todettava, että niistä ilmenee selkeästi, että siinä säädettyjen toimenpiteiden tavoitteena on sovellettavia säännöksiä lähentämällä poistaa esteet, jotka johtuvat tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välisistä eroista, joita on edelleen jo toteutetuista yhdenmukaistamistoimenpiteistä huolimatta ja jotka haittaavat sisämarkkinoiden toimintaa.

168 Näin on asianlaita ensinnäkin direktiivin kolmen ensimmäisen perustelukappaleen osalta, joista ilmenee selvästi, että direktiivissä muotoillaan uudelleen direktiivit 89/622/ETY ja 90/239/ETY niiden säännöksiä mukauttaen ja täydentäen, jotta sisämarkkinoiden toimintaa edistettäisiin tupakkatuotteiden osalta.

169 Tästä on kyse myös direktiivin 5., 7., 9., 11., 14., 19. ja 27. perustelukappaleessa, joissa yksilöidään ne keskeiset seikat, joiden osalta yhteisön lainsäätäjä on pitänyt voimassa olevien yhdenmukaistamistoimenpiteiden tehostamista tai uusien yhdenmukaistamistoimenpiteiden säätämistä tarpeellisena ja jotka koskevat savukkeista poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin enimmäismääriä, direktiivin vaikutusta yhteisöstä vietäviin tupakkatuotteisiin, savukkeista poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin määrien mittaamisen mahdollistavia standardeja, terveysriskejä koskevien varoitusten ja kyseisiä määriä koskevien merkintöjen esittämistapaa tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksissa sekä kieltoa käyttää tiettyjä kuvailevia ilmaisuja tupakkatuotteiden pakkauksissa.

170 Väitettä, jonka mukaan direktiivissä olisi pitänyt viitata tieteelliseen tietoon perusteluna sen sisältämille, aikaisemmin toteutettuihin yhteisön toimenpiteisiin nähden uusille säännöksille, ei voida hyväksyä. Tämän tuomion 80 kohdasta ilmenee, ettei EY 95 artiklassa edellytetä vetoamista tieteelliseen kehitykseen, jotta yhteisön lainsäätäjä voisi toteuttaa tähän määräykseen perustuvia toimenpiteitä.

171 Myöskään väitettä, jonka mukaan direktiiviä ei ole asianmukaisesti perusteltu sikäli kuin siinä asetetaan kolmansiin maihin vietäviksi tarkoitettujen savukkeiden valmistuskielto, ei voida hyväksyä, koska tältä osin riittävänä perusteluna on pidettävä direktiivin 11. perustelukappaleessa olevaa mainintaa, jonka mukaan näiden tuotteiden osalta olisi annettava sääntöjä, joilla varmistetaan, ettei sisämarkkinoita koskevia säännöksiä heikennetä.

172 Edellä esitetyistä ensimmäisen kysymyksen e kohtaa koskevista perusteluista seuraa, että direktiivi ei ole pätemätön EY 253 artiklassa säädetyn perusteluvelvollisuuden laiminlyönnin vuoksi.

Ensimmäisen kysymyksen f kohta

173 Kansallinen tuomioistuin haluaa ensimmäisen kysymyksensä f kohdassa selvittää, onko direktiivi kokonaan tai osittain pätemätön toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

174 Pääasian kantajat väittävät, että toissijaisuusperiaatetta sovelletaan direktiivin kaltaisiin sisämarkkinoita koskeviin toimenpiteisiin ja että direktiiviä annettaessa yhteisön lainsäätäjä on jättänyt tämän periaatteen täysin huomiotta tai ainakin jättänyt ottamatta sen asianmukaisesti huomioon. Jos se olisi sen tehnyt, sen olisi pitänyt tulla johtopäätökseen, jonka mukaan direktiivin antaminen ei ollut tarpeen, sillä jo direktiiveillä 89/622/ETY ja 90/239/ETY oli annettu yhdenmukaistettuja sääntöjä tupakkatuotteiden kaupan esteiden poistamiseksi. Kantajien mukaan ei myöskään ole esitetty näyttöä siitä, että jäsenvaltioiden olisi mahdotonta toteuttaa kansanterveyden suojelemiseksi tarpeellisiksi katsomiaan toimenpiteitä.

175 Belgian hallitus ja parlamentti väittävät, että toissijaisuusperiaatetta ei voida soveltaa direktiiviin, koska tätä periaatetta sovelletaan vain aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, kun taas kyseinen direktiivi, joka on annettu sisämarkkinoiden toteuttamiseksi, kuuluu tällaiseen yksinomaiseen toimivaltaan. Vaikka tämän periaatteen katsottaisiinkin soveltuneen direktiiviin, niiden mukaan sitä on joka tapauksessa sovellettu esillä olevassa asiassa, sillä jäsenvaltiot eivät olisi voineet toteuttaa tätä toimenpidettä riittävällä tavalla.

176 Yhdistyneen kuningaskunnan, Ranskan, Alankomaiden ja Ruotsin hallitukset sekä neuvosto ja komissio katsovat, että toissijaisuusperiaatetta voidaan soveltaa käsiteltävässä asiassa ja että sitä on noudatettu direktiivissä. Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan hallitukset sekä komissio vetoavat erityisesti siihen, että edellä mainitussa asiassa Alankomaat vastaan parlamentti ja neuvosto annetun tuomion 30—34 kohdassa esitetyt perustelut voidaan esittää myös tässä tapauksessa ja johtavat päätelmään, että direktiivi on toissijaisuusperiaatteen kannalta pätevä. Alankomaiden hallitus ja komissio väittävät, että kun EY 95 artiklan soveltamisedellytykset täyttyvät, myös EY 5 artiklan toisen kohdan mukaisen yhteisön toiminnan edellytykset täyttyvät, sillä on varmaa, ettei yksikään jäsenvaltio voi yksinään toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä estääkseen kaikki jäsenvaltioiden lainsäädännön erot, jotka vaikuttavat kauppaan.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

177 Toissijaisuusperiaate vahvistetaan EY 5 artiklan toisessa kohdassa, jonka mukaan aloilla, jotka eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, yhteisö toimii vain siinä tapauksessa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan tämän vuoksi toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.

178 Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan 3 kohdassa täsmennetään, että toissijaisuusperiaate ei aseta kyseenalaiseksi yhteisölle perustamissopimuksen nojalla kuuluvaa toimivaltaa, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin sen tulkitsee.

179 Aluksi on todettava, että toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, kun yhteisön lainsäätäjä käyttää EY 95 artiklaa, koska sille ei tässä määräyksessä anneta yksin-

omaista toimivaltaa sisämarkkinoiden taloudellisesta toiminnasta säätämiseksi vaan ainoastaan toimivalta parantaa sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan edellytyksiä poistamalla tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvia esteitä tai kilpailun vääristymiä (ks. vastaavasti tupakkamainonnasta annetun tuomion 83 ja 95 kohta).

180 Arvioitaessa, onko direktiivi annettu toissijaisuusperiaatteen mukaisesti, on ensinnäkin tutkittava, voitiinko suunnitellun toiminnan tavoite toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.

181 Yhteisöjen tuomioistuin on tämän tuomion 124 kohdassa todennut, että direktiivin tavoitteena on poistaa esteet, jotka johtuvat edelleen jäljellä olevista eroista tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön välillä, pitäen kuitenkin samalla EY 95 artiklan 3 kohdan mukaisesti lähtökohtana terveyden suojelun korkeaa tasoa.

182 Tällaista tavoitetta ei voitaisi toteuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden omilla toimilla, ja se edellyttää yhteisön toimintaa, kuten jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön eriytyminen esillä olevassa asiassa osoittaa (ks. tämän tuomion 61 kohta).

183 Tästä seuraa, että direktiivin tapauksessa suunnitellun toiminnan tavoite voitiin toteuttaa paremmin yhteisön tasolla.

184 Toiseksi on todettava, että yhteisön tässä tapauksessa toteuttaman toiminnan intensiivisyys on niin ikään täyttänyt toissijaisuusperiaatteen vaatimukset, sillä yhteisö on toiminut, kuten tämän tuomion 122—141 kohdasta ilmenee, vain siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseksi on tarpeen.

185 Edellä esitetyistä ensimmäisen kysymyksen e kohtaa koskevista perusteluista seuraa, että direktiivi ei ole pätemätön toissijaisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi.

Ensimmäisen kysymyksen g kohta

186 Kansallinen tuomioistuin haluaa ensimmäisen kysymyksensä g kohdassa selvittää, onko direktiivi kokonaan tai osittain pätemätön harkintavallan väärinkäytön vuoksi.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

187 Pääasian kantajat ja Kreikan hallitus väittävät, että direktiivi merkitsee harkintavallan väärinkäyttöä, koska sen ainoana tavoitteena on kansanterveyden suojelu eikä sisämarkkinoiden tai yhteisen kauppapolitiikan edistäminen. Ne vetoavat etenkin siihen, että vientiin tarkoitettujen savukkeiden valmistusta koskeva kielto on säädetty ainoana tarkoituksena suojella kolmansien maiden asukkaiden terveyttä.

188 Yhdistyneen kuningaskunnan, Belgian, Ranskan, Alankomaiden ja Ruotsin hallitusten sekä parlamentin ja neuvoston mukaan harkintavallan väärinkäyttöä koskeva väite perustuu virheelliseen toteamukseen, jonka mukaan direktiivi on peitelty toimenpide kansanterveyden suojelemiseksi.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

189 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, toimenpidettä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin ainoastaan, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi (ks. asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, s. I-4023, 24 kohta; asia C-156/93, parlamentti v. komissio, tuomio 13.7.1995, Kok. 1995, s. I-2019, 31 kohta; asia C-48/96 P, Windpark Groothusen v. komissio, tuomio 14.5.1998, Kok. 1998, s. I-2873, 52 kohta ja asia C-110/97, Alankomaat v. komissio, tuomio 22.11.2001, Kok. 2001, s. I-8763, 137 kohta).

190 EY:n perustamissopimuksen 129 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa (josta on muutettuna tullut EY 152 artiklan 4 kohdan ensimmäinen luetelmakohta) suljetaan pois mahdollisuus yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden sellaisia lakeja ja asetuksia, joiden tarkoituksena on suojella ja edistää ihmisten terveyttä, ja yhteisöjen tuomioistuin on tämän nimenomaisen kiellon osalta katsonut, että perustamissopimuksen muita artikloja ei voida käyttää oikeudellisena perustana tämän kiellon kiertämiseksi (tupakkamainonnasta annetun tuomion 79 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt, että jos ne edellytykset, jotka koskevat EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan, 57 artiklan 2 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 47 artiklan 2 kohta) ja 66 artiklan (josta on tullut EY 55 artikla) käyttöä oikeudellisena perustana, täyttyvät, yhteisön lainsäätäjää ei voida estää käyttämästä kyseistä oikeudellista perustaa sen takia, että kansanterveyden suojelu on ratkaiseva tehtävien valintojen kannalta (tupakkamainonnasta annetun tuomion 88 kohta).

191 Kuten tämän tuomion 91 kohdassa on todettu, EY 95 artiklan käyttöä koskevat edellytykset täyttyvät direktiivin tapauksessa, eikä asiassa ole näytetty, että sitä annettaessa olisi pyritty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muuhun tavoitteeseen kuin sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantamiseen tupakkatuotteiden osalta.

192 Edellä esitetyistä ensimmäisen kysymyksen g kohtaa koskevista perusteluista seuraa, että direktiivi ei ole pätemätön harkintavallan väärinkäytön vuoksi.

Vastaus ensimmäiseen kysymykseen kokonaisuutena arvioituna

193 Ensimmäiseen kysymykseen on kokonaisuutena arvioituna vastattava, että tämän kysymyksen tarkastelussa ei ole tullut esille yhtään sellaista seikkaa, joka vaikuttaisi direktiivin pätevyyteen.

Toinen kysymys

194 Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko direktiivin 7 artiklaa tulkittava siten, että sitä sovelletaan ainoastaan Euroopan yhteisössä myytäviin tupakkatuotteisiin, vai siten, että sitä sovelletaan myös tupakkatuotteisiin, jotka pakataan Euroopan yhteisössä kolmansiin maihin vietäviksi.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

195 Pääasian kantajat, Kreikan, Irlannin, Luxemburgin, Alankomaiden ja Ruotsin hallitukset sekä parlamentti, neuvosto ja komissio katsovat, että direktiivin 7 artiklaa on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta tupakkatuotteisiin, jotka pakataan Euroopan yhteisössä kolmansiin maihin vietäviksi, vaan ainoastaan yhteisössä myytäviin tupakkatuotteisiin.

196 Ne vetoavat ensinnäkin siihen, että yhteisön lainsäätäjän tahto soveltaa direktiivin 7 artiklassa säädettyä kieltoa myös kolmansiin maihin vietäviksi tarkoitettuihin tuotteisiin ei ilmene tämän säännöksen sanamuodosta tai kyseisen direktiivin perustelukappaleista eikä varsinkaan sen 27. perustelukappaleesta.

197 Tämän jälkeen ne väittävät, että kun otetaan huomioon kyseisessä säännöksessä asetetun kiellon epäedulliset vaikutukset tupakkatuotteiden valmistajille, sitä pitäisi tulkita soveltamisalansa osalta suppeasti.

198 Ne katsovat vielä, että kuten direktiivin 27. perustelukappaleesta ilmenee, sen 7 artiklan tavoitteena on estää se, että kyseisen direktiivin 5 artiklassa vahvistetut merkintöjä koskevat vaatimukset menettäisivät merkityksensä. Molemmilla säännöksillä on näin ollen katsottava olevan sama soveltamisala. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään kuitenkin jäsenvaltioiden virallisten kielten mukaisesta erityisestä kielijärjestelmästä, eikä se siis sovellu muihin kuin yhteisössä myytäviin tupakkatuotteisiin.

199 Yhdistyneen kuningaskunnan, Belgian, Ranskan, Italian ja Suomen hallitusten mukaan direktiivin 7 artiklaa on tulkittava siten, että sitä sovelletaan myös tupakkatuotteisiin, jotka pakataan Euroopan yhteisössä kolmansiin maihin vietäviksi.

200 Ne vetoavat tältä osin ensinnäkin siihen, että kun direktiivin 7 artiklassa säädetään, ettei "tupakkatuotteiden pakkauksissa" saa käyttää tiettyjä kuvailevia ilmaisuja, tämän kiellon ulottuvuutta ei ole rajoitettu viittaamalla paikkaan, jossa kyseiset tuotteet myöhemmin kulutetaan.

201 Tämän jälkeen ne väittävät, että EY 152 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että kaikkien yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu. Tämä velvollisuus ulottuu niiden mukaan yhteiseen kauppapolitiikkaan, mikä merkitsee myös sitä, että jos yhteisön lainsäätäjä olisi tarkoittanut jättää viennin kolmansiin maihin 7 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, se olisi säätänyt siitä nimenomaisesti.

202 Lopuksi ne väittävät, että tupakkatuotteiden pakkauksiin merkittävien kuvailevien ilmaisujen on oltava samoja niiden määränpäästä riippumatta, sillä on olemassa vaara, että kolmansiin maihin vietäviksi tarkoitetut tuotteet tuodaan takaisin yhteisöön.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

203 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkinnassa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät,

jonka osa säännös tai määräys on (ks. asia C-223/98, Adidas, tuomio 14.10.1999, Kok. 1999, s. I-7081, 23 kohta; asia C-301/98, KVS International, tuomio 18.5.2000, Kok. 2000, s. I-3583, 21 kohta; asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, Kok. 2000, s. I-6857, 50 kohta ja asia C-191/99, Kvaerner, tuomio 14.6.2001, Kok. 2001, s. I-4447, 30 kohta).

204 Tältä osin on todettava, että yksin direktiivin 7 artiklan perusteella ei voida ratkaista kysymystä siitä, sovelletaanko siinä asetettua kieltoa ainoastaan Euroopan yhteisössä myytäviin tupakkatuotteisiin vai koskeeko se myös tupakkatuotteita, jotka pakataan Euroopan yhteisössä kolmansiin maihin vietäviksi.

205 Direktiivin 7 artikla eroaa tältä osin sen 3 artiklasta, josta ilmenee selvästi, että sen sisältämiä savukkeiden haitallisten aineiden enimmäismääriä koskevia säännöksiä sovelletaan myös yhteisössä valmistettuihin ja sieltä vietäviin savukkeisiin. Toisin kuin direktiivin 7 artiklassa, sen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään erityisestä määräajasta, jossa viimeksi mainitun säännöksen 1 kohdan säännöksiä tulee alkaa soveltaa kolmansiin maihin vietäviksi tarkoitettuihin savukkeisiin.

206 Jotta direktiivin 7 artiklaa voitaisiin tulkita sen soveltamisalan osalta, on näin ollen otettava huomioon direktiivin muiden säännösten muodostama asiayhteys.

207 Direktiivin 27. perustelukappaleesta ilmenee tältä osin, että sen 7 artiklan tavoitteena on erityisesti estää se, että direktiivin 5 artiklassa vahvistetut merkintöjä koskevat vaatimukset menettäisivät merkityksensä.

208 Direktiivin järjestelmässä 5 ja 7 artikla ovat toisiaan täydentävät säännökset, sillä 5 artiklan 1 kohdassa säädetään savukepaketteihin tehtävästä haitallisten aineiden merkinnästä, jolla varmistetaan kuluttajan objektiivinen tiedonsaanti näihin aineisiin liittyvästä tupakkatuotteiden haitallisuudesta, kun taas 7 artiklassa kielletään käyttämästä kuvailevia ilmaisuja, jotka voivat johtaa kuluttajaa tässä suhteessa harhaan.

209 Direktiivin 5 artiklasta ilmenee, että siinä vahvistetaan tupakkatuotteiden merkintöjä koskevia vaatimuksia ainoastaan niiden tuotteiden osalta, jotka on tarkoitettu myytäviksi yhteisössä.

210 Tämä tulkinta perustuu erityisesti siihen, että direktiivin 5 artiklan 6 kohdan e alakohdassa säädetään, että kyseisessä artiklassa edellytettyjen varoitusten ja määriä koskevien merkintöjen tekstit on "painettava sen jäsenvaltion virallisella kielellä tai virallisilla kielillä, jossa tuote saatetaan markkinoille".

211 Direktiivin tavoitteiden osalta on huomattava, että sen pääasiallisena tavoitteena on parantaa sisämarkkinoiden toimintaa tupakkatuotteiden osalta samalla kun varmistetaan terveydensuojelun korkea taso.

212 Näin ollen on katsottava, että direktiivin säännökset koskevat lähtökohtaisesti pelkästään tupakkatuotteita, jotka on tarkoitettu myytäviksi sisämarkkinoilla.

213 Pitää paikkansa, että yhteisöjen tuomioistuin on tämän tuomion 82—91 kohdassa katsonut direktiivin 3 artiklan osalta, että sisämarkkinoiden heikentämisen vaara voi oikeuttaa EY 95 artiklan perusteella annettavan säännöksen, joka koskee kolmansiin maihin vietäviä tuotteita ja jolla pyritään estämään sisämarkkinoita varten annettujen säännösten kiertäminen.

214 Yhteisön lainsäätäjä on kuitenkin tässä tapauksessa nimenomaisesti säätänyt direktiivin 3 artiklan soveltamisesta kolmansiin maihin vietäviksi tarkoitettuihin tupakkatuotteisiin, kun otetaan huomioon sen arviointi savukkeista poltettaessa syntyvien haitallisten aineiden enimmäismääriä koskevien direktiivin säännösten kiertämisen vaarasta, joka liittyy mahdolliseen laittomaan tuontiin takaisin yhteisöön tai mahdollisiin kaupan vääristymiin yhteisön sisällä.

215 Direktiivin 7 artiklan säännökset koskevat sitä vastoin sen 5 artiklan säännösten tavoin tupakkatuotteiden esittämistapaa eivätkä niiden koostumusta. Toisaalta savukkeiden, jotka eivät täytä direktiivin vaatimuksia haitallisten aineiden enimmäismääristä, ja toisaalta tupakkatuotteiden, jotka eivät täytä direktiivin vaatimuksia näiden tuotteiden merkinnöistä ja pakkauksiin painettavista maininnoista, laittomaan markkinointiin liittyvät riskit sisämarkkinoiden heikentämisestä eivät välttämättä ole saman laajuisia tai saman tyyppisiä eivätkä edellytä ehdottomasti samojen toimenpiteiden toteuttamista.

216 Koska direktiivissä ei ole säädetty mitään tämän kaltaista, ei näin ollen ole syytä olettaa, että yhteisön lainsäätäjällä olisi ollut tarkoitus täydentää kieltoa myydä yhteisössä tupakkatuotteita, jotka eivät ole direktiivin 7 artiklan vaatimusten mukaisia, vastaavalla kiellolla, joka koskee yhteisössä pakattuja ja kolmansissa maissa myytäviksi tarkoitettuja tupakkatuotteita.

217 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 7 artiklaa on tulkittava siten, että sitä sovelletaan ainoastaan Euroopan yhteisössä myytäviin tupakkatuotteisiin.

Oikeudenkäyntikulut

218 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneen kuningaskunnan, Belgian, Saksan, Kreikan, Ranskan, Irlannin, Italian, Luxemburgin, Alankomaiden, Suomen ja Ruotsin hallituksille sekä parlamentille, neuvostolle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Divisionin (Administrative Court) 6.12.2001 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Ensimmäisen kysymyksen tarkastelussa ei ole tullut esille yhtään sellaista seikkaa, joka vaikuttaisi tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja**

myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 5 päivänä kesäkuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/37/EY pätevyyteen.

2) **Direktiivin 2001/37/EY 7 artiklaa on tulkittava siten, että sitä sovelletaan ainoastaan Euroopan yhteisössä myytäviin tupakkatuotteisiin.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr
	Cunha Rodrigues	

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä joulukuuta 2002.

R. Grass
kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias
presidentti