

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

L. A. GEELHOED

esitatud 7. septembril 2004¹

I. Sissejuhatus

piiraks Austria, Soome ja Rootsi ühinemisakti artikli 151 kohaldamist. Rootsis on huuletabaka (*snus*) müük endiselt lubatud.

1. Kahes kohtuasjas tõusetuv põhiküsimus on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/37/EÜ tubakatoodete valmistamist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (edaspidi „2001. aasta direktiiv“)² artikli 8 kehtivus. Kohtuasjas C-434/02 esitas eelotsuseküsimused Saksamaa Verwaltungsgericht (halduskohus) Minden ja kohtuasjas C-210/03 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court).

3. Neid kohtuasju võib käsitada järjena kohtuasjale C-491/01: British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco,³ milles Euroopa Kohus kontrollis direktiivi kehtivust üldiselt. Kontrolli käigus ei tuvastatud ühtegi sellist asjaolu, mis oleks võinud mõjutada direktiivi kehtivust. Samas ei käsitlenud Euroopa Kohus selles asjas, lähtuvalt eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusest, eraldi direktiivi artiklit 8.

2. Direktiivi artikli 8 kohaselt keelavad liikmesriigid suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubaka turustamise, ilma et see

4. Direktiivi artikkel 8 keelab sellise tubakatoote turuleviimise, mida Euroopa Liidus kasutatakse vaid väga vähesel määral, peamiselt ühes liikmeriigis (Rootsi), samas kui kõigi teiste enamlevinud tubakatoodete turustamine on teatud rangete nõuete järgimisel siiski lubatud. Lisaks kahjustab suu-

1 — Algkeel: inglise.

2 — EÜT L 194, lk 26.

3 — 10. detsembri 2002. aasta otsus (EKL 2002, lk I-11453).

kaudseks kasutamiseks mõeldud tubaka tarbimine vähem tervist kui sigarettide ja sigarite suitsetamine, mida märgiti ka Euroopa Kohtus ja mida toetavad mitmed teaduslikud uuringud.

- Kas suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakatoodete keelustamine on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega?

5. Teiseks oluliseks asjaoluks on käesolevas asjas see, et suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakatooted keelustati 1992. aastal osana ühtsest abinõude paketist, millega püüti võidelda tubakatarbimise vastu. Keeldu põhjendati sellega, et see kehtib toodetele, mida ühenduse turul veel ei tunta ja mis võivad tõmmata ligi noori. Keeldu korrati 2001. aasta direktiivis, kuigi faktilistes asjaoludes oli toimunud mitmeid olulisi muudatusi. Esiteks oli Rootsi, kus huuletabaka tarbimine on tavapärane ja levinud, ühinenud Euroopa Liiduga. Teiseks oli ühenduse suitsuvabade tubakatoodete poliitika, välja arvatud suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakatooted, muutumas paindlikumaks, vastupidiselt ühenduse sigaretipoliitikale.

- Milline on ühenduse õiguses sätestatud sarnaste toodete võrdse kohtlemise põhimõtte ulatus?

- Kas ühenduse seadusandja on järginud kohustust põhjendada keelava meetme võtmist?

6. Euroopa Kohus peab siinkohal vastama järgmistele küsimustele:

7. Käesolevates kohtuasjades on peamiselt hagejad pidanud küsitavaks mitmete teiste õiguse põhimõtete kohaldamist. Mainiksin esiteks Euroopa inimõiguste konventsioonis kaitstud põhiõigusi, eelkõige õigust omandile ning kaubavahetuse või ettevõtlusega tegelemise vabadust, ja teiseks tarbija valikuvabadust, kui võrd tarbijalt võetakse õigus valida vähem kahjulikke tubakatooteid. Nendele küsimustele hinnangu andmiseks piisab viiest kohtuasjale C-491/01 ja muule Euroopa Kohtu praktikale kaupade vaba liikumise piiramise valdkonnas. Ma ei käsitle neid oma ettepanekus.

- Kas teatud toodete turustamise täielik keeld võib põhineda EÜ artiklil 95?

8. Teine hagejate esitatud argument puudutab otseselt kaupade vaba liikumist seoses sellega, et huuletubakat võib seaduslikult turustada ühes liikmesriigis. Hagejate väitel takistab asjaolu, et huuletubakas on seaduslikult kättesaadav vaid Rootsis, siseturu toimimist. Kuna nimetatud takistus on kehtestatud asutamislepingu tasandil, nimelt Rootsi ühinemislepinguga, ei pea Euroopa Kohus siiski hindama, kas seda takistust saab õigustada avaliku huviga.

II. Õiguslik raamistik

9. Suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakatoodete turustamise keeld nähti ette nõukogu 15. mai 1992. aasta direktiiviga 92/41/EMÜ (edaspidi „1992. aasta direktiiv“), millega muudeti direktiivi 89/622/EMÜ tubakatoodete märgistamist käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide tihlustamise kohta (edaspidi „1989. aasta direktiiv“).⁴

10. 1989. aasta direktiivi (mida muudeti 1992. aastal) artikkel 8a sätestab, et liikmesriigid keelustavad suus hoitava tubaka turustamise. Artikli 2 lõike 4 kohaselt on „suus hoitav tubakas — kõik suukaudselt kasutatavad tervenisti või osaliselt tubakast valmis-

tatud tooted, välja arvatud suitsetamiseks või närimiseks mõeldud tooted, pulbrina, tükeldatuna või kombineeritult — eelkõige tooted, mis on pakitud portsjonitena kotikestesse või poorsetesse kotikestesse — või toiduainetega sarnasel kujul esinevad tooted“. See määratlus jäi 2001. aasta direktiivis samaks ja hõlmab huuletubakat.⁵

11. 1992. aasta direktiivi põhjenduste kohaselt on suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakatoodete keelustamise aluseks järgmised asjaomaste toodete terviseriskidega seotud kaalutlused:

— on tõestatud, et muud kui suitsetatavad tubakatooted on suureks vähki haigestumise ohuteguriks;

— teadusekspertide arvates kujutab tubaka tarvitamisest põhjustatud sõltuvus endast ohtu, mis väärib erihoiatust igal tubakatootel;

⁴ — EÜT I. 158, lk 30.

⁵ — Vt 2001. aasta direktiivi artikli 2 lõige 4.

— uued, teatud liikmesriikides turule ilmunud suus hoitavad tubakatooted tõmbavad ligi eriti noori; (nüüd EÜ artikkel 95), viidatakse põhjendustes ka siseturule. Eelkõige märgitakse, et „kolme liikmesriigi poolt sellisele tubakale juba kehtestatud turustamise keelul on otsene mõju siseturu loomisele ja toimimisele”.

— on tõeline oht, et uusi, suus hoitavaid tooteid kasutavad eelkõige noored, satudes sel viisil nikotiinisõltuvusse, kui õigel ajal ei kehtestata asjakohaseid piiranguid;

— Rahvusvahelise Vähiuuringute Keskuse uuringute tulemuste põhjal sisaldavad suus hoitavad tubakatooted eriti palju vähkitekitaavaid aineid ja need uued tooted põhjustavad eelkõige suuvähki;

13. 1989. aasta direktiiv (mida muudeti 1992. aastal) tunnistati kehtetuks ja asendati direktiiviga 2001/37. Nagu käesoleva ettepaneku sissejuhatuses märgitud, keelustab direktiivi artikkel 8 suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubaka turuleviimise, tehes erandi Rootsile. Direktiivi preambulas ei ole seda keeldu põhjendatud, vaid on meenutatud, et direktiivis 89/622 keelati suukaudseks kasutamiseks mõeldud teatavat liiki tubaka turustamine (tehes erandi Rootsile).

— täielik keelustamine on ainus asjakohane meede; niisugune keelustamine ei tohiks olla seotud tavapärase suus hoitavate tubakatoodetega.

14. Saksamaa Liitvabariigis võeti direktiivi 89/622 artikkel 8a riigi õigusesse üle Saksa tubakatoodete määruse paragrahviga 5a,⁶ millega keelati muuks suukaudseks kasutamiseks, välja arvatud suitsetamine või närimine, mõeldud tubakatoodete kaubanduslik turustamine.

12. Kuna 1992. aasta direktiivi õiguslikuks aluseks oli EÜ asutamislepingu artikkel 100a

6 — Verordnung über Tabakerzeugnisse (Tabakverordnung).

15. Ühendkuningriigis rakendati piirangut 1992. aasta määrusega Tobacco for Oral Use (Safety) Regulations (edaspidi „1992. aasta määrus”), mis sätestas, et „ükski isik ei tohi mis tahes suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakat tarnida, teha ettepanekut selle tarnimiseks, nõustuda selle tarnimisega, seda tarnimiseks välja panna ega seda tarnimise eesmärgil omada”. 1992. aasta määrus kehtestati 1987. aasta Consumer Protection Act’is sätestatud volitusnormi alusel.

16. Viimasena mainiksin turustamise keelu alla mittekuuluvate suitsuvabade tubakatoode märgistamise korda. 1992. aasta direktiivi kohaselt peab suitsuvabade tubakatoode pakenditel olema järgmine erihoiatus: „Tekitab vähki”. 2001. aasta direktiivi kohaselt piisab siiski leebemast hoiatusest. Selle direktiivi artikli 5 lõige 4 sätestab: „Suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakal, juhul kui seda lubatakse artikli 8 alusel turustada, ja suitsuvabadel tubakatoodel peavad olema järgmised hoiatused: „See tubakatoode võib kahjustada sinu tervist ja tekitab sõltuvust.”” 2001. aasta direktiivi preambulis ei ole seda muudatust põhjendatud.

III. Asjaolud ja menetlus

A. Kohtuasi C-434/02

17. Hageja, Arnold André GmbH & Co. KG, asukohaga Saksamaal, turustab lisaks sigariitele ja piibutubakale suitsuvabased tubakatooteid, sealhulgas mitmeid nimetuse „huuletubakas” alla kuuluvaid tooteid.

18. Landrat des Kreises Herford, kes on põhikohtuasjas kostja, keelas oma 12. septembri 2002. aasta otsusega hagejal kaubanduslikult turustada Swedish Match’i imporditud ja kaubanduslike nimedega „Röda Lacket-Snus”, „Ljunglöf’s Ettan-Snus” ja „General Snus” tubakatooteid. Samal ajal kohustas ta hagejat tooted turult kõrvaldama, ähvardas eeskirjade rikkumise korral määrata trahvi ja nõudis oma otsuse kohest täitmist. Hageja vaidlustas selle otsuse 27. septembril 2002.

19. Verwaltungsgericht Minden esitas 14. novembri 2002. aasta kohtumäärusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 29. novembril 2002, eelotsuse küsimuse direktiivi artikli 8 kehtivuse kohta.

B. Kohtuasi C-210/03

EÜ artiklite 28 ja 30 tõlgendamist, 2001. aasta direktiivi artikliga 8 kehtestatud keelu kehtivust ja 1992. aasta määruse võimaliku kehtetuse tagajärgi.

20. Esimene hageja, Swedish Match AB, on huuletubakana tuntud suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakatoodete tootja ja turustaja Rootsisis. Teine hageja, Swedish Match AB UK Ltd, tegeleb tubakatoodete hulgi- ja jaemüügiga Ühendkuningriigis.

C. Kaks kohtuasja

21. Hagejad esitasid 8. mail 2002. aastal kaebuse, tõstatades huuletubaka keelustamise õiguspärasuse küsimuse ja taotledes EÜ artikli 234 alusel eelotsust mitme kaebuse aluseks oleva küsimuse kohta.

23. Euroopa Kohus korraldas 8. juunil 2004 mõlemas kohtuasjas ühise kohtuistungi. Sellel kohtuistungil esitasid mõlemas kohtuasjas märkusi hagejad, kohtuasjas C-434/02 kostja, Ühendkuningriigi, Prantsuse, Iirimaa ja Soome valitsused, Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon. Kirjalikud märkused esitasid lisaks Belgia ja Rootsi valitsused.

22. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) andis pärast 15. ja 16. oktoobril 2002 toimunud kohtuistungit hagejatele menetlusloa ja seejärel jõudsid pooled kokkuleppele, et eelotsusetaotluse esitamine on vajalik. High Court esitas 2. aprilli 2003. aasta määrusega, mis saabus kohtukantseleisse 15. mail 2003, mitu eelotsuse küsimust. Lühidalt öeldes puudutavad need küsimused

IV. Esimene esialgne tähelepanek: kohtuasjas C-491/01 tehtud otsus ei anna lõplikku vastust artikli 8 kehtivuse kohta

24. Euroopa Kohus leidis kohtuasjas C-491/01 tehtud otsuses — pärast direktiivi kui terviku hindamist — et kohtuliku kontrolli käigus ei ilmnenu ühtegi direktiivi 2001/37 kehtivust mõjutavat asjaolu.

25. Komisjon selgitab oma kirjalikes märkustes, et direktiivi eesmärk on takistada tubaka tarbimist reguleerivate erisuguste normide kehtestamist liikmesriikide tasandil. Keelustades huuletubaka, peegeldab artiklil 8 üksnes ühte selle eesmärgi saavutamise viisi. On vaieldav, kas see on tõesti direktiivi põhieesmärk, kuna selles nähakse ette mitmesuguseid meetmeid tubakatoodete tarbimise vastu võitlemiseks. See argument ei ole siiski oluline, arvestades komisjoni tõstatatud küsimust: kas Euroopa Kohus, andes hinnangu direktiivile kui tervikule, kontrollis ka artikli 8 kehtivust?

26. Kui ta seda tegi, oleks direktiivi 8 kehtivus väljaspool põhjendatud kahtlust. Euroopa Kohus võiks kohtute eelotsuseküsimustele vastata pelgalt viitega kohtuasjas C-491/01 tehtud otsusele.

27. Minu arvates ei peaks Euroopa Kohus seda siiski tegema. Olen nõus, et kohtuasjas C-491/01 esitatud küsimused, samuti Euroopa Kohtu vastus, käsitlesid direktiivi üldiselt. Kuid olulisemaks pean ma asjaolu, et selles asjas esitatud argumendid olid peaaegu eranditult seotud direktiivi artiklitega 3, 5 ja 7. Sama kehtib Euroopa Kohtu hinnangu

kohta: see käsitles peaaegu eranditult neid kolme artiklit. Analüüsi sigarettide koostise ja märgistamisega seotud meetmeid, mida ma pean direktiivi tuumaks, kui arvestada nende majanduslikku tähtsust ja olulisust rahvatervisele.

28. Euroopa Kohus ei andnud hinnangut direktiivi artiklile 8, mida tuleb käsitada erisättena, mille eesmärk on keelustada teatud toote turustamine. Artikli 8 kehtivust saab minu arvates kontrollida direktiivi teiste sätete kehtivusest sõltumatult. Kuigi leian, et direktiiv sisaldab ühtset meetmete kogumit tubakatarbimisega võitlemiseks, võib iga üksik meede olla tõhus, ilma et seda mõjutaks teiste meetmete tühistamine.

29. Lühidalt öeldes oleks asjakohatu tõlgendada kohtuasjas C-491/01 tehtud otsust selliselt, et see mõjutab direktiivi iga üksiku tahu kehtivust. Tsiteerin Euroopa Kohtu otsuse täpset sõnastust: „[e]simese küsimuse analüüsil ei ilmnenu ühtegi direktiivi 2001/37 kehtivust mõjutavat asjaolu.”

V. Teine esialgne tähelepanek: keelustatud tooted määratakse kindlaks artikli 2 lõikes 4

30. Kohtumenetluste käigus tõstatas hageja kohtuasjas C-434/02 küsimuse eelkõige keelustatud toodete määratluse täpsuse kohta. Tema kahtlused põhinesid:

— 1992. aasta direktiivi põhjendusel, milles on märgitud, et keelustamine ei tohiks olla seotud tavapäraste suus hoitavate tubakatoodetega,

— väitel, et närimis- ja imemistubakal ei ole mingit vahet,

— saksa- ja ingliskeelsete tekstide vahelisel lahkneusel.

31. 1992. aasta direktiivi põhjendusi, nii nagu eespool märgitud, ei ole 2001. aasta direktiivis korratud. Sellest hoolimata, et 2001. aasta direktiivi ei ole kohaselt põhjen-

datud, pean 1992. aasta direktiivi põhjenduste sõnastust kujundanud kaalutlusi küll endiselt kehtivaks, kuid samas ebaoluliseks. Toodet ei määratleta mitte preambulis, vaid õigusnormis. Asjaomastes sätetes (1992. aasta direktiivi artikli 2 lõige 4 ja 2001. aasta direktiivi artikli 2 lõige 4) ei tehta vahet tavapärastel ja mittetavapärastel toodetel, vaid tooteid eristatakse vastavalt nende kavandatud kasutusele.

32. Edaspidi käsitlen käesolevas ettepanekus Euroopa Kohtule närimis- ja imemistubaka tegeliku kasutuse vahelise erinevuse kohta esitatud märkusi. Nagu märgitud, ei saa välistada, et närimistubakat sageli mitte ei närita, vaid imetakse. See ei ole siiski keelava meetme ulatuse määratlemisel oluline. Direktiivis eristatakse tooteid kavandatud kasutuse, mitte tegeliku kasutuse alusel.

33. Lõpetuseks, mis puudutab inglise- ja saksakeelse sõnastuse väidetavat erinevust, leian, et sellist erinevust ei ole. Saksa keeles kasutatakse sõnastust „die zum ... Kauen bestimmt sind“, inglise keeles „which are intended to be chewed“.

34. Järeldan, et artikli 2 lõikes 4 määratakse kindlaks keelu ulatus ja et selle sõnastus on piisavalt selge.

VI. Faktilised asjaolud: vajalik teave huule- tubaka kohta

A. Üldine märkus

35. Käesolevate kohtuasjade õiguslike külgede hindamisel on mõte vaid faktilise tausta mõningase tundmise korral. Mis on huule-
tubakas (rootsi keeles „snus“)? Kes seda
tarbib? Millised on huuletubaka tarbimise
tagajärjed rahvatervisele? Selle faktilise tausta
olulisust tõendab Euroopa Kohtule esitatud
dokumentide arv ja maht. Need dokumendid
on mõeldud toetama käesolevas asjas esita-
tud vastandlikke seisukohti. Tegelikult soo-
vitakse nende abil tõendada kas seda, et
keelav meede aitab parandada rahvatervist,
või seda, et huuletubaka keelustamine kah-
justab rahvatervist.

*B. Mis on huuletubakas, kuidas seda tarvi-
tatakse ja kes seda tarbib?*

36. Kohtuasjas C-210/03 esitatud eelotsuse-
taotluse määruses kirjeldatakse huuletubaka

koostist ja füüsilist välimust järgmiselt:
„[t]ubakat leidub mitmel eri kujul. Tubaka-
tooted jagatakse tavaliselt „suitsetatavateks”
ja „suitsuvabadeks” toodeteks (kaasa arvatud
huuletubakas). Suitsuvabad tubakatooted on
nuusktubakas, põsktubakas, „närimistuba-
kas” ja mitmed teised tooted. Kõik need
tooted koosnevad peenestatud või hakitud
tubakalehtedest, millele on lisatud lõhna- ja
maitseaineid. Selles suhtes on need üsna
identsed tooted. Tubakatoodetevaheline eri-
nevus tuleneb kasutatud tubakataime sordist,
selle töötlemisest ning kasutatud lõhna- ja
maitseainetest, mis mõjutavad oluliselt tuba-
kaspetsiifiliste nitrosamiinide ja bensopü-
reeni taset, mida mõlemat peetakse vähkete-
kitavaks aineks. Huuletubakas täheldatud
nitrosamiinide ja bensopüreeni tase on
paljude lubatud suitsuvabade tubakatoode-
tega võrreldes väga madal”.

37. Ühenduse õigusnormide kohaselt on
huuletubakas teatavat liiki „suukaudseks
kasutamiseks mõeldud tubakas”. „Suukaud-
seks kasutamiseks mõeldud tubakas” on
põhiliselt sama aine kui „närimistubakas”,
kuid seda ei ole kämpu pressitud ja selle
tubakaosakeste suurus on erinev. Lisaks
sisaldab „suukaudseks kasutamiseks mõel-
dud tubakas” rohkem vett.

38. Vastupidiselt kohtuasjas C-210/03 esita-
tud eelotsusetaotluses väidetule, on Euroopa
Kohtus rõhutatud — ja hagejad ei ole seda

ümber lükanud — et nitrosamiinide tase on huuletubakas suhteliselt kõrge. Nitrosamiinid on vähkitekivad ained. Lisaks on Euroopa Kohtus märgitud, et nikotiini tase on samuti küllalt kõrge. Nõukogu märgib näiteks, et 1 gramm huuletubakat sisaldab 8–10 milligrammi nikotiini. Nikotiin on mürgine, eriti kokkupuutes nahaga, ja tekitab sõltuvust.

erinevust. Lühidalt öeldes puudutas see vaidlus hagejate väidet, et närimistubakana müüdavaid tooteid ei närita ja need ei ole alati isegi mõeldud närimiseks. See vaidlus omab minu arvates käesolevate kohtuasjade lahendamise jaoks piiratud tähendust, arvestades toote määratlust 2001. aasta direktiivis. Otsustav tegur on see, kas tubakatoode on mõeldud närimiseks. Kui suitsuvaba tubakatoode turustatakse „närimistubakana“, kuid kui samas on ilmne, et toode ei ole mõeldud närimiseks, laieneb sellele 2001. aasta direktiivi artiklis 8 sätestatud keeld. Kui see on mõeldud närimiseks, on see direktiivi kohaselt erinev toode, mida võib seaduslikult turustada.

39. Minu teine tähelepanek on seotud huuletubaka tarvitamisega. Hagejad on Euroopa Kohtus väitnud, et huuletubakas on võrreldav „närimistubakatoodega“, millele 2001. aasta direktiivi artiklis 8 sätestatud keeld ei laiene. Need tooted koosnevad sageli hakitud tubakast, mis on kämpu pressitud ja mis asetatakse suhu, täpsemalt igeme ja huule vahel asuvasse õõnsusse. Väidetavalt ei ole paljud nimetuse „närimistubakas“ alla kuuluvad tooted üldse mõeldud närimiseks ja neist mõnda ei ole üldse võimalik närida. Mõnede „närimistubakatoode“ pakenditel on tarbijatele lisatud soovitus „mitte närida“. Tubakat hoitakse kas huule ja igeme vahel või seda liigutatakse lihtsalt suus ringi. See kasutusviis kehtib ka närimistubaka kohta, mis ei ole nii kompaktne.

41. Kolmandaks, kes on tarbijad? EÜ-s on huuletubaka turustamine lubatud vaid Rootsis. Ligikaudu 20% Rootsi meestest tarbib huuletubakat regulaarselt. Naised ei tarbinud huuletubakat esialgu eriti laialdaselt, kuid viimastel aastatel on selle tarbimine sagenevad ka naiste hulgas. Naiste huvi äratamiseks kõige olulisem võte oli pakkida huuletubakas väikestesse „teekotikestesse“, et selle tarvitamine oleks puhtam. Komisjon on esitanud andmeid tarbijate keskmise vanuse ja nende (varasemate) suitsetamisharjumuste kohta. 1976. aastal tarbis põsktubakat 10% Rootsi 18–24 aastastest meestest, kuid 1986. aastaks suurenes see osakaal 37%-le 16–24 aastaste vanuserühmast.

40. Euroopa Kohtus käsitleti põhjalikult huuletubaka ja närimistubaka tarvitamise

42. Tähtsaim tegur huuletubaka kasutamisel on see, et huuletubakas on Rootsis rahva hulgas levinud ja noorte hulgas populaarne. See on „cool”, nagu Euroopa Parlament märkis käesolevates asjades korraldatud kohtuistungil. Selle poolest erineb huuletubakas ninaõõnes kasutamiseks mõeldud ja närimistubakatoodetest, kuna — tsiteerides komisjoni väidet, mida ei ole ümber lükatud — nendel toodetel „ei ole praktiliselt üldse turgu väljaspool teatud kutsealade esindajate sotsiaalseid rühmi (meremehed, kaevurid ja sõjaväe teatud rühmad) ja piirkondi”. Pealegi on see turg 20. sajandi jooksul pidevalt kahanenud.

- tervisele avalduvad tagajärjed kui sellised: kas huuletubaka tarbimine põhjustab raskeid haigusi, näiteks vähki?
- võrdlus terviseriskidega, mis kaasnevad muude tubakatoodete tarbimisega, nimelt suitsetamise ja närimistubakaga, mis on suitsuvabad tubakatooted ja mida ei ole keelustatud;

43. Kokkuvõttes võib huuletubakat võrrelda teiste suitsuvabade tubakatoodetega, arvestades selle koostist, füüsilist välimust ning kasutusviisi. Peamine erinevus on seotud tarbijagruppidega.

- asendaja või esimene samm suitsetamise teel? Kas huuletubaka kättesaadavus julgustab inimesi suitsetamist maha jätma, kas huuletubaka tarbimine on suitsetamisharjumustest sõltumatu, või, mis veel halvem, kas huuletubakas tõmbab ligi peamiselt noori, kes ei suitseta, ja kas see langetab nikotiini tarbimise ja sõltuvuse kujunemise barjääri?

C. Kui ohtlik on huuletubakas?

44. See on küsimus, mille osas Euroopa Kohtus esitatud seisukohad üksteisest erinevad. Minu arvates tuleb eristada küsimuse kolme tahku:

45. Alustan tervisele avalduvatest tagajärjedest kui sellistest. Euroopa Kohtule esitatud dokumentides on seoses huuletubaka tarbimisega mainitud mitmeid haigusi. Eelkõige seostatakse huuletubakat suuvähiga. Ühenduse seadusandja esitatud põhjenduste kohaselt tingis muu hulgas see seos huuletubaka

keelustamise. 1992. aasta direktiivi põhjendustes viidatakse Rahvusvahelise Vähiuurin-gute Keskuse (International Agency for Research on Cancer, IARC) teostatud uurin-gutele.

Komisjon viitab lisaks Uppsala ülikooli hiljutisele aruandele,⁷ mille kohaselt mõne ravil viibiva patsiendi suuvähi on tõesti põhjustanud huuletubaka tarvitamine. Lisaks on Euroopa Kohtule esitatud dokumente, milles tõdetakse, et suitsuvabade tubakatoode tarbijatel on suurem risk surra muu hulgas südame-veresoonkonna haigustesse kui tubakat mittetarbivatele inimestel. Pealegi ei kinnita keegi sõnaselgelt, et huuletubakas on kahjutu. See sisaldab küllalt palju nikotiini. Selline nikotiinikogus muudab toote sõltuvust tekitavaks.

46. Hagejad vaidlustavad nende uuringute paikapidavuse, kuna nende sõnul käsitleti uuringutes peamiselt Ameerika Ühendriiki-dest ja Aasiast pärit tooteid. IARC aruanne põhines peamiselt uurimisel, mis käsitles „kuiva” nuusktubakat, mida ei saa võrrelda huuletubakaga, kuna tarbimisharjumused ja peamiselt tubaka kuivatamisviisist tulenevalt ka toote omadused on erinevad. IARC aruandes ei arvestatud huuletubaka mõju, kuna toona puudusid põhjalikud uurimused huuletubaka ja suuvähi vaheliste võimalike seoste kohta. Hagejate sõnul on hilisemates aruannetes vastupidi eitatud huuletubaka ja suuvähi vahelise seose olemasolu.

48. Teisest küljest on vaja võrdlust keelusta-mata tubakatoodetega kaasnevate terviseris-kidega. Kahtlemata on suitsetamine suitse-taja tervisele kahjulik. Hagejad märgivad, et kõik olemasolevad andmed näitavad selgelt, et sigaretid on palju kahjulikumad kui huuletubakas. Nad viitavad hinnangutele, mille kohaselt on sigaretid 100 korda ohtli-kumad kui huuletubakas ja Skandinaavias valmistatud suitsuvabad tubakatooted 90–99% vähem ohtlikud kui suitsetatavad sigaretid. Nad mainivad Tobacco Advisory Group of the Royal College of Physicians of London'i liikmete koostatud hiljutist aruan-net (2002), mille kohaselt on suitsuvabade tubakatoodete tarbimine „umbes 10–1000

47. Tuleb märkida, et teised Euroopa Kohtus selgitusi andnud pooled ei ühine hagejate hinnanguga ja see ei leidnud toetust ka kohtuistungil. Lühidalt öeldes peaks hagejate viidatud aruannete tõlgendamine olema tasa-kaalustatum; need sisaldavad tõesti väiteid, milles tunnistatakse, et huuletubaka inten-siivsel tarbimisel suuvähi risk suureneb.

7 — Hirsch, J.-M. jt, *Oral Cancer in Swedish Snuff-Dippers*, mille komisjon esitas Euroopa Kohtule.

korda vähem ohtlik kui suitsetamine". Kuigi nende arvude paikapidavust võib pidada küsitavaks, ei tundu olevat eriarvamusi väite enda õigsuse osas, st selles, et sigaretid on palju kahjulikumad kui huuletubakas. Kohtuasjas C-210/03 hagejate tsiteeritud teadusliku uurimuse kohasel on „nuusktubakas [...] sigarettidega võrreldes väike pahe.”

Nad esitasid Euroopa Kohtule andmeid, mille kohaselt on Rootsi meeste, kelle hulgas huuletubaka tarbimine on levinud, suitsetamisest põhjustatud haigestumine rahvusvahelistest näitajatest madalam. Nad toovad ka esile, et suitsetajate osakaal on Rootsis teiste liikmesriikidega võrreldes eriti väike, ja väidavad, et see on otseselt seotud rootslaste harjumusega tarbida huuletubakat. Viimase väite paikapidavus on siiski kaheldav, sest ka Soomes suitsetatakse suhteliselt vähe, nagu Soome valitsus märgib, kuigi huuletubaka või sarnaste alternatiivtoodete tarbimine ei ole levinud.

49. Kokkuvõtvalt võib nimetatud küsimuse kahe esimese tahu kohta nentida, et huuletubakas on toode, mis on isenesest kahjulik tarbija tervisele, kuid märksa vähem kahjulik kui sigaretid.

50. See toob mind küsimuse kolmanda tahu juurde. Et otsustada, kas huuletubaka keelustamine on kohane meede rahvatervise edendamiseks, on oluline üksikasjalikumalt uurida huuletubaka tarbimise ja suitsetamise vahelist seost. Korrates eespool sõnastatud küsimust: kas huuletubakas asendab suitsetamist või on see esimene samm suitsetamise teel?

51. Võidakse väita, et huuletubakas peamiselt asendab suitsetamist. Kuna suitsetamise mahajätmine ei ole kerge, nagu mõned omaenda kogemustest teavad, võib ligitõmbava alternatiivtoote turuletoomine julgustada suitsetamist maha jätma. Selles mõttes võib huuletubaka nikotiinisaldus isegi rahvatervist edendada. Nii väidavad hagejad.

52. Vastupidine arutluskäik lähtub sellest, et asendajana toimimine ei ole olulise tähtsusega. Huuletubaka tarbimine ei takista inimesi suitsetamast ja — mis veel halvem — huuletubaka kättesaadavus turul tõmbab ligi (noori) inimesi, kes muudel asjaoludel hoiduksid tubakat kasutamast. Selle seisukoha järgi langetab huuletubakas tubakatarbimise barjääri. Huuletubakat tuleks käsitada esimese sammuna tubakatoodete suitsetamise teel, nagu komisjon tõdeb oma kirjalikes märkustes.

53. Käesolevates asjades on Euroopa Kohtus kaitstud mõlemat seisukohta. Mõlemas kohtuasjas toetavad hagejad ja Rootsi valitsus esimest seisukohta, samas kui menetlusse astunud valitsused ja ühenduse institutsioonid toetavad teist seisukohta. Minu arvates võib samaaegselt toetada mõlemat seisukohta. Need ei ole teineteist välistavad. Huuletubakat võib käsitada suitsetamise asendajana, kuivõrd see aitab inimestel suitsetamist maha jätta, kuid samal ajal tõmbab see ligi noori, kes (veel) ei suitseta ja kes ei kavatse suitsetama hakata. Lisaks toetab mõlemat seisukohta asjaolu, et huuletubakat, vastupidiselt tavapärasele närimis-tubakale, turustatakse kui noortele tarbijatele atraktiivset toodet.

VII. Tubakapoliitika Euroopa Liidus (ja liikmesriikides)

55. Tubakatoodete tarbimise ohjeldamise poliitika põhineb, nagu nõukogu on korduvalt rõhutanud,⁸ üldisel strateegial, mille eesmärk on mitmete ulatuslike meetmete abil tõhusalt võidelda igasuguse tubakatoodete tarbimise vastu. Euroopa Ühenduse ja liikmesriikide meetmed on mõeldud üksteist täiendama.

56. Tubakapoliitika rõhuasetus on muidugi suitsetamisel, mitte suitsuvabadel tubakatoodetel. Tubakapoliitika on peamiselt suitsetamisvastane poliitika. Suitsetamisevastased meetmed on muutunud aastatega üha piiravamaks. See suundumus tuleneb kasvavast teadlikkusest suitsetamise ohtlikust mõjust, kuid samuti sellest, et ühiskonna suhtumine suitsetamisse ja suitsetajatesse on muutunud.

54. Raske on otsustada, milline mõju on ülekaalus. Asjaolu, et huuletubakas tõmbab ligi noori, kes ei suitseta, ei tähenda seda, et nad muidu — kui huuletubakat ei oleks turul vabalt saada — hakkaksid suitsetama. Mõningase aimduse annab Rootsi kogemus, kuid see ei ole ühemõtteline, nagu näitavad arvandmed suitsetamise kohta Rootsis ja Soomes.

57. Märkinis kohtuasja C-491/01: British American Tobacco ettepanekus,⁹ et valitsuse poliitika tugineb praegu kahele sambale.

8 — Nõukogu 2. detsembri 2002. aasta soovitus suitsetamise vältimise ja tubakatoodete tarbimise piiramise parandamise algatuste kohta (EÜT 2003, L 22, lk 31) ja selles viidatud varasemad nõukogu dokumendid.

9 — Eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuasi, kohtujuristi ettepaneku punkt 60.

Esimesse sambasse kuuluvad meetmed, mille abil püütakse niivõrd kui võimalik suitsetamist ära hoida, panustades eelkõige noortele, samas kui teise kuuluvad meetmed, mille abil püütakse niivõrd kui võimalik piirata suitsetamise kahjulikke tagajärgi.

58. Mis puudutab esimest sammast, siis suitsetamise ärahoidmise eesmärki on püütud saavutada peamiselt 2001. aasta direktiivi artikliga 5, milles reguleeritakse suitsetatavate tubakatoodete märgistamist. Nagu teada, peab tubakatoodete pakenditel olema tõsine hoiatus. Lisaks piiratakse direktiiviga 2003/33/EÜ¹⁰ tubakatoodete reklaamimist ja müügiesitamist. 2001. aasta direktiivi artikkel 3 on näide ühenduse poliitika teisest sambast: selles sätestatakse suurim lubatud tõrva-, nikotiini- ja süsinikmonooksiidisisaldus.

10 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. aasta direktiiv 2003/33/EÜ tubakatoodete reklaami ja sponsoriusega seotud õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta liikmesriikides (ELT L 152, lk 16; ELT eriväljaanne 15/07, lk 460). See direktiiv asendab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. juuli 1998. aasta direktiivi 98/43/EÜ, millega ühtlustatakse liikmesriikide õigus- ja haldusnorme tubakatoodete reklaami ja sponsoreerimise kohta (EÜT L 213, lk 9), mille Euroopa Kohus tühistas 5. oktoobri 2000. aasta otsusega kohtuasjas C-376/98: Saksamaa v. parlament ja nõukogu, mis tubaka-reklaami kohtuasi (EKL 2000, lk I-8419).

59. Ühenduse tubakapoliitika ulatus on piiratud, kuna sellele kohaldatakse subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid ning Euroopa Kohtu sedastatud tingimusi tubakareklaami-kohtuasjas.¹¹ Lisaks ühenduse poliitikale on liikmesriigid töötanud välja oma poliitika ja muu hulgas kehtestanud tubakatoodete müügi piirangud ning piiranud neid alasid, kus suitsetamine on veel lubatud.

60. On oluline märkida, et nii ühendus kui liikmesriigid on pidevalt tugevdanud tubakatoodete tarbimist käsitlevaid meetmeid. Suurimat võimalikku piirangut — tubakatoodete täielikku keelustamist — ei ole siiski kaalutud. Nagu komisjon märkis, võib see meede olla suitsetamisega kaasnevate ohtude tõttu vägagi põhjendatud, kuid see ei ole ei praktilistel põhjustel ega fiskaalsetel ja poliitilistel põhjustel teostatav. Korrigeeriksin seda väidet järgmiselt: tubakatoodete täielik keelustamine ei ole veel teostatav. Arvestades ühiskonna muutuvat suhtumist suitsetamisse ja suitsetajatesse, võib see tulevikus siiski muutuda.

11 — Eespool 10. joonealusel märkuses viidatud kohtuasi.

61. Komisjon esitab lühidalt kahesuguseid põhjuseid sellele, miks ühenduse seadusandja ei tee seda, mida ta peaks tegema, kui arvestaks vaid tubakatoodete tarbijate (ja „passiivsete” suitsetajate) tervise kaitset. seda loomulikult proportsionaalsuse põhimõtte raames.

62. Loetletud praktilised põhjused on selged. Tubakatoodete täielik keelustamine põhjustaks ebamõistlikke õigusnormi täitmise kulusid, kuid see ei tähenda, et inimesed lõpetaksid suitsetamist. Tekiks must turg.

VIII. Hinnang: kas teatavate toodete täielik keelustamine võib põhineda EÜ artiklil 95?

A. Ühenduse pädevuse ulatus EÜ artikli 95 järgi

63. Leian, et mõlemas kohtuasjas on teised põhjendused (fiskaalsed ja poliitilised põhjused) huvitavamad. Nagu teada, on valitsuste tubakapoliitika olnud alati teatud mõttes mitmeti mõistetav. Tubakatoodete aktsiisimaks on eelarveline tulu; tubakatoodete tootmine ja turustamine annab tööd. Nende põhjenduste tähendus on loomulikult oluliselt väiksem, kui tegemist on majanduslikult väheoluliste toodetega. Selles olukorras ei pea seadusandja arvestama sellise kaugeulatava poliitilise valiku, nagu on toodete täielik keelustamine, suurt majanduslikku kulu. Ta võib loobuda keerukast kulude tulude analüüsist ja piirduda üksnes kavandatud meetme mõju hindamisega tervisele,

64. EÜ artikkel 95 on üldine õiguslik alus meetmete puhul, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine. Nagu Euroopa Kohus on leidnud, ei anta EÜ artikliga 95 ühenduse seadusandjale üldisi volitusi reguleerida siseturgu. Lisaks peab EÜ artikli 95 alusel võetud meetme tõeline eesmärk olema siseturu rajamise ja selle toimimise tingimuste parandamine. Vastavalt Euroopa Kohtu otsusele kohtuasjas C-491/01, peab meede tegelikult aitama kaasa „kaupade vaba liikumist või teenuste osutamise vabadust takistavate asjaolude või konkurentsimoonutuste kõrvaldamisele. Kuigi õigusliku alusena EÜ artiklile 95 tuginemine on võimalik siis, kui soovitakse ennetada kaubavahetusele tulevikus tekkivaid takistusi, mis tulenevad

siseriiklike õigusnormide erinevast arengust, peab selliste takistuste tekkimine olema tõenäoline ja asjaomase meetme eesmärk peab olema takistuste ennetamine.”¹²

märgiti, olid kolm liikmesriiki¹⁴ juba keelustanud selliste tubakatoodete turustamise. Kui keeld oleks 2001. aasta direktiivi vastuvõtmisega ühenduse tasandil kõrvaldatud, oleksid liikmesriigid võinud huuletubaka iseseisvalt keelustada, kuid ei oleks olnud mingisugust tagatist, et liikmesriigid oleksid kasutanud oma autonoomset pädevust kooskõlastatud viisil.

65. Sellest arutluskäigust tuleneb sisuliselt, et kohaldatakse kahte tingimust. Vaba liikumise takistused (või vähemalt tõsiselt ähvardavad takistused) peavad olema olemas ja ühenduse meetmed peavad aitama neid takistusi kõrvaldada. Neid kahte tingimust lähemalt vaadeldes võib märgata seost kriteeriumidega, mida Euroopa Kohus kasutab, hinnates liikmesriikide pädevust keelustada või piirata kaupade vaba liikumist EÜ artiklite 28 ja 30 alusel (või teenuste puhul EÜ artiklite 52 ja 59 alusel). Meetme kohaldamist peab õigustama ülekaalukas avalik huvi ja see peab sobima taotletud eesmärgi saavutamiseks.¹³ EÜ artikli 95 kohast pädevust peab suutma siiski põhjendada siseturu enda puudujääkidega.

67. Järgnevalt analüüsin nüüd teist tingimust, pidades silmas teatavate toodete turustamise keelustamist EÜ artikli 95 alusel. Käsitlen:

— seadusandlikku praktikat;

— tubakareklaami kohtuasjast tingitud piiranguid;

66. Mõlemas asjas on esimene tingimus kahtlemata täidetud, kuna on ilmne, et siseriiklikud seadused arenevad eri suundades. Nagu 1992. aasta direktiivi põhjendustes

— toodete keelustamist;

12 — Otsus kohtuasjas C-491/01, punktid 60 ja 61.

13 — Vt kriteeriume, mida selgitati 30. novembri 1995. aasta otsuses kohtuasjas C-55/94: Gebhard (EKL 1995, lk I-4165).

14 — Need on Belgia, Iirimaa ja Ühendkuningriik.

— 2001. aasta direktiivi artikli 8 õiguspärasust.

69. Prantsuse valitsus tõi kolmandaks näiteks direktiivi 2001/83/EÜ inimtervishoius kasutatavate ravimite kohta.¹⁷ Selle direktiiviga sätestatakse peamiselt tingimused, mida tuleb täita enne ravimite turustamist: ravimit ei või viia liikmesriigi turule, enne kui ei ole antud müügiluba. Müügiluba võib anda alles pärast toodete erinevate omaduste hindamist.

B. Ühenduse seadusandlik praktika

68. Ühenduse seadusandja on vaid harvadel juhtudel keelustanud mõne toote turustamise täielikult. Prantsuse valitsus on oma kirjalikes ja suulistes märkustes toonud kolm näidet. Esiteks nimetab ta direktiivi 76/768/EMÜ kosmeetikatoodete kohta.¹⁵ Kõnealuses direktiivis keelustatakse teatud aineid või värvaineid sisaldavate kosmeetikatoodete turustamine. See ei keelusta teatavat tüüpi kosmeetikatoodete turustamist üldiselt, näiteks selliste, mis on mõeldud kasutamiseks teatud viisil. Direktiivis nähakse siiski ette tingimuste kohandamine vastavalt tehnika arengule. Kohandamise tulemuseks võib olla see, et tooted tuleb turult kõrvaldada. Direktiiviga 76/769/EMÜ teatavate ohtlike ainete ja valmististe kohta¹⁶ kehtestatud süsteemil on samasugune mõju toodete turustamisele.

70. Prantsuse valitsuse mainitud direktiivid käsitlevad muu hulgas toodete koostist. Need viivad (võivad viia) teatava toote turustamise keeluni, kui toode sisaldab keelatud aineid. Kuigi ükski nimetatud sätetest ei keelusta sõnaselgelt mõnda tooterühma, on need kõik oma tulemuse poolest võrreldavad 2001. aasta direktiivi artikliga 8. Mõne tooterühma seaduslik turustamine pole lubatud, kui on täidetud teatud tingimused.

15 — Nõukogu 27. juuli 1976. aasta direktiiv 76/768/EMÜ liikmesriikides kosmeetikatoodete kohta vastuvõetud õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT L 262, lk 169; ELT eriväljaanne 13/03, lk 285).

16 — Nõukogu 27. juuli 1976. aasta direktiiv 76/769/EMÜ liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta seoses teatavate ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamise piirangutega (EÜT L 262, lk 201; ELT eriväljaanne 13/03, lk 317).

17 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. novembri 2001. aasta direktiiv 2001/83/EÜ inimtervishoius kasutatavate ravimite ühenduse eeskirjade kohta (EÜT L 311, lk 67; ELT eriväljaanne 13/27, lk 69).

71. On märkimisväärne, et teatavate toodete turustamise sõnaselget keeldu ei ole võimalik leida isegi EÜ artikli 95 alusel kehtestatud eri tooteid puudutavatest eeskirjadest, kus käsitletakse sellised ohtlikke aineid nagu narkootilised ja psühhotroopsed ained¹⁸ või tsiviilotstarbeliseks kasutamiseks mõeldud lõhkematerjalid¹⁹. Tulirelvade puhul peavad liikmesriigid direktiivi,²⁰ mille ainus õiguslik alus on EÜ artikkel 95, kohaselt võtma kõik asjakohased meetmed, et keelustada teatava kategooria tulirelvade ja laskemoona omandamine ning valdus. Ühenduse seadusandja selgitab EÜ artikli 95 kasutamist õigusliku alusena, viidates kontrolli ja vorminõuete täielikule kaotamisele ühendusesisestel piiridel kui põhitingimusele, mida tuleb siseturu rajamiseks täita.²¹

C. Tubakareklaami kohtuasjast tingitud piirangud

72. Euroopa Kohus sedastas tubakareklaami kohtuasjas,²² et EÜ artikliga 95 ei anta

18 — Nõukogu 14. detsembri 1992. aasta direktiiv 92/109/EMÜ narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseaduslikuks valmistamiseks kasutatavate ainete valmistamise ja turuleviimise kohta (EÜT L 370, lk 76; ELT eriväljaanne 15/02, lk 150).

19 — Nõukogu 5. aprilli 1993. aasta direktiiv 93/15/EMÜ tsiviilotstarbeliseks kasutamiseks mõeldud lõhkematerjalide turuletoomist ja järelevalvet käsitlevate sätete ühtlustamise kohta (EÜT L 121, lk 20; ELT eriväljaanne 13/12, lk 58).

20 — Nõukogu 18. juuni 1991. aasta direktiiv 91/477/EMÜ relvade omandamise ja valduse kontrolli kohta (EÜT L 256, lk 51; ELT eriväljaanne 13/11, lk 3).

21 — Vt nõukogu direktiivi 91/477 põhjendused.

22 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuasi C-376/98, punkt 83.

ühenduse seadusandjale üldist volitust reguleerida siseturgu. Üldine volitus oleks vastuolus artikli 95 konkreetse sõnastusega ja lisaks sellele ühitamatu EÜ artikli 5 esimeses lõigus sõnastatud põhimõttega. Kõnealuse kohtuotsuse punkti 95 kohaselt tuleb kontrollida, kas õigusnorm aitab tegelikult kõrvaldada kaupade liikumise ja teenuste osutamise vabadust takistavaid asjaolusid ning konkurentsimoonusi. Euroopa Kohus märkis samuti, et plakatite, päevavarjude, tuhatooside ja teiste hotellides, restoranides ja kohvikutes kasutatud esemetel olevate reklaamide ning kinodes näidatavate reklaamide keelustamine ei edenda kuidagi asjaomaste toodetega kauplemist.²³

73. Tuleb mees pidada, et Euroopa Kohtu sõnul antakse EÜ artiklis 95 — minu enda terminoloogiat kasutades — funktsionaalne pädevus. Ei ole tähtsust, kas meetme lõppesmärk on kaubanduse edendamine, vaid oluline on see, kas meede sobib kaubanduse edendamiseks. Esmane poliitiline eesmärk võib väga hästi olla rahvatervise kaitsmine.

74. Euroopa Kohus annab niisiis mõned funktsionaalse pädevuse peamised põhitunnused: 1) eesmärk peab olema parandada siseturu rajamise ja selle toimimise tingi-

23 — Kohtuotsuse punkt 99.

musi, 2) õigusnormid peavad aitama takistusi kõrvaldada, 3) kõrvaldada tuleb konkurentsimoonutused ja 4) õigusnormid peavad soodustama kaubandust.

ohutus, keskkonnakaitse ja tarbijakaitse. Ühenduse seadusandja ülesanne on selgelt väljendatud EÜ artikli 95 lõikes 3, milles nõutakse kaitstuse kõrget taset.

D. Toodete keelustamine

75. EÜ artikli 14 lõike 2 kohaselt hõlmab siseturg sisepiirideta ala. Siseturu toimimise seisukohast on oluline, et toodete turustamise tingimused on erinevates liikmesriikides ühesugused. Alles siis, kui see ühetaolisus on saavutatud, võib sisepiirid kaotada.

77. Kui üks või mitu liikmesriiki keelustab rahvatervisega seonduval põhjusel mõne toote müügi, samas kui teised liikmesriigid lubavad selle toote turustamist, võetakse kasutusele sisepiirid ja see mõjutab siseturu toimimist. Ühenduse seadusandja sekkumise, mille eesmärk on ühtlustada liikmesriigiti erinevad õigusaktid, tulemusel võidakse kõrvaldada takistused ühenduse sisepiiridel. Kuna õigusaktid erinevad liikmesriigiti, on ühenduse seadusandjal kaalutusõigus otsustada, kas sätestada piirangud teatavate toodete koostisele või kehtestada seadusandluses nende toodete turustamise täielik keelustamine. Kui inimeste tervise kõrgetasemelist kaitset, mida nõutakse EÜ artikli 152 lõikes 1, saab tagada vaid täieliku keelustamisega, on ühenduse seadusandja kahtlemata kohustatud selle meetodi valima.

76. See on peamine põhjus, miks ühenduse seadusandja on pädev ühtlustama liikmesriikide erisuguseid õigusakte. Ühenduse seadusandja ülesanne on isegi laiem. Ta peab lisaks toodetele siseturu tingimuste loomisele tagama, et sellele turule jõudvad tooted ei kahjusta teisi avalikke huve, nagu tervishoid,

78. Võib muidugi vastu väita, et toote müügikeeluga ei saa iseenesest selle toote turustamise tingimusi parandada. Toode tegelikult kõrvaldatakse turult. Nagu hagejad on oma kirjalikes märkustes tõdenud, on küsitav, kas selline täielik keelustamine saab kuidagi kaasa aidata siseturu rajamisele ja selle toimimisele. Sellist keeldu saab vaevalt

käsitada nende toodete turustamiselt tõkete kõrvaldamisena, kuna see muudab turu olemasolu võimatuks. See teisisõnu takistab seadusliku turu kujunemist ja tekitab nii kaubandustõkke. Näib, et hagejad tõlgendavad selles võtmes isegi Euroopa Kohtu otsust tubakareklaami kohtuasjas,²⁴ argumenteerides, et teatud toodete reklaami täielikku keelustamist ei saa kuidagi käsitada nendega kauplemise edendamisena.

Euroopa Liidu turul ei ole, võib jõupingutusi suitsuvabade tubakatoodete turustamise kontrollimiseks vähendada. Sellega seoses võib ütelda, et 2001. aasta direktiivi artikkel 8 aitab kaasa teiste toodete puhul esinevate kaubandustõkete kõrvaldamisele.

80. EÜ asutamislepingu siseturu sätete esmane eesmärk on ühe ühtse turu tekkimine, mida ei killusta erinevad siseriiklikud õigusaktid. Sellest eesmärgist ei tulene, et sellel turul võib müüa kõikvõimalikke tooteid, isegi kui nad kahjustavad kasutajate tervist. Mõne toote turustamist sõnaselgelt keelustav säte ei aita küll kõrvaldada takistusi selle konkreetse toote puhul, kuid nii saab siiski kaasa aidata siseturu rajamisele ja selle toimimisele EÜ artikli 95 tähenduses.

79. Nimetatud vastuväide ei peegelda siiski EÜ artikli 95 tegelikku tähendust. Kuigi ühenduse meetmed peavad parandama siseturu rajamise ja selle toimimise tingimusi ning edendama kaubandust, ei tähenda see, et see peab nii olema iga üksiku toote puhul. Ühenduse seadusandja võib toote turustamise keelustada, nagu olen eespool märkinud. Sellisel juhul ei saa need tooted Euroopa Ühenduse territooriumil seaduslikult turule tulla. See vähendab õigusnormi täitmise kulusid ja võib isegi vähendada sarnaseid tooteid reguleerivate normide täitmise kulusid. Lühidalt öeldes, kui huuletubakat

E. Artikli 8 õiguspärasuse hindamine

81. On ebaselge, kas 2001. aasta direktiivi artiklit 8 tuleb tõesti käsitada mõne tooterühma täieliku keelustamisena, nagu oli tulirelvade direktiivi puhul, või on artiklis 8

24 — Eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuasi C-376/98, punktid 95–100.

sisalduv keeld võrreldav toodete koostist reguleeriva piiranguga, nagu see oli 2001. aasta direktiivi artiklis 3.

IX. Kuidas kasutatakse ühenduse õiguspädevust: EÜ artikli 95 lõikes 3 sätestatud nõue ja proportsionaalsuse põhimõte

A. Sissejuhatavad märkused

82. Artikkel 8 ei keela tubakatoodete turustamist üldiselt. Keeld puudutab tubakatooteid vaid juhul, kui need on mõeldud kasutamiseks teatud viisil. Kõnealuse keelu ulatus ei erine oluliselt sellise keelu ulatusest, mis puudutab teatud koostisega tooteid. Teisalt võidakse kaitsta väidet, et see keelab teatud tubakatoodete rühma turustamise, mille turgu võiks selgelt eristada teiste tubakatoodete turust (jättes kõrvale „asendaja efekti”, mida käsitletakse mujal käesolevas ettepanekus).

84. Nagu eespool märgitud, võib ühenduse seadusandja kasutada EÜ artiklil 95 põhinevat pädevust, kui vaba liikumise takistused (või vähemalt tõsiselt ähvardavad takistused) on olemas ja kui ühenduse meede aitab kõrvaldada neid takistusi. Ühenduse seadusandjal on ulatuslik kaalutusõigus. See kaalutusõigus ei ole siiski piiramatult. Käesolevas osas analüüsin ühenduse seadusandja pädevuse kasutamise piire.

83. Eelmises punktis esitatud argumente ei ole vaja edasi arendada. Nagu eespool märgitud, on ühenduse seadusandjal õigus keelustada teatud tooterühm EÜ artikli 95 alusel. Kuna 2001. aasta direktiivis keelustati vaid konkreetne, piiritletud tooterühm — millesse kuuluvad tooted erinevad teistest lubatud toodetest mitte oma koostise, vaid kasutusviisi poolest — puudub kahtlus, et EÜ artikkel 95 võib olla õiguslik alus.

85. Esiteks nõuab EÜ artikli 152 lõige 1 inimeste tervise kõrgetasemelise kaitse tagamist kogu ühenduse poliitika määratlemisel. EÜ artikli 95 lõige 3 on veelgi üksikasjalikum, kui küsimus on seadusandliku võimu kasutamises EÜ artikli 95 alusel, ja viitab teaduslikel faktidel põhinevatele uutele suundumustele. Kui EÜ artiklite 28 ja 30 kohaselt tuleb toodete turustamist piirava riigi valitsuse tegevust põhjendada ülekaaluka avaliku huviga, peab ühenduse seadusandja tegevus tagama kaitse kõrge taseme. Nagu olen

kohtuasja C-491/01 ettepanekus märkinud,²⁵ kui kaupade vaba liikumine on takistatud, tegeleb rahvatervise kaitsmise küsimusega ühenduse seadusandja. Tervisekaitse seisukohast ei erine tema tegevus liikmesriigi valitsuse tegevusest toodete turustamise piiramisel vastavalt EÜ artiklitele 28 ja 30.

87. Kolmandaks peab ühenduse seadusandja austama teisi õiguspõhimõtteid, mis on kujundatud Euroopa Kohtu praktikas või mida on mainitud asutamislepingus, näiteks hoolsuskohustuse ja õiguspärase ootusega arvestamise põhimõte, samuti põhjendamiskohustus. Nagu olen käesoleva ettepaneku sissejuhatuses märkinud, ei käsitle ma neid õiguspõhimõtteid üksikasjalikumalt, välja arvatud põhjendamiskohustust (vt allpool).

B. Inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse

1. Kohtuasjade eripära

86. Teiseks tuleb järgida proportsionaalsuse põhimõtet. EÜ artikli 5 kohaselt ei tohi ühenduse meede minna kaugemale sellest, mis on vajalik seatud eesmärkide saavutamiseks. Kui ühenduse meetme põhieesmärk on rahvatervise kaitse — nagu 2001. aasta direktiivi artikli 8 puhul — ei erine proportsionaalsuse põhimõtte hindamine liikmesriigi meetme hindamisest, millega püütakse kaitsta rahvatervist vastavalt EÜ artiklitele 28 ja 30. Tuleb selgitada, kas meede on sobiv rahvatervise kaitsmiseks ja kas sama tulemuse võiks saavutada vähem piiravaid meetmeid kasutades.

88. Käesolevad kohtuasjad on erilised. Puudub igasugune kahtlus, et ühenduse seadusandja taotleb huuletubaka keelustamisega tervise kõrgetasemelist kaitset. Siiski ei ole kindel, kas see meede on selle poliitilise eesmärgi saavutamiseks sobiv ja on isegi mõeldav, et poliitilist eesmärki oleks võidud paremini saavutada, kui ühenduse seadusandja oleks lubanud huuletubakat turustada.

89. Mõlema kohtuasja põhiküsimus seisneb selles, et 2001. aasta direktiivi artikkel 8 keelustab uue toote, mida seni liikmesriikides, välja arvatud Rootsis, turustatud ei ole. Euroopa Kohtule esitatud dokumendid

25 — Felkõige ettepaneku punkt 106.

õigustavad väidet, et huuletubaka tarbimine võib põhjustada suuvähki. See väide üksi ei õigusta siiski huuletubaka keelustamist. Minu teine väide on, et huuletubaka tarbimise kahjulikud mõjud on palju väiksemad kui suitsetamisega kaasnevad ohud. Lõpetuseks tuleb tõdeda, et puudub selgus, kas huuletubaka turustamisega eelkõige julgustatakse inimesi suitsetamist maha jätma („asendaja”) või muudetakse tubakatoodete tarbima hakkamist lihtsamaks („esimene samm”).²⁶

90. Järgmisena käsitlen ükshaaval EÜ artikli 95 lõike 3 viidet uutele teaduslikel faktidel põhinevatele suundumustele, ettevaatusprintsipi, mida kohaldatakse siis, kui ei ole saavutatud üksmeelt meetme mõjususe osas rahvatervise edendamisele, ja põhimõtet, mille kohaselt tuleb võtta ennetusmeetmeid.

2. Märkused tõendusmaterjali kohta

91. Euroopa Kohtus toimivas menetluses on pööratud suurt tähelepanu (teaduslikule) tõendusmaterjalile, mis on aluseks huuletubaka keelustamisele.

92. Esiteks on hagejad (ja Rootsi valitsus) esitanud huvitavaid õiguslikke argumente uute teaduslike tõendite olulisuse kohta. Nad väidavad, et ühenduse seadusandja on kohustatud arvestama teaduse arenguga. Proportsionaalsuse põhimõttega kaasneb kohustus aeg-ajalt kontrollida, kas meede on muutunud ebaproportsionaalseks.²⁷ Hagejad viitavad EÜ artikli 95 lõikele 3 ja samuti Euroopa Kohtu praktikale.

93. Eelkõige osutavad nad ühenduse meetmetele veterinaaria ja zootehnika valdkonnas, näiteks BSE-vastased meetmed, mida käsitleti kohtuasjas C-180/96: Ühendkuningriik v. komisjon.²⁸ Kõnealuselises asjas sedastati, et võetavad meetmed peavad tuginema üksikasjalikul teaduslikul uurimisel ja et arvestada tuleb uusi teaduslikke andmeid. Ühest küljest nõustun hagejate argumendiga, et õigusaktid tuleb üle vaadata, kui uute teaduslike andmete põhjal tekib kahtlus kõnealuste õigusaktide kasus. Õigusaktide regulaarne ülevaatamine on iga seadusandja kohustus. See kohustus muutub veelgi olu-

²⁷ — Hagejad toovad sellega seoses võrdlusi sotsiaalpoliitikat käsitleva kohtupraktikaga, kus Euroopa Kohus on tunnustanud kohustust hinnata regulaarselt asjaomaseid tegevusi, et otsustada, kas erandit võib sotsiaalselt arengut arvestades ikka veel säilitada (11. jaanuari 2000. aasta otsus kohtuasjas C-285/98: Kreil (EKL 2000, lk I-69)).

²⁸ — 5. mai 1998. aasta otsus (EKL 1998, lk I-2265, punkt 101).

²⁶ — Vt käesoleva ettepaneku punktid 44–54.

lisemaks, kui teatud meede sisaldub ühenduse määruses või direktiivis, mida muudetakse vastavas valdkonnas toimunud uute arengute tõttu. Lühidalt öeldes, kui tubakatoodete kasutamist käsitlevaid õigusakte muudetakse põhjalikult, tuleb kõiki eri tubakatoodetega seotud meetmeid uuesti hinnata.

rahvatervist, kui need põhinevad nõuetekohastel ja värsketel teaduslikel uurimustel. Nende uurimuste tulemusena ei ole teaduslikke tõendeid terviseriskide kohta vaja. Piisab tõsistest kahtlustest.

94. Teisalt ei nõustu ma sellega, et antud juhul oleks ülevaatamise tulemusel pidanud tingimata muutma huuletubakat käsitlevaid ühenduse õigusakte. Euroopa Kohtule esitatud teadusuuringud kinnitavad — nagu märkisin käesoleva ettepaneku punktis 47 — huuletubaka kasutamise kahjulikku mõju ja vastupidiselt hagejate ilmsele arvamusele ei väljenda need täiesti uut seisukohta tervisele ohtlikkuse küsimuses. Rõhutan, et EÜ artiklit 30 käsitlevast Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et rahvatervisega seotud ja kaupade vaba liikumist piiravaid meetmeid võib võtta isegi teadusliku konsensususe puudumisel. Mainiksin Euroopa Kohtu otsust asjas De Peijper ja National Farmers Union jt.²⁹ Lühidalt öeldes tunnistab ühenduse õigus piiranguid, millega püütakse kaitsta

95. Teiseks tuleb arvestada tõendeid artikli 8 mõjususe kohta. Teaduslikult pole tõestatud, et huuletubakas kujutab endast pigem esimest sammu tubakatoodete tarbimisel kui suitsetamise asendajat. Tegelikult ei ole tõendite puudumine ja teaduslik ebaselgus seotud mitte keelustatud aine endaga, vaid inimeste käitumisele pandud ootustega. Küsimus, millele tuleb vastata, on see, kas huuletubaka keelustamist võib selles olukorras käsitada tõhusa meetmena rahvatervisega kaitsmisel. Just sellel põhjusel analüüsin ettevaatusprintsipi ja põhimõtet, mille kohaselt tuleks võtta ennetusmeetmeid.

3. Ettevaatusprintsip

96. Nagu eespool rõhutasin, ei ole huuletubaka keelustamise mõjususe rahvatervisega kaitse abinõuna kindel. Analüüsin seda, kas ühenduse seadusandja peab sellises olukorras meetmest hoiduma või võib meetme võtmisel tugineda ettevaatusprintsibile.

29 — 20. mai 1976. aasta otsus kohtuasjas 101/75: De Peijper (EKL 1976, lk 613) ja 5. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-157/96: National Farmers Union jt (EKL 1998, lk I-2211).

97. Ettevaatusprintsiiipi ei ole määratletud asutamislepingus, kus sellele viidatakse vaid üks kord EÜ artiklis 174 seoses ühenduse keskkonnapoliitikaga. Sellegipoolest kohaldatakse seda printsiiipi lisaks keskkonnakaitsele veel paljudel muudel juhtudel. 2. veebruaril 2000 avaldas komisjon teatise ettevaatusprintsiiibi kohta.³⁰ Komisjon tõdes teatises, et ettevaatusprintsiiip on üldiselt kohaldatav põhimõte, mida tuleb arvestada eriti keskkonnakaitse, inimeste, loomade või taimede tervise valdkonnas. Komisjoni sõnul kohaldatakse ettevaatusprintsiiipi üksnes juhul, kui potentsiaalne oht on tuvastatud, seda on teaduslikult uuritud ja teadusliku uurimuse tulemused on vastuolulised või ei veena.

98. Ettevaatusprintsiiip annab ühenduse seadusandjale peamiselt ulatuslikuma, kuid mitte piiramatult kaalutusõiguse. Kui seadusandja kavatses seda ulatuslikumat kaalutusõigust kasutada, kohaldatakse tema suhtes ranget tõendamiskohustust, millega tagatakse, et väidetav risk ei ole lihtsalt hüpoteetiline.

99. Euroopa Kohtul on olnud mitmeid võimalusi kontrollida ettevaatusprintsiiibi kohaldamist terviseküsimumi ja kaupade vaba liikumist käsitlevates kohtuasjades. Kohtuasjas C-236/01: Monsanto Agricoltura Italia jt³¹ oli vaidluse esemeks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. jaanuari 1997. aasta määrus (EÜ) nr 258/97 uuendtoidu ja toidu uuendkoostisosade kohta,³² eelkõige selle artikkel 12. Kohtuasjades C-192/01: komisjon v. Taani, C-24/00: komisjon v. Prantsusmaa ja C-95/01: Greenham ja Abel³³ pidi Euroopa Kohus kontrollima erinevaid siseriiklikke õigusakte, millega piirati lisaainete, nagu vitamiinid ja mineraalained, kasutamist toidus.

100. Ettevaatusprintsiiibi nõuetekohane kohaldamine eeldab esiteks seda, et tuvastatakse teatud olukorra potentsiaalselt kahjulikud tagajärjed tervisele, ja teiseks seda, et tervisele ohtlikkust hinnatakse põhjalikult, tuginedes kõige usaldusväärsematele kättesaadavatele teaduslikele andmetele ja kõige värskematele rahvusvaheliste uuringute tulemustele.³⁴ Teisisõnu peab ohtlikkus tervisele olema usutav.³⁵ Euroopa Kohus on märkinud, et „kui seetõttu, et teostatud uuringute

31 — 9. septembri 2003. aasta kohtuotsus (EKL 2003, lk I-8105, punkt 113).

32 — EÜT L 43, lk 1.

33 — 23. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-192/01 (EKL 2003, lk I-9693), 5. veebruari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-24/00 (EKL 2004, lk I-1277) ja 5. veebruari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-95/01 (EKL 2004, lk I-1333).

34 — Vastavalt Euroopa Kohtu põhjendustele 33. jonealuses märkuses viidatud kohtuasjas C-192/01: komisjon v. Taani, punktid 51–55.

35 — Vt 33. jonealuses märkuses viidatud kohtujurist Mischo ettepanek kohtuasjas C-192/01: komisjon v. Taani, punkt 102.

30 — Komisjoni teatis ettevaatusprintsiiibi kohta (KOM(2000) 0001 (lõplik)). Teatise eesmärk on visandada komisjoni käsitlusviisi, mida ta kavatses järgida ettevaatusprintsiiibi kohaldamisel, anda komisjoni suunised selle printsiiibi kohaldamiseks, jõuda ühisele arusaamisele, kuidas hinnata, kontrollida, juhtida riske ja teavitada riskidest, mida teaduslike meetoditega ei suudeta veel täielikult hinnata, ning vältida asjatut tuginemist ettevaatusprintsiiibile, mida võib pidada varjatud protektiivmismiks.

tulemused ei ole piisavad, veenvad või täpsed, on võimatu kindlustundega määrata väidetava ohu olemasolu ja ulatust, kuid kui tegelik kahju rahvatervisele on tõenäoline, kui oht peaks realiseeruma, on ettevaatusprintsipi alusel õigus kehtestada piiranguid”.³⁶ Kõnealuse kohtuotsuse kohaselt on ettevaatusprintsipi oluliseks tunnuseks teaduslik ebaselgus. Meetmeid võib võtta juhul, kui keskkonna- või tervisekaitse soovitud tase on ohus.

101. Üldiselt kasutavad valitsused ettevaatusprintsipi riskide juhtimiseks. Säästva arengu ülemaailmsel tippkohtumisel vastu võetud Rio de Janeiro deklaratsioonis märgiti, et kõnealust printsipi kohaldatakse, kui on olemas tõsise või pöördumatu kahju oht, kuid kui selle ohu olemasolu on teaduslikult ebaselge. Tõendite puudumist ohu kohta ei tuleks võrdsustada ohu puudumisega.³⁷

102. Jääb lahtiseks, kas ettevaatusprintsibil põhinevat pädevust juhtida riske võib kasutada kogu riski välistamiseks. Esimese Astme Kohus märgib kohtuasjas T-13/99: Pfizer

Animal Health v. nõukogu,³⁸ et ühest küljest ei või ettevaatusprintsibist lähtuvalt võetud ühenduse meede tugineda nn null-riski käsitlusel. Teisest küljest peavad ühenduse institutsioonid arvestama EÜ artikli 152 lõike 1 esimeses lõigus sätestatud kohustust tagada inimeste tervise kõrgetasemeline kaitse.

103. Minu meelest on selge, et ühenduse seadusandja võib meetme võtmisel tugineda ettevaatusprintsibile, kui samaaegselt on täidetud kolm tingimust. Ohu küsimuses valitseb teaduslik ebaselgus, ohtu on analüüsitud ja see on osutunud realistlikuks ning ohul on avaliku huvi seisukohast olulised tagajärjed. Sisult ei või ettevaatusprintsibil põhinev meede minna nii kaugele, et oht välistatakse täielikult.

104. Siit jõuan kõnealuste kohtuasjadeni. Hagejad väidavad, et ettevaatusprintsipi ei saa kohaldada. Nad viitavad teatavatele põhimõtetele, mida Esimese Astme Kohus rakendas kohtuasjas Pfizer Animal Health v. nõukogu³⁹ ja millega püütakse tagada, et ettevaatusprintsipi ei kasutataks meelevaidselt. Lisaks oleks ettevaatusprintsipi asjako-

36 — Kohtuotsuse punkt 52.

37 — Vt täpsemalt: Fischer, E., „Is the precautionary principle justifiable?“, *Journal of Environmental Law*, 13. osa, nr 3, lk 315.

38 — 11. septembri 2002. aasta otsus (EKL 2002, lk II-3305, punkt 152).

39 — 38. jonealuses märkuses viidatud kohtuasi.

hane vaid juhul, kui teatud ainete või käitumise mõju suhtes valitseb teaduslik ebaselgus. Sellele tuginetakse juhul, kui kõiki olemasolevaid teaduslike uuringute tulemusi on analüüsitud, kuid ebaselgus jääb siiski püsima.

turustamise keeld teeb suitsetajatele suitsetamise mahajätmise raskemaks või veenab noori mittesuitsetajaid tubakatarbimisega mitte algust tegema.

105. Hagejad eitavad seda, et huuletubaka tervisele ohtlikkus oleks kuidagi ebaselge. Nad rõhutavad, et huuletubakas ei ole uudistood, vaid toode, mida on tavapärastel turustatud mõnedes Põhjamaades. Seega on ohud tervisele teada. Nõustun hagejate märkustega: ettevaatusprintsipi ei ole huuletubaka enda mõjude puhul asjakohane, kuna see on tavapärane toode mõnedes Põhjamaades. Kuigi Euroopa Kohtule esitatud teaduslikes uuringutes puudub üksmeel huuletubaka tarbimise ohtude hindamisel, nagu sai selgitatud minu varasemates tähelepanekutes, puudub teaduslik ebaselgus eespool mainitud tähenduses. Euroopa Kohus võib seega tugineda oma hinnangus eeldusele, et huuletubaka tarbimine võib põhjustada suuvähki.

107. Minu arvates ei saa ettevaatusprintsipi kohaldada kirjeldatud asjaoludel:

- ebaselgus keeldu õigustava ohu puhul tuleneb huuletubaka tarbimisega seotud ootustest. See ei ole teaduslikku laadi oht, mis õigustaks ettevaatusprintsipi kohaldamist. Ettevaatusprintsipiga ei ole ebaselguse allikal midagi tegemist;
- töendamiskohustuse koha pealt ei ole usutav, et huuletubaka turule ilmudes tekiks rahvatervisele kahju. Mainiksin asendaja efekti.⁴⁰ Ühenduse seadusandja ei olnud sellises olukorras, et põhistada meetmeid rahvatervisele tekkiva tegeliku kahju tõenäosusega,⁴¹ ilma et ta käsutuses oleks olnud ühetähtsustlikku teaduslikku tõendusmaterjali;

106. On siiski äärmiselt ebaselge, millist mõju avaldab huuletubaka kogu ühenduses turustamise keeld inimeste — peamiselt noorte — käitumisele. Sellega seoses jõuame eelnevate tähelepanekute tagajärgedeni: ebaselguseni, mis valitseb keelustamise mõjuse küsimuses, nimelt kas huuletubaka

40 — Vt eespool punktid 50–53.

41 — Euroopa Kohtu sõnastatud ja eespool punktis 100 osundatud kriteerium.

- eespool punktis 103 mainitud kolmas tingimus on siiski täidetud: kui oht realiseerub, on sellel olulised tagajärjed rahvatervisele.

4. Ennetusmeede

108. Keskkonda käsitlevas EÜ asutamislepingu XIX jaotises mainitakse samuti põhimõtet, mille kohaselt tuleks võtta ennetusmeetmeid. Seda EÜ artikli 174 lõikes 2 sätestatud põhimõtet on tunnustatud ka seoses inimese tervise kaitsmisega, täpsemalt BSEd käsitlevas kohtupraktikas.⁴² Tavaliselt mainitakse seda põhimõtet koos ettevaatusprintsibiiga. Näiteks Euroopa Kohus ei omista BSEd käsitlevas kohtupraktikas ennetusmeetmete võtmise põhimõttele omaette tähendust.

109. Sellel põhimõttel on mõlemas asjas minu arvates oluline roll. Ühenduse seadusandja, kes peab tegelema huuletubaka turustamise potentsiaalsete ohtudega tervisele, ei pea ootama, kuni „esimese sammu” teooria

on osutunud paikapidavaks. Ta võib hakata ennetavalt tegutsema. Vaatleme nüüd sellist olukorda, kus ühendusel ei oleks õigust ennetavalt tegutseda. Huuletubakas oleks ilmunud turule ja inimesed oleksid hakanud seda tarbima. Mõne aasta pärast oleks selgunud, et huuletubakat tarvitavad sagedamini noored, kes varem ei suitsetanud (ja kes ületasid suitsetamise barjääri või kelle puhul seda langetati). Ühenduse seadusandja kohustus oleks olnud sellest tootest vabandada, mis oli muutunud tarbijate hulgas populaarseks ja neis sõltuvuse tekitanud. On küsitav, kas see meede oleks olnud sama tõhus kui sellise toote keelustamine, mis ei ole veel tarbijateni jõudnud. Mainin musta turu tekkimise ohtu. Juba turustatava toote keelustamine võib lisaks kahjustada tootja õiguspäraseid ootusi ja tuua kaasa hüvitiste maksmise ja/või üleminekumeetmed.

110. Lühidalt öeldes on ennetusmeede vajalik, kuna huuletubaka turule lubamisel võivad olla pöördumatud tagajärjed. Kui valitsused lubaksid huuletubakat mõnda aega turustada ja reklaamida, ei õnnestuks huuletubaka tõhus keelustamine enam.

42 — 5. mai 1998. aasta otsused kohtuasjas C-180/96: Ühendkuningriik v. komisjon (EKL 1998, lk I-2265) ja 29. Joonealuses märkuses viidatud kohtuasjas C-157/96.

C. Proportsionaalsuse põhimõte

1. Üldiselt

111. Euroopa Kohus käsitleb kohtuasjas C-491/01 tehtud otsuses proportsionaalsuse põhimõtet seoses 2001. aasta direktiiviga, pidades silmas seda, et on oluline, et ühenduse seadusandja kaitseb rahvatervist piisavalt. Viitan siinkohal Euroopa Kohtu põhjalikele kaalutlustele. Mainin kõige olulisemaid, just nimelt käesoleva kohtuasjaga seotud tahke:

— meede peab olema sobiv taotletava eemärgi saavutamiseks ehk rahvatervise kaitsmiseks, vähendades tubakatoodete tarbimise atraktiivsust;

— ühenduse seadusandjal on ulatuslik kaalutusõigus poliitiliste, majanduslike ja sotsiaalsete valikute tegemisel. Meetme õiguspärasust võib ohustada üksnes see, kui meede on ilmselgelt sobimatu taotletud eesmärgi saavutamiseks (vt kohtuotsuse punkt 123);

— proportsionaalsuse põhimõttega peetakse kooskõlas olevaks isegi mõned kaugeleulatuvad meetmed, nagu teatud piirmäärasid ületava koostisega sigarettide tootmise keelustamine ja olemasoleva, kuid arvatavasti eksitava teabe keelamine.

112. Euroopa Kohtu kaalutlustest tuleneb, et tubakatoodete tarbimist reguleerivat ühenduse õigusnormi, millega püütakse kaitsta rahvatervist, ei tühistata lihtsalt seetõttu, et õigusnorm ei ole kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Nagu teada, ei saa proportsionaalsuse põhimõtet ajada segi rahvatervise kaitse ja eraõiguslike ettevõtjate ärihuvide võrdlusega. Huuletubaka keelustamine on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, kui:

— meede, millega see toode turul keelustatakse, on sobiv rahvatervisele avalduva ohu kõrvaldamiseks või vähemalt vähendamiseks;

— vähem piirav meede ei tagaks tervise kaitset samasugusel tasemel.

113. Käesoleva osa lõpus käsitlen hagejate tõstatatud küsimust, kas meetmega pannakse teatud ettevõtjale ebaproportsionaalne rahaline kohustus.

— teiseks on ühenduse seadusandja „hinnanud igakülgset tulevase süsteemi eeliseid ja puudusi ning [...] see poliitika [...] ei ole mingil juhul olnud ilmselgelt sobimatu, arvestades suu- ja sõrataudi ohjeldamise eesmärki”;

2. Sobivus: reguleerimise pädevus, juhul kui kasu on ebaselge

114. Ebaselgust, mis valitseb keelu tõttu rahvatervisele avalduva kasu küsimuses, võib võrrelda ebaselgusega, millega ühenduse seadusandja puutus kokku, kui otsustas keelustada ennetava vaksineerimise suu- ja sõrataudivastases võitluses. Euroopa Kohus sedastas kohtuasjas C-189/01: Jippes jt⁴³ järgmist:

— kolmandaks, „[s]eetõttu tuleb nõukogule [...] antud ulatuslikku kaalutusõigust arvestades tõdeda, et [...] ennetava vaksineerimise keelustamisega ei ületata ühenduse normidega taotletud eesmärkide saavutamiseks nõutava sobivuse ja vajalikkuse piire.”

— esiteks, „[k]ui ühenduse seadusandja on kohustatud hindama vastuvõetavate normide tulevast mõju ja kui seda mõju ei suudeta täpselt prognoosida, võib seda hinnangut arvustada vaid juhul, kui see on kõnealuste normide vastuvõtmise ajal olemasoleva teabe valguses ilmselgelt vale”;

115. Euroopa Kohus eristab siinkohal kolme kriteeriumi. Seadusandjal on ulatuslik kaalutusõigus; ta peab üldiselt hindama kavandatud süsteemi eeliseid ja puudusi, kuid ühenduse meetme võib tühistada vaid juhul, kui hinnang on olnud ilmselgelt vale. Kohaldades neid kriteeriume käesolevates asjades on selge, et huuletubaka keelustamist tuleb pidada sobivaks. Viitan oma märkustele ennetusmeetmete võtmise põhimõtte kohta, selgitamaks et ühenduse seadusandja hinnang ei olnud ilmselgelt vale. Huuletu-

43 — 12. juuli 2001. aasta otsus (EKL 2001, lk I-5689, eelkõige punktid 84, 85, 95 ja 100).

baka lubamisel ühenduse turule oleksid pöördumatud tagajärjed. Ettevaatusprintsip ei ole asjakohane.

täielikult, välja arvatud kui tootest kõrvaldatakse kõik ohtlikud ained, sealhulgas nikotiin, mis teeb selle toote tarbija jaoks atraktiivseks. Puuduvad viited sellele, et selline kaugeleulatuv tehniline standard — mida hagejad ei paku kummaski asjas välja — piiraks kaubandust vähem kui ühenduse õigusaktides ettenähtud keeld praegusel kujul.

3. Vähem piiravate meetmete tõhusus

116. Hagejad on nimetanud mitmeid vähem piiravaid meetmeid. Nad viitavad tehniliste standardite kehtestamisele, nagu seda on tehtud Kanadas või nagu need on välja töötanud Swedish Match oma põhimõtetest lähtuvalt. Lisaks mainivad nad märgistamisnõudeid, vanusepiiri kehtestamise võimalust ja jaemüügipunkte puudutavaid piiranguid.

119. Muudel eespool nimetatud alternatiividel ei ole samasugust mõju kui keelustamisel. Kuna huuletubakat peetakse noori ligiõmbavaks tooteks, võib ainuüksi selle olemasolu turul õhutada neid seda tarbima. Võiks isegi arvata, et õiguslikud piirangud, nagu märgistamise sätted ja vanusepiirid, võivad muuta huuletubaka veelgi atraktiivsemaks.

117. Arvestades keelu poliitilist eesmärki — nagu selgitati 1992. aasta direktiivi põhjendustes — ei pruugi alternatiivsed meetmed olla sama tõhusad kui täielik keelustamine. Kuna ühenduse seadusandja eesmärk on vältida uute toodete turuleviimist, on ilmne, et seda eesmärki ei ole võimalik saavutada vähem piiravate meetmetega kui täielik keelustamine.

4. Teatud ettevõtjate ebaproportsionaalne koormamine

118. Rõhutan, et tehnilised standardid võivad piirata teatavate toodete tarbimise kahjulikku mõju, kuid nad ei kõrvalda seda mõju

120. Viimases punktis käsitlen huuletubaka tootjate ja müüjate ebaproportsionaalset koormamist. Selle küsimuse on mõlemas asjas tõstatanud hagejad. Nagu eespool märkisin, on huuletubaka keelustamine meede, mida võib võtta EÜ artikli 95 alusel

ja mis iseenesest on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. See ei tähenda siiski, et Euroopa Ühendusel ei oleks kohustust hüvitada selle meetmega põhjustatud kahju EÜ artikli 288 teises lõigus sätestatud lepinguvälise vastutuse sätte kohaselt.

proportsionaalsena just seetõttu, et teised sama kahjulikud või isegi kahjulikumad tooted on turul lubatud.

121. See kohustus tekib siiski vaid juhul, kui kahju on oluline ja/või kui on kahjustatud õiguspäraseid ootusi. Seda küsimust võib käsitleda lühidalt. Huuletubakas ei ole veel ühenduse turule viidud (välja arvatud Rootsis) ja huuletubaka tootjatel ei saa olla tekkinud õiguspäraseid ootusi selle kohta, et neil lubatakse huuletubakat toota ja müüa ühenduse turul. Huuletubakas keelustati juba 1992. aasta direktiiviga (enne Rootsi ühinemist Euroopa Liiduga).

123. Sellegipoolest nõutakse Euroopa Kohutule selle põhimõtte kohta esitatud arvukates märkustes põhimõtte eraldi käsitlemist. Võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt ei tohi sarnaseid olukordi kohelda erinevalt ning erinevaid olukordi ühetaoliselt, välja arvatud kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud.⁴⁴

124. Võidakse väita, et see põhimõte tähendab ühenduse seadusandja kaalutusõiguse olulist piiramist, eriti meetmete puhul, millega püütakse piirata või isegi keelustada teatud toodete turustamist. Kui seda argumenti veelgi edasi arendada, nõuab see kõigi teiste võrreldavate toodete turustamisega seotud riskide hindamist enne ühenduse meetme võtmist.

X. Võrdse kohtlemise põhimõte

122. Võrdse kohtlemise põhimõtte esineb käesolevates kohtuasjades põhimõttena, mida ei tohi segi ajada proportsionaalsuse põhimõttega, kuigi kirjeldatud asjaoludel on nende kohaldamise mõju üsna sarnane. Huuletubaka keelustamist käsitatakse eba-

125. Ma ei nõustu sellega, et võrdse kohtlemise põhimõttel on nii kaugeleulatuvad tagajärjed. Kui näiteks teatud turul — piirdugem sellise selgelt määratletud turuga

⁴⁴ — Vt nt 13. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-292/97: Kjell Karlsson jt (EKL 2000, lk I-2737, punkt 39).

nagu tubakatoodete turg — põhjustavad viis eri toodet tõsist ohtu tervisele, on seadusandjal kaalutusõigus otsustada, milline neist toodetest — ja millises järjekorras — turul keelustada või millise suhtes kohaldada teisi piiranguid. Seadusandjat piirab siinkohal üksnes meelevaldsete valikute tegemise keeld. Seadusandja peab põhjendama, miks teatud toote puhul kehtestatakse ranged eeskirjad. Osaliselt võib põhjendamine tähendada võrdlust teiste turul pakutavate toodetega.

küsimus on suitsuvabade tubakatoodete tarbimise kahjulikes tagajärgedes, ei ole põhimõttelist erinevust, kas neid imetakse või näritakse. Kuigi see on nii, ei tulene toodete sarnasusest kuidagi, et oleks rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet. Erinev kohtlemine ei põhine nimelt üksikule tarbijale avalduval mõjul, vaid (potentsiaalsete) tarbijarühmade erinevusel. Kui närimistubakas on peamiselt populaarne selgelt piiritletud kutsealade esindajate sotsiaalsete rühmade hulgas, on huuletabakas mõeldud laiemale tarbijaskonnale, nagu Rootsisis. Lühidalt öeldes, erinevat kohtlemist ei õigusta mitte toodete endi individuaalsed omadused, vaid need inimesed, kes neid tooteid (potentsiaalselt) tarbivad.

126. Nüüd jõuan hagejate poolt seoses võrdse kohtlemise põhimõttega esitatud kahe peamise vastuargumenti juurde. Esimene vastuargument on, et võrreldavaid tooteid ei ole keelustatud. Nende sõnul ei ole keelustatud närimistubakat, kuigi seda tarvitatakse tegelikult samamoodi nagu huuletabakat: kuigi seda tubakat nimetatakse tavaliselt „närimistubakaks”, seda sageli ei närita, vaid imetakse.

127. Hagejatel võib siinkohal olla õigus. Nende kahe toote vaheline erinevus ei ole ilmne, kuigi koostis võib nitrosamiinide ja nikotiini sisalduse poolest veidi erineda.⁴⁵ Isegi kui hagejate väide närimistubaka tarbimise kohta ei peegelda tegelikkust, on selle kasutamiseviisi terviseriskid võrreldavad: kui

128. Teine vastuargument rajaneb asjaolul, et toode ei ole uus, vastupidiselt ühenduse seadusandja antud selgitustele, vaid tavapärase, vähemalt mõnedes Põhjamaades. Hagejad kasutavad sõna „uus” teisiti kui ühenduse seadusandja ja teised Euroopa Kohtus märkusi esitanud pooled. Hagejad kasutavad seda sõna seoses toote endaga, samas kui teised kasutavad seda seoses asjaomase turuga.

45 — Vt eespool punkt 38.

129. Olen nõus, et kui ühenduse seadusandja viitas 1992. aasta direktiivi põhjendustes uutele toodetele, ei nimetanud ta siseturgu. On siiski ilmne, et ta viitas toodetele, mis ei olnud veel ühenduse turul kättesaadavad, ja mitte uutele toodetele kui sellistele, kuna 1992. aasta direktiivis — nagu ka praegu kehtivas direktiivis — käsitletakse vaid tubakatoodete siseturgu ja mitte kolmandates riikides toodetud ja kättesaadavaid tooteid. Sõna „uus“ kasutati täpsemalt seoses poliitilise eesmärgiga hoida ära, et Euroopa Liidu noored hakkaksid tarbima tubakatooteid või — mis veelgi halvem — hakkaksid tarbima tubakatooteid, mis ei olnud neile varem kättesaadavad. Huuletubakas ei olnud Euroopa Liidu noortele kättesaadav. Huuletubakat võib võrrelda tubakatoodetega, mille tarbimine on levinud teistes maailmajagudes, kuid mitte Euroopas.

130. Kuna Rootsi Kuningriik ei olnud 1992. aasta direktiivi vastuvõtmise ajal veel liikmesriik, võis ühenduse seadusandja tingimusteta kasutada sõna „uus“, sest toodet ei turustatud üldse Euroopa Ühenduse territooriumil. Alles hiljem, kui Rootsi Kuningriik ühines ühendusega, olukord muutus. See erinevus jäi siiski püsima, kuna huuletubakas ei ole keelatud selles ainsas liikmesriigis, kus seda on tavapäraselt kasutatud.

131. Järeldan, et kumbki neist kahest vastuargumendist ei osuta võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisele. Nagu eespool märgitud, on võrdse kohtlemise põhimõtte oluline, kui võrd see nõuab ühenduse seadusandjalt võrreldavate toodete erineva kohtlemise põhjendamist.

132. Puudub igasugune kahtlus, et ühenduse seadusandja esitas 1992. aasta direktiivi preambulis vettpidavad põhjendused, millele on osundatud käesoleva ettepaneku punktis 5. Komisjon, nõukogu ja Euroopa Parlament on oma kirjalikes märkustes huuletubaka keelustamist täiendavalt selgitanud. Esiteks nimetavad nad siseturu toimimisel rajanevaid kaalutlusi, kuna kolm liikmesriiki kaalusid huuletubaka keelustamist või olid juba sellise keelu kehtestanud. Teiseks nimetavad nad tarbimise kiiret kasvutendentsi. Kolmandaks selgitavad nad üksikasjalikult ohte tervisele ja neljandaks mainivad keelustamise suhteliselt väikest majanduslikku kulu.

133. Ülaltoodud kaalutlustest tuleneb, et 2001. aasta direktiivi artikkel 8 on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega.

XI. EÜ artikli 253 kohane põhjendamiskohustus

likku kontrolli. Põhjendustes ei ole vaja esitada kõiki asjakohaseid fakte ja õigusküsimusi, kuna küsimust, kas põhjendused vastavad EÜ artikli 253 nõuetele, tuleb hinnata, arvestades mitte ainult selle sõnastust, vaid ka selle tausta ning kõiki küsimust reguleerivaid õigusnorme.⁴⁶

A. Faktiliste asjaolude muutumine

134. Suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakas keelustati 1992. aasta direktiiviga ja see rajanes kaalutlustel, et keelustatakse tooted, mida ühenduse turul veel ei tuntud ja mis võivad olla noorte jaoks ligitõmbavad. Arvestades minu käesolevas ettepanekus esitatud seisukohti, võib selline arutluskäik keelu kehtestamist õigustada. Ent kui keeld 2001. aasta direktiiviga teistkordselt kehtestati, ei esitatud ühtegi sisulist põhjust. Põhjendustes viidatakse üksnes 1992. aasta direktiiviga kehtestatud keelule.

135. Euroopa Kohtu praktika kohaselt on põhjendamiskohustus oluline vorminõue, mida tuleb eristada põhjenduse õigsuse küsimusest, mis seondub vaidlustatud akti sisulise õiguspärasusega. Põhjendused peavad olema kõnealuse akti puhul asjakohased ning selgelt ja ühemõtteliselt edasi andma kõnealuse meetme vastuvõtnud asutuse kaalutlused, nii et asjassepuutuvad isikud saaksid välja selgitada võetud meetme põhjused ning Euroopa Kohus saaks teostada kohtu-

136. Rõhutan, et EÜ artikli 253 kohane kohustus on midagi enam kui lihtsalt vormiküsimus, nagu Ühendkuningriigi valitsus on tõdenud mõlemas asjas. Euroopa Kohtul peab olema võimalik kontrollida, kas otsustust võib esitatud põhjustega põhjendada. Lisaks eeldatakse üksikasjalikumaid põhjendusi, kui otsustus erineb tavapärasest või kui muud asjaolud eeldavad üksikasjalikumaid põhjendusi tagamaks, et Euroopa Kohus saab teostada kohtulikku kontrolli.

137. EÜ artiklit 253 käsitleva Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb kõnealuses artiklis sätestatud nõudeid hinnata mitte üksnes lähtuvalt nende sõnastusest, vaid ka faktilistest asjaoludest. Minu meelet on selge, et põhjenduste hindamisel ei tule arvesse võtta üksnes faktilisi asjaolusid, mis valitsesid selle sätte vastuvõtmise ajal, vaid tähelepanu tuleb pöörata ka faktiliste asjaolude olulisele muutumisele. See nõue on eriti oluline siis, kui

46 — Vt 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-278/00: Kreeka v. komisjon (EKL 2004, lk I-3997), minu ettepaneku punkt 182 ja selle ettepaneku 42. joonealuse märkuse viited kohtupraktikale.

vaadatakse üle kogu teatava valdkonna poliitikat. Ühenduse seadusandja ei pööranud kummalgi juhul siiski mingisugust tähelepanu faktiliste asjaolude muutumisele.

138. Käesolevates kohtuasjades tooksin esile kaks olulist muutust faktilistes asjaoludes:

- Rootsi Kuningriik ühines Euroopa Liiduga;
- ühenduse tubakapoliitikat muudeti oluliselt.

B. Rootsi ühinemine

139. Rootsi ühinemine tähendas esiteks sellise riigi ühinemist, kus huuletubaka tarbimine on tavapärane ja laialt levinud. Selles olukorras vajab täiendavat tähelepanu 1992. aasta direktiivi põhjendus, mille järgi keeld ei tohiks laieneda tavapärastele suus hoitavatele tubakatoodetele. Kõnealuse põhjenduse eelduseks oli just nimelt see, et huuletubakat tuleks käsitleda tootena, millel puuduvad ühenduse siseturul igasugused traditsioonid.

140. Ent Rootsi ühinemise mõju suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakatoodete siseturule pean ma veelgi olulisemaks. Ühendus reageeris Rootsi ühinemise tagajärgedele ühenduse turu killustamisega. Rootsi turg on nende toodete siseturust eraldatud. Lisaks peavad Rootsi ametivõimud võtma vajalikke meetmeid, et takistada Rootsi turul seaduslike, kuid ülejäänud Euroopa Ühenduses keelustatud toodete ekspordi viimati nimetatud turule.

141. See seadusandja valik ei ole kooskõlas siseturu käsitusega, sest lubab siseturu killustamist. Siinkohal rõhutaksin siseturu rajamise ja selle toimimise olulisust Euroopa integratsiooni vahendina. Käesolevates asjades on selline killustamine veelgi olulisem, sest:

- 2001. aasta direktiivi eesmärk oli just siseturu rajamine ja selle toimimine, kõrvaldades tubakatoodete vaba liikumise takistused. Rootsile antud erand loob siiski uue takistuse;
- killustamine ei piirdu üleminekuperioodiga. Rootsile antud erand oli ühinemis-

hetkel mõistlik, sest Rootsi valitsusel oleks olnud keeruline huuletubaka tarbimist kohe lõpetada. Kui seda siseturule avalduvat mõju oleks piiratud ajutiselt, oleks see kahtlemata paremini vastanud siseturu tähendusele. Üks Euroopa Liiduga ühinemise tavalistest tagajärgedest on see, et õigusaktid kohandatakse Euroopa Liidu normidele.

vamaks. Nagu eespool märgitud, on see poliitika peamiselt suitsetamisvastane poliitika.

142. Lühidalt öeldes tekitab Rootsi ühinemist käsitlevate põhjenduste puudumine kaks lünka. Esiteks oleks ühenduse seadusandja pidanud pöörama tähelepanu ühes liikmesriigis tavapäraselt tarvitavate tubakatoodete keelustamise mõjule. Teiseks oleks ta pidanud pöörama tähelepanu tagajärgedele, mida ühinemine avaldas tubakatoodete siseturu rajamisele ja selle toimimisele.

144. Vastupidiselt sigaretpoliitika üldisele suundumusele tundub, et suitsuvabade tubakatoodete (välja arvatud huuletubakas) puhul on poliitika muutunud paindlikumaks. Mee-nutan siinkohal suitsuvabade tubakatoodete, v.a huuletubakas, märgistamise korda. Pakenditel ei pea enam olema hoiatust „Tekitab vähki”; piisab, kui pakendile märkida: „See tubakatoode võib kahjustada sinu tervist ja tekitab sõltuvust”. Samal ajal on sigarettide pakenditel kohustuslikud hoiatused muutunud nii oma suuruse kui sisu poolest märksa karmimaks. Nad sisaldavad sellist hoiatust nagu „Suitsetamine tapab”.

C. Ühenduse tubakatoodete poliitika muutmine

143. Nüüd jõuan ühenduse tubakatoodete poliitika põhjaliku muutmiseni. Üldiselt kajastab 2001. aasta direktiiv tubakapoliitikat, mis on aastatega muutunud üha piira-

145. Kokkuvõttes on üldine suundumus muuta tubakatooteid käsitlevad õigusaktid piiravamaks. Seadusandja on teinud erandi teatud tubakatoodete rühma (muu kui suitsetatav tubakas) puhul. Oleks olnud loogiline kohaldada seda erandit kõigi selle kategooria toodetele. Ent seadusandja toimis vastupidiselt ja kehtestas teistkordselt kõigist meetmetest kõige rangema kõnealuse kategooria teatud alarühma kuuluvate toodete suhtes.

146. Rõhutan, et sellises olukorras ei saa huuletubaka keelu säilitamist käsitada lihtsalt olemasoleva poliitika jätkamisena. Meenutan Euroopa Kohtu praktikad, mille kohaselt tavapärasest erinev otsustus eeldab üksikasjalikumad põhjendamist, tagamaks et Euroopa Kohus saaks teostada kohtulikku kontrolli. Lisaks on huvitatud isikutel õigus teada, millele tuginedes on ühenduse seadusandja otsustanud nende vabadust piirata.

D. Tagajärjed

147. Mida rohkem otsustus tavapärasest erineb, seda üksikasjalikumad peavad olema ühenduse seadusandja põhjendused. Kuna faktilised asjaolud on oluliselt muutunud, eeldab seadusandja otsus säilitada huuletubaka keeld vettpidavaid põhjendusi, kuigi see iseenesest ei välju seadusandja kaalutusõiguse piiridest. Põhjenduste täielik puudumine tähendab EÜ artikli 253 kohase ühenduse kohustuse selget ja ilmset rikkumist.

148. Samuti jõuan järeldusele, et igasugust põhjenduse puudumist tuleb faktiliste asjaolude muutmist arvestades pidada oluliseks menetlusnormi rikkumiseks, mistõttu 2001. aasta direktiivi artikkel 8 on kehtetu. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku

tunnistada 2001. aasta direktiivi artikkel 8 kehtetuks.

149. Sellegipoolest tuleb meeles pidada, et mõlema asja kohtulik uurimine on näidanud, et ühenduse seadusandjal olid 1992. aastal vettpidavad põhjused huuletubaka keelustamiseks. Lisaks tuleb tähele panna, et vaidlustatud sätte kohene tühistamine õonestaks tõenäoliselt keelu peamist mõju ja see kahjustaks tõsiselt poliitilist eemärki takistada uute ja potentsiaalselt atraktiivsete tubakatoodete ilmumist turule. Tuleb arvestada ka asjaolu, et direktiivi oluline seadusandlik sisu on kehtiv, nagu selgub minu tähelepanekutest eespool.

150. Tuginedes eelnevale, õigustab selline oluline põhjus nagu õiguskindlus, mis on võrreldav sellistel juhtumitel toimivate põhjustega, kui mõni määrus tunnistatakse tühiuks EÜ artikli 231 teise lõigu alusel, Euroopa Kohtu poolt tühistamise tagajärgede piiramist.⁴⁷ Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku lugeda mõlema kohtuasja konkreetseid asjaolusid arvestades kehtivaks kõik 2001. aasta direktiivi artikli 8 tagajärjed, kuni nõukogu ja Euroopa Parlament on selle asendanud uue, nõuetekohaselt põhjendatud sättega.

47 — Tagajärgede piiramist õigustavad põhjendused võivad olla väga sarnased Euroopa Kohtu 7. juuli 1992. aasta otsuse põhjendustele kohtuasjas C-295/90. parlament v. nõukogu (EKL 1992, lk I-4193).

XII. Ettepanek

151. Tuginedes eelnevale, teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgericht (halduskohus) Minden'i poolt kohtuasjas C-434/02 ja High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division'i (Administrative Court) poolt kohtuasjas C-210/03 esitatud küsimustele järgmiselt:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/37/EÜ tubakatoodete valmistamist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta artikli 8, mis sätestab suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubakatoodete täieliku keelu, õiguslikuks aluseks võib võtta EÜ artikli 95.
- Direktiivi 2001/37/EÜ artiklis 8 sätestatud suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubaka keeld on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.
- Direktiivi 2001/37/EÜ artiklis 8 sätestatud suukaudseks kasutamiseks mõeldud tubaka keeld on kooskõlas sarnaste toodete võrdse kohtlemise põhimõttega.
- Ühenduse seadusandja ei ole järginud kohustust keeldu põhjendada ja seetõttu tuleb artikkel 8 tunnistada kehtetuks.
- Kõik 2001. aasta direktiivi artikli 8 tagajärjed jäetakse praegu kehtima, kuni nõukogu ja Euroopa Parlament on selle asendanud uue, nõuetekohaselt põhjendatud sättega.