



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

4 päivänä toukokuuta 2016\*

Ennakkoratkaisupyyntö — Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen — Direktiivi 2014/40/EU — 7 ja 18 artikla sekä 24 artiklan 2 ja 3 kohta — 8 artiklan 3 kohta, 9 artiklan 3 kohta, 10 artiklan 1 kohdan a, c ja g alakohta, 13 artikla ja 14 artikla — Tupakkatuotteiden valmistaminen, esittämistapa ja myynti — Pätevyys — Oikeusperusta — SEUT 114 artikla — Suhteellisuusperiaate — Toissijaisuusperiaate — Unionin perusoikeudet — Sananvapaus — Euroopan unionin perusoikeuskirja — 11 artikla

Asiassa C-547/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (alioikeus (Englanti ja Wales), Queen's Bench -osasto (hallintoasioiden jaosto), Yhdistynyt kuningaskunta), on esittänyt 7.11.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 1.12.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**The Queen,**

**Philip Morris Brands SARL:n,**

**Philip Morris Ltd:n ja**

**British American Tobacco UK Ltd:n hakemuksesta,**

vastaan

**Secretary of State for Health**

**Imperial Tobacco Ltd:n,**

**JT International SA:n,**

**Gallaher Ltd:n,**

**Tann UK Ltd:n,**

**Tannpapier GmbH:n,**

**V. Mane Filsin,**

**Deutsche Benkert GmbH & Co. KG:n,**

\* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

**Benkert UK Ltd:n** ja

**Joh. Wilh. von Eicken GmbH:n** osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto)

toimien kokoonpanossa: ensimmäisen jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta, joka hoitaa toisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (esittelevä tuomari), C. Lycourgos ja J.-C. Bonichot,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 1.10.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Philip Morris Brands SARL ja Philip Morris Ltd, edustajinaan M. Demetriou, QC, K. Nairn, QC, barrister D. Piccinin ja barrister J. Egerton-Peters,
- British American Tobacco UK Ltd, edustajinaan solicitor A. Lidbetterin valtuuttamina N. Pleming, QC, barrister S. Ford, barrister D. Scannell ja advocaat L. Van Den Hende,
- Imperial Tobacco Ltd, edustajinaan solicitor E. Sparrow'n ja solicitor J. Galen valtuuttamina D. Rose, QC, barrister B. Kennelly ja barrister J. Pobjoy,
- JT International SA ja Gallaher Ltd, edustajinaan solicitor A. Morfeyn, solicitor T. Snellingin ja solicitor T. Baidamin valtuuttamina J. MacLeod, D. Anderson, QC, J. Flynn, QC, ja barrister V. Wakefield,
- Tann UK ja Tannpapier GmbH, edustajinaan solicitor S. Singletonin valtuuttamana barrister T. Johnston,
- V. Mane Fils, edustajinaan solicitor P. Warehamin ja solicitor J. Robinsonin valtuuttamina M. Chamberlain, QC, ja barrister Z. Al-Rikabi,
- Deutsche Benkert GmbH & Co. KG ja Benkert UK Ltd, edustajinaan solicitor M. Evansin ja solicitor F. Liberatoren valtuuttamina A. Henshaw, QC, ja D. Jowell, QC,
- Joh. Wilh. von Eicken GmbH, edustajinaan solicitor A.-M. Irwinin ja solicitor A. Rookin valtuuttamana barrister A. Howard,
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinnään V. Kaye ja C. Brodie, avustajinaan M. Hoskins, QC, I. Rogers, QC, barrister S. Abram ja barrister E. Metcalfe,
- Irlanti, asiamiehinnään J. Quaney ja A. Joyce, avustajinaan E. Barrington, J. Cooke, SC, ja E. Carolan, BL,
- Ranskan hallitus, asiamiehinnään D. Colas ja R. Coesme,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan avvocato dello Stato P. G. Marrone,
- Unkarin hallitus, asiamiehinnään M. Z. Fehér, G. Koós ja M. Bóra,

- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
- Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Inez Fernandes ja A. Seiça Neves,
- Euroopan parlamentti, asiamiehinään L. Visaggio, A. Tamás ja M. Sammut,
- Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J. Herrmann, O. Segnana ja M. Simm,
- Euroopan komissio, asiamiehinään M. Van Hoof, J. Tomkin ja C. Cattabriga,
- Norjan kuningaskunta, asiamiehinään K. Moen ja K. Kloster,

kuultuaan julkisasiamiehen 23.12.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta 3.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/40/EU (EUVL L 127, s. 1) useiden säännösten tulkintaa ja pätevyyttä.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty kahdessa asiassa, joissa asianosaisina ovat Philip Morris Brands SARL ja Philip Morris Ltd (jäljempänä PMI) ja British American Tobacco UK Ltd (jäljempänä BAT) sekä Secretary of State for Health (terveysministeriön valtiosihteeri) ja joissa on kyse Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksella olevan direktiivin 2014/40 täytäntöönpanoa koskevan ”aikomuksen ja/tai velvollisuuden” laillisuudesta.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Tupakoinnin torjuntaa koskeva Maailman terveysjärjestön (WHO) puitesopimus*

- 3 Tupakoinnin torjuntaa koskevan Maailman terveysjärjestön (WHO) puitesopimuksen, joka allekirjoitettiin Genevessä 21.5.2003 (jäljempänä puitesopimus) ja jonka sopimuspuolia Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat, johdanto-osan mukaan kyseisen sopimuksen sopimuspuolet tunnustavat yhtäältä, että ”tieteellis[et] tutkimustulo[kset ovat] osoitta[neet] kiistattomasti, että tupakan kulutus ja tupakansavulle altistuminen aiheuttavat kuolemaa, sairautta ja vammautumista”, ja toisaalta, että ”savukkeet ja muutamat muut tupakkaa sisältävät tuotteet on tarkoin suunniteltu sellaisiksi, että ne aiheuttavat ja ylläpitävät riippuvuutta ja että monet niiden sisältämät yhdisteet ja niiden savu ovat farmakologisesti aktiivisia ja myrkyllisiä, muuttavat perimää ja aiheuttavat syöpää, ja että tupakkariippuvuus on kansainvälisissä tautiluokitusjärjestelmissä luokiteltu omaksi sairaudekseen”.
- 4 Puitesopimuksen 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Muut kuin hinnoitteluun liittyvät tupakan kysyntää vähentävät toimenpiteet”, määrätään seuraavaa:

”– – Kaikkien sopimuspuolien on hyväksyttävä ja toteutettava tehokkaita lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja hallintotoimenpiteitä tai muunlaisia toimenpiteitä, jotka ovat välttämättömiä sopimuspuolien 8–13 artiklojen mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi, ja tarvittaessa toimittava niiden toteuttamiseksi yhteistyössä suoraan toistensa kanssa tai toimivaltaisten kansainvälisten elinten kautta. Sopimuspuolikokouksen on esitettävä asianmukaisia suuntaviivoja kyseisten artiklojen määräysten toteuttamiseksi.”

- 5 Puitesopimuksen 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Tupakkatuotteiden sisällön sääntely”, määrätään seuraavaa:

”Sopimuspuolikokous ehdottaa toimivaltaisia kansainvälisiä elimiä kuultuaan suuntaviivoja tupakkatuotteiden sisällön ja päästöjen tutkimiseksi ja mittaamiseksi ja tupakkatuotteiden sisällön ja päästöjen sääntelemiseksi. Jokaisen sopimuspuolen on hyväksyttävä ja toimeenpantava tehokkaita lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja hallintotoimenpiteitä tai muunlaisia toimenpiteitä sisällön ja päästöjen tutkimiseksi ja mittaamiseksi ja tupakkatuotteiden sisällön ja päästöjen sääntelemiseksi sikäli kuin toimivaltaiset kansalliset elimet ovat ne hyväksyneet.”

- 6 Puitesopimuksen 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Tupakkatuotteiden pakkaukset ja pakkausmerkinnät”, määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisen sopimuspuolen on viimeistään kolmen vuoden kuluttua siitä, kun [puitesopimus] on sen alueella tullut voimaan, kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti ryhdyttävä tehokkaisiin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan, että:

- (a) tupakkatuotteiden pakkaukset ja pakkausmerkinnät eivät mainosta tupakkatuotetta sellaisin keinoin, jotka ovat valheellisia tai harhaanjohtavia tai saattavat antaa virheellisen käsityksen tuotteen ominaisuuksista, terveysvaikutuksista, vaaroista tai päästöistä, ja tämä määräys koskee myös kaikkia termejä, kuvauksia, tavaramerkkejä ja kuvallisia tai muita merkkejä, jotka antavat suoraan tai epäsuorasti sellaisen väärän käsityksen, että jokin tietty tupakkatuote olisi vähemmän haitallinen kuin muut tupakkatuotteet. Tällaisia termejä ovat muun muassa ilmaisut ’vähätervainen’, ’kevyt’, ’erittäin kevyt’ tai ’mieto’; sekä
- (b) kaikissa tupakkatuotteiden yksikkö- ja muissa pakkauksissa sekä tupakkatuotteiden ulkopakkauksissa ja merkinnöissä on oltava myös tupakankäytön haitallisista vaikutuksista kertovat terveystarvitukset sekä muita asianmukaisia viestejä. Kyseisten varoitusten ja viestien:

--

- iii) on oltava kookkaita, selkeitä, näkyviä ja helposti luettavia;
- iv) olisi katettava vähintään 50 % pakkauksen pääasiallisesta näkyvästä pinta-alasta ja niiden on katettava vähintään 30 % pakkauksen pääasiallisesta näkyvästä pinta-alasta;
- v) on mahdollista koostua osittain tai kokonaan kuvista tai kuvamerkeistä.”

- 7 Tupakoinnin torjuntaa koskevan Maailman terveysjärjestön (WHO) puitesopimuksen 9 ja 10 artiklan täytäntöönpanoa koskevien osittaisten ohjeiden (jäljempänä puitesopimuksen 9 ja 10 artiklan osittaiset täytäntöönpano-ohjeet) 1.1 jakson mukaan sopimuspuolia ”kannustetaan soveltamaan näissä ohjeissa suositeltuja toimenpiteitä pidemmälle meneviä toimenpiteitä”.

- 8 Kyseisten osittaisten täytäntöönpano-ohjeiden 3.1.2 jaksossa, jonka otsikko on ”Ainesosat (sääntely)”, kuvataan toimenpiteitä, joita sopimuspuolet voisivat toteuttaa ainesosien sääntelemiseksi, toteamalla seuraavaa:

”3.1.2.1 Yleiset huomautukset Tupakkatuotteiden houkuttelevuutta vähentävällä ainesosien sääntelyllä voidaan omalta osaltaan vähentää tupakoinnin ja riippuvuuden yleistymistä sekä uusien käyttäjien että tapakäyttäjien kohdalla – –

### 3.1.2.2 Tupakkatuotteet

i) Maun parantamiseen käytetyt ainesosat Tupakansavun kitkeryys ja ärsyttävyyys on merkittävä este ensimmäiselle kokeilulle ja käytölle. Tupakkateollisuuden asiakirjat ovat osoittaneet, että näiden epämiellyttävien ominaisuuksien lieventämiseksi on nähty paljon vaivaa. Tupakansavun kitkeryyttä voidaan lieventää eri tavoin esimerkiksi lisäämällä erilaisia ainesosia, poistamalla aineet, joilla tiedetään olevan ärsyttäviä ominaisuuksia, tasoittamalla ärsytystä muilla aistien kannalta miellyttävillä vaikutuksilla tai muuttamalla tupakkatuotteiden päästöjen kemiallisia ominaisuuksia lisäämällä tai poistamalla erityisiä aineita. – – Tupakansavun kitkeryyttä mauilla peittämällä edistetään ja ylläpidetään omalta osaltaan tupakointia. Käytettyjä makuaineita ovat esimerkiksi bentsaldehydi, maltoli, mentoli ja vanilja. Tupakkatuotteiden maun parantamiseen voidaan käyttää myös mausteita ja kasviuutteita, kuten esimerkiksi kanelia, inkivääriä ja minttua. Suositus Sopimuspuolten olisi säänneltävä sellaisten ainesosien käyttöä, joilla voidaan parantaa tupakkatuotteiden makua, rajoittamalla sitä tai kieltämällä se. – –”

- 9 Tupakoinnin torjuntaa koskevan Maailman terveysjärjestön (WHO) puitesopimuksen 11 artiklan (Tupakkatuotteiden pakkaukset ja pakkausmerkinnät) täytäntöönpanoa koskevien ohjeiden (jäljempänä puitesopimuksen 11 artiklan täytäntöönpano-ohjeet) 7 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Hyvin laaditut terveystiedot ja viestit kuuluvat tehokkaiden toimenpiteiden valikoimaan terveysriskeistä tiedottamiseksi ja tupakankäytön vähentämiseksi. Tosiseikat osoittavat, että terveystiedotusten ja viestien tehokkuus paranee, jos ne ovat paremmin näkyvissä. Sellaisiin pienikokoisiin varoituksiin nähden, joissa on ainoastaan tekstiä, suurikokoisemmat varoitukset, joissa on kuvia, on helpompi huomata, niillä voidaan tiedottaa paremmin terveysriskeistä, ne vetoavat paremmin tunteisiin ja niillä voidaan kannustaa paremmin tupakankäyttäjiä vähentämään käyttöönsä tai lopettamaan se. Toisaalta suuremmilla kuvavaroituksilla voidaan säilyttää paremmin niiden tehokkuus ajan mittaan, ja ne ovat erityisen tuloksellisia tiedotettaessa terveystiedotuksista vähemmän koulutetuille henkilöille, lapsille ja nuorille. Muihin tehokkuutta lisääviin tekijöihin kuuluu se, että terveystiedotukset ja viestit sijoitetaan näkyville pinnoille tai näkyvien pintojen yläosaan, se, että mustan ja valkoisen sijasta käytetään pikemminkin värejä, se, että samanaikaisesti on oltava useita terveystiedotuksia ja viestejä, ja se, että viimeksi mainitut tarkistetaan määräajoin.”

- 10 Kyseisten ohjeiden 12 kohdassa, jonka otsikko on ”Mitä”, todetaan seuraavaa:

”11.1 [Puitesopimuksen] 11.1 artiklan [b kohdan iv alakohdassa] määrätään, että tupakkatuotteiden erilaisissa pakkauksissa ja merkinnöissä olevien terveystiedotusten ja viestien olisi katettava vähintään 50 prosenttia pakkauksen pääasiallisesta näkyvästä pinta-alasta ja niiden on katettava vähintään 30 prosenttia pakkauksen pääasiallisesta näkyvästä pinta-alasta. Koska tiedetään, että terveystiedotusten ja muiden viestien koko lisää niiden tehokkuutta, sopimuspuolten olisi tutkittava mahdollisuutta käyttää terveystiedotuksia ja viestejä, jotka kattavat yli 50 prosenttia pakkauksen pääasiallisesta näkyvästä pinta-alasta, ja pyrittävä pääsemään siihen, että ne täyttävät mahdollisimman suuren osuuden kyseisestä pinta-alasta. Terveystiedotusten ja viestien tekstin

olisi oltava lihavoidulla painettu, kooltaan riittävän helposti luettava ja sellaisella erityisellä kirjasintyyllillä ja värillä tai väreillä, joilla varmistetaan mahdollisimman hyvä näkyvyys ja luettavuus.”

*Direktiivi 2014/40*

11 Direktiivissä 2014/40 on muun muassa seuraavat perustelukappaleet:

”(7) Unionin tason lainsäädäntö on tarpeen – –, jotta voidaan panna täytäntöön [puitesopimus], jonka määräykset sitovat unionia ja sen jäsenvaltioita. Erityisen merkityksellisiä ovat puitesopimuksen määräykset, jotka koskevat tupakkatuotteiden sisällön sääntelyä, tupakkatuotteita koskevien tietojen antamisen sääntelyä, tupakkatuotteiden pakkauksia ja pakkausmerkintöjä, mainontaa ja tupakkatuotteiden laitonta kauppaa. Puitesopimuksen sopimuspuolet, mukaan lukien unioni ja sen jäsenvaltiot, ovat yksimielisesti sopimuspuolten eri kokouksissa hyväksyneet puitesopimuksen täytäntöönpanoa varten ohjeita.

--

(15) Ainesosien sääntelyä koskevan yhdenmukaistetun lähestymistavan puute vaikuttaa sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan ja tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen unionissa. Eräät jäsenvaltiot ovat hyväksyneet lainsäädäntöä tai tehneet teollisuuden kanssa sitovia sopimuksia, joissa sallitaan tai kielletään tietyt ainesosat. Tämän tuloksena joitakin ainesosia säännellään eräissä jäsenvaltioissa muttei kaikissa. Jäsenvaltiot ovat myös omaksuneet erilaisia lähestymistapoja, siltä osin kuin on kyse savukkeiden suodattimiin sisällytettävistä lisäaineista tai tupakansavun värjäävistä lisäaineista. Ilman yhdenmukaistamista sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa koskevien esteiden odotetaan lisääntyvän tulevina vuosina, kun otetaan huomioon puitesopimuksen ja sen asiaa koskevien ohjeiden täytäntöönpano koko unionin alueella ja unionin ulkopuolelta saadut kokemukset. Puitesopimuksen täytäntöönpano-ohjeissa, jotka koskevat tupakkatuotteiden sisällön sääntelyä ja tupakkatuotteita koskevien tietojen antamisen sääntelyä, kehoitetaan poistamaan ainesosat, jotka lisäävät hyvää makua, antavat sellaisen vaikutelman, että tupakkatuotteilla olisi terveysvaikutuksia, tai liittyvät energisyyteen tai elinvoimaan taikka joilla on värjääviä ominaisuuksia.

(16) Sääntelyn erilaistuminen on sitäkin todennäköisempää, kun otetaan huomioon tupakkatuotteet, joissa tunnusomaisena makuna on muu kuin tupakan maku, mikä saattaisi helpottaa tupakan käytön aloittamista tai vaikuttaa kulutustottumuksiin. Olisi vältettävä toimenpiteitä, joilla otetaan käyttöön perusteettomia kohteluseroja erityyppisten maustettujen savukkeiden välillä. Sellaiset tuotteet, joissa on tunnusomaisia makuja ja joiden myyntimäärät ovat suhteellisen suuria, olisi kuitenkin poistettava asteittain pitkän ajanjakson kuluessa, jotta kuluttajilla olisi riittävästi aikaa siirtyä käyttämään muita tuotteita.

(17) Sellaisten tupakkatuotteiden kieltäminen, joissa on tunnusomaisia makuja, ei sulje pois yksittäisten lisäaineiden käyttöä kokonaan, vaan sillä veloitetaan valmistajat vähentämään lisäainetta tai lisäaineiden yhdistelmää siinä määrin, että lisäaineet eivät enää saa aikaan tunnusomaista makua. --

--

(22) Tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjä koskevissa kansallisissa säännöksissä on edelleen eroavuuksia, erityisesti siltä osin kuin on kyse kuvasta ja tekstistä koostuvista yhdistetyistä terveysvaroituksista, tupakoinnin lopettamisessa auttavia palveluja koskevista tiedoista sekä vähittäismyyntipakkausten sisällä ja päällä olevista myynninedistämiskeinoista.



- (23) Tällaiset eroavuudet ovat omiaan muodostamaan kaupan esteitä ja haittaamaan tupakkatuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa, ja siksi ne olisi poistettava. On myös mahdollista, että kuluttajat joissakin jäsenvaltioissa saavat tupakkatuotteiden terveysriskeistä paremmin tietoa kuin kuluttajat toisissa jäsenvaltioissa. Jos unionin tasolla ei toteuteta lisätoimia, nykyiset erot todennäköisesti kasvavat tulevina vuosina.
- (24) Pakkausmerkintöjä koskevien säännösten mukauttaminen on tarpeen myös siksi, että saatetaan unionin tasolla sovellettavat säännöt vastaamaan kansainvälistä kehitystä. Esimerkiksi puitesopimuksen täytäntöönpano-ohjeissa, jotka koskevat tupakkatuotteiden pakkauksia ja pakkausmerkintöjä, esitetään suuria kuvavaroituksia molemmille näkyvimmillä pinnoilla, pakollista tietoa tupakkoinnin lopettamisesta ja tiukkoja sääntöjä harhaanjohtavista tiedoista. – –
- (25) Myös pakkausmerkintäsäännöksiä olisi mukautettava uuden tieteellisen näytön perusteella. Esimerkiksi tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin päästötasojen ilmoittaminen savukkeiden vähittäismyyntipakkauksissa on osoittautunut harhaanjohtavaksi, koska se saa kuluttajat uskomaan, että tietyt savukkeet ovat vähemmän haitallisia kuin toiset. Näyttö myös vaikuttaisi osoittavan, että suuret yhdistetyt tekstistä ja sitä vastaavasta värikuvasta koostuvat terveysvaroitukset ovat tehokkaampia kuin pelkät tekstivaroitukset. Tämän vuoksi yhdistetyistä terveysvaroituksista olisi tehtävä pakollisia kaikkialla unionissa, ja niiden olisi katettava merkittävä ja näkyvä osa vähittäismyyntipakkauksen pinnasta. Kaikille terveysvaroituksille olisi asetettava vähimmäismitat, jotta taataan niiden näkyvyys ja tehokkuus.

--

- (27) Tupakkatuotteet ja niiden pakkaus voisivat johtaa harhaan etenkin nuoria kuluttajia, jos ne antavat vaikutelman, että nämä tuotteet ovat vähemmän haitallisia. Tämä koskee esimerkiksi sellaisten sanojen käyttöä kuin 'vähän tervaa', 'kevyt', 'ultrakevyt', 'mieto', 'luonnollinen', 'orgaaninen', 'ei lisäaineita', 'ei makuaineita' ja 'ohut' tai tiettyjä ominaisuuksia, kuten nimet, kuvat ja kuvalliset tai muut merkit. Muita harhaanjohtavia tekijöitä saattavat olla muun muassa irtolehtiset tai muu lisämateriaali, kuten liimalaput, tarrat, kiinnitetyt lehtiset, raaputusmerkit ja taskut, tai tällaiset tekijät voivat liittyä itse tupakkatuotteen muotoon. Eräät pakkaukset ja tupakkatuotteet saattavat myös johtaa kuluttajaa harhaan antamalla vaikutelman, että niistä on painonvähennykseen, seksuaaliseen vetovoimaan, sosiaaliseen asemaan, sosiaaliseen elämään tai sellaisiin ominaisuuksiin kuin naisellisuus, miehekkyyys tai tyylikkyys liittyvää hyötyä. Samoin yksittäisten savukkeiden koko ja ulkonäkö voisivat johtaa kuluttajia harhaan antamalla vaikutelman, että ne ovat vähemmän haitallisia. – –
- (28) Jotta varmistetaan terveysvaroitusten koskemattomuus ja näkyvyys ja maksimoidaan niiden tehokkuus, olisi säädettävä terveysvaroitusten mittasuhteista sekä tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkausten ulkonäköön liittyvistä tietyistä seikoista, kuten niiden muodosta ja avausmekanismista. – – Jäsenvaltiot soveltavat eri sääntöjä vähittäismyyntipakkauksessa olevien savukkeiden vähimmäismäärään. Nämä säännöt olisi yhdenmukaistettava, jotta varmistetaan kyseisten tuotteiden vapaa liikkuvuus.

--

- (33) Tupakan rajatylittävä etämyynti voisi helpottaa sellaisten tupakkatuotteiden saantia, jotka eivät ole tämän direktiivin mukaisia. Se myös lisää riskiä tupakkatuotteiden saattamisesta nuorten ulottuville. Näin ollen on vaarana, että tupakkoinnin valvomista koskeva lainsäädäntö heikkenisi. Siksi jäsenvaltioiden olisi voitava kieltää rajatylittävä etämyynti. Jos rajatylittävää etämyyntiä ei kielletä, tällaista myyntiä harjoittavien vähittäismyyntiliikkeiden yhteiset rekisteröintisäännöt ovat asianmukaisia tämän direktiivin tehokkuuden varmistamiseksi. – –

--

(48) Tällä direktiivillä ei myöskään yhdenmukaisteta savuttomia tiloja koskevia sääntöjä – – Jäsenvaltiot voivat säännellä ja niitä kannustetaan sääntelemään tällaisia asioita oman lainkäyttövaltansa rajoissa.

--

(53) Tämän direktiivin mukaisten tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden olisi kuuluttava tavaroiden vapaan liikkuvuuden piiriin. Ottaen huomioon tällä direktiivillä saavutetun yhdenmukaistamisen eriateisuus jäsenvaltioilla olisi kuitenkin oltava valtuudet asettaa eräissä suhteissa tietyin edellytyksin lisävaatimuksia kansanterveyden suojelemiseksi. Tämä koskee tupakkatuotteiden esittämistapaa ja pakkauksia, mukaan lukien värejä, niissä olevien terveysvaroitusten lisäksi, joiden osalta tässä direktiivissä annetaan ensimmäiset yhteiset perussäännöt. Jäsenvaltiot voisivat siis ottaa käyttöön esimerkiksi säännöksiä tupakkatuotteiden pakkausten lisästandardoinnista, kunhan nämä säännökset ovat [EUT-]sopimuksen ja WTO:n velvoitteiden mukaisia eivätkä vaikuta tämän direktiivin täysimääräiseen soveltamiseen.

(54) Lisäksi jotta voidaan ottaa huomioon markkinoiden mahdollinen tuleva kehitys, jäsenvaltioiden olisi voitava kieltää tietyt tupakkatuoteluokat tai niihin liittyvät tuotteet kyseisen jäsenvaltion erityistilanteeseen liittyvistä syistä ja edellyttäen, että säännökset ovat perusteltuja kansanterveyden suojelemisen kannalta, ottaen huomioon tällä direktiivillä saavutettu suojelun korkea taso. Jäsenvaltioiden olisi annettava tällaiset tiukemmat säännöksensä tiedoksi komissiolle.

(55) Jäsenvaltion olisi voitava edelleen pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallista lainsäädäntöä, jota sovelletaan kaikkiin sen kansallisille markkinoille saatettuihin tuotteisiin yhtäläisesti, sellaisten näkökohtien osalta, joita ei säännellä tällä direktiivillä, kunhan kyseinen lainsäädäntö on [EUT-]sopimuksen mukaista eikä sillä vaaranneta tämän direktiivin täysimääräistä soveltamista. – –

--

(60) Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän direktiivin tavoitteita eli lähentää tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevia jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, vaan ne voidaan niiden laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Sen vuoksi unioni voi toteuttaa toimenpiteitä [EU-]sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.”

12 Direktiivin 2014/40 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde”, säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on lähentää jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka koskevat seuraavia:

- a) tupakkatuotteiden ainesosat ja päästöt ja niihin liittyvät ilmoitusvelvollisuudet, mukaan luettuna savukkeiden poltettaessa syntyvän tervan, nikotiinin ja hiilimonoksidin enimmäispäästömäärät;
- b) tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjen ja pakkausten tietyt näkökohdat, mukaan luettuina terveysvaroitukset, jotka esitetään tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksissa ja mahdollisissa myyntipäällyksissä, sekä tupakkatuotteisiin sovellettavat jäljitettävyyss- ja turvaominaisuudet, joilla niiden tämän direktiivin mukaisuus varmistetaan;
- c) kieltö saattaa markkinoille suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa;



- d) tupakkatuotteiden rajatylittävä etämyynti;
- e) uusia tupakkatuoteryhmiä koskeva ilmoitusvelvollisuus;
- f) tiettyjen tupakkatuotteita vastaavien tuotteiden, kuten sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden sekä poltettavaksi tarkoitettujen kasviperäisten tuotteiden, markkinoille saattaminen ja pakkausmerkinnät,

jotta helpotetaan tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa pitäen lähtökohtana varsinkin nuorten terveyden suojelun korkeaa tasoa, ja täytetään [puitesopimuksen] mukaiset unionin velvoitteet.”

- 13 Kyseisen direktiivin 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 24 ja 25 alakohdan mukaan ”maku- ja aromiaineilla” tarkoitetaan ”lisäaineita, jotka antavat tuoksua ja/tai makua”, kun taas ”tunnusomaisella maulla” tarkoitetaan ”selvästi havaittavaa muuta kuin tupakan tuoksua tai makua, joka on tulosta lisäaineesta tai lisäaineiden yhdistelmästä, mukaan lukien mutta ei yksinomaisesti hedelmän, mausteen, yrttien, alkoholin, makeisen, mentolin tai vaniljan tuoksu tai maku, joka on havaittavissa ennen tupakkatuotteen käyttöä tai sen aikana”.
- 14 Mainitun direktiivin 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Ainesosien sääntelyt”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on kiellettävä sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattaminen, joissa on jokin tunnusomainen maku.

--

7. Jäsenvaltioiden on kiellettävä sellaisten tupakkatuotteiden saattaminen markkinoille, jotka sisältävät makuaineita jossain komponentissa, kuten suodattimissa, papereissa, pakkauksissa, patruunoissa tai muissa teknisissä ominaisuuksissa, jotka mahdollistavat kyseisten tupakkatuotteiden tuoksun tai maun tai niiden savun voimakkuuden muuttamisen. Suodattimet, paperit ja patruunat eivät saa sisältää tupakkaa tai nikotiinia.

--

14. Sellaisten tupakkatuotteiden osalta, joissa on tunnusomainen maku ja joiden myyntimäärä unionin laajuisesti on vähintään kolme prosenttia myynnistä tietyssä tuoteluokassa, tämän artiklan säännöksiä sovelletaan 20 päivästä toukokuuta 2020.”

- 15 Direktiivin 2014/40 II osaston II luvun, jonka otsikko on ”Pakkausmerkinnät ja pakkaukset”, säännöksissä on muun muassa säännöt, jotka koskevat pakkausmerkintöihin ja vähittäismyyntipakkauksiin kiinnitettäviä terveystarvikkeita, tupakkatuotteiden esittämistä, vähittäismyyntipakkausten ulkonäköä ja sisältöä, kyseisten tuotteiden jäljitettävyyttä ja turvaominaisuuksia, jotka mainituissa tuotteissa on oltava.
- 16 Kyseisen direktiivin 8 artiklan, jonka otsikko on ”Yleiset määräykset”, 3 kohdassa säädetään erityisesti seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että vähittäismyyntipakkauksessa ja mahdollisissa myyntipäällyksissä olevat terveystarvikkeet on painettu pysyvästi niin, että niitä ei voi irrottaa, ja että ne ovat täysin näkyvissä, myös niin, että mikään veromerkki, hintamerkintä, turvaominaisuus, kääre, päällyys, laatikko tai muu seikka ei peitä näitä merkintöjä osittain tai kokonaan taikka häiritse niiden lukemista, kun tupakkatuotteet saatetaan markkinoille. Muiden tupakkatuotteiden kuin savukkeiden ja kääretupakan pussimaisissa vähittäismyyntipakkauksissa terveystarvikkeet voidaan kiinnittää tarroilla edellyttäen, ettei näitä tarroja voida irrottaa. Terveystarvikkeet eivät saa rikkoutua vähittäismyyntipakkauksen

avaamisen yhteydessä lukuun ottamatta pakkausta, jossa on läppäkansi, joiden osalta terveysvaroitukset saavat pakkausta avattaessa rikkoutua mutta ainoastaan niin, että tekstin, valokuvien ja tupakoinnin lopettamista koskevien tietojen graafinen koskemattomuus ja näkyvyys on varmistettu.”

- 17 Direktiivin 2014/40 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Poltettavaksi tarkoitettuja tupakkatuotteita koskevat yleisvaroitukset ja tiedotusviesti”, säädetään seuraavaa:

”1. Kussakin poltettavaksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden vähittäismyyntipakkauksessa ja mahdollisessa myyntipäällyksessä on oltava jompikumpi seuraavista yleisvaroituksista:

’Tupakointi tappaa – lopeta nyt’

tai

’Tupakointi tappaa’.

Jäsenvaltioiden on säädettävä, kumpaa ensimmäisessä kohdassa tarkoitettua yleisvaroitusta on käytettävä.

2. Kussakin poltettavaksi tarkoitetun tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkauksessa ja mahdollisessa myyntipäällyksessä on oltava seuraava tiedotusviesti:

’Tupakansavussa on yli 70 tunnetusti syöpää aiheuttavaa ainetta’.

3. Savukepakkauksissa ja kääretupakan suorakulmaisissa pakkauksissa yleisvaroituksen on näyttävä vähittäismyyntipakkauksen jonkin sivupinnan alaosassa ja tiedotusviestin on näyttävä toisen lateraalipinnan alaosassa. Näiden terveysvaroitusten on oltava vähintään 20 mm leveitä.

Saranoidulla läppäkannella varustetuissa kovissa savukerasioissa, joita avatessa rasian sivupinta jakautuu kahtia, yleisvaroituksen ja tiedotusviestin on kokonaisuudessaan näyttävä jakautuvan pinnan tilavammassa osassa. Yleisvaroituksen on näyttävä myös yläosan pinnan sisäpuolella, joka on näkyvissä pakkauksen ollessa avattuna.

Tämän tyyppisen rasian sivupintojen korkeuden on oltava vähintään 16 mm.

Pussimaisissa pakkauksissa markkinoidun kääretupakan yleisvaroituksen ja tiedotusviestin on näyttävä niillä pinnoilla, joilla nämä terveysvaroitukset varmasti näkyvät kokonaan. Kääretupakan lieriömäisissä pakkauksissa yleisvaroituksen on näyttävä kannen ulkopinnassa ja tiedotusviestin kannen sisäpinnassa.

Sekä yleisvaroituksen että tiedotusviestin on katettava 50 prosenttia siitä pinnasta, jolle ne painetaan.

– –”

- 18 Kyseisen direktiivin 10 artikla, jonka otsikko on ”Poltettavaksi tarkoitettuja tupakkatuotteita koskevat yhdistetyt terveysvaroitukset”, säädetään seuraavaa:

”1. Kussakin poltettavaksi tarkoitetun tupakkatuotteen vähittäismyyntipakkauksessa ja mahdollisessa myyntipäällyksessä on oltava yhdistetyt terveysvaroitukset. Yhdistettyjen terveysvaroitusten on oltava seuraavanlaisia:

a) niissä on oltava jokin liitteessä I lueteltu tekstivaroitus ja vastaava värivalokuva, joka on täsmennetty liitteessä II olevassa kuva-arkistossa;

– –

c) niiden on katettava 65 prosenttia vähittäismyyntipakkauksen ja mahdollisen myyntipäällyksen etu- ja takapuolen ulkopinnasta. Lieriömäisissä pakkauksissa on oltava näkyvissä kaksi yhdistettyä terveysvaroitusta tasaisen välimatkan päässä toisistaan, ja kummankin terveysvaroituksen on katettava 65 prosenttia kaarevan pinnan puoliskosta;

--

g) niiden on savukkeiden vähittäismyyntipakkausten osalta noudatettava seuraavia mittoja:  
i) korkeus: vähintään 44 mm;  
ii) leveys: vähintään 52 mm.

--”

19 Mainitun direktiivin 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Tuotteen esittämistapa”, säädetään seuraavaa:

”1. Vähittäismyyntipakkauksen, mahdollisen myyntipäällyksen ja itse tupakkatuotteen pakkausmerkinnöissä ei saa olla mitään tekijää tai ominaisuutta, joka

a) edistää tupakkatuotteen myyntiä tai kannustaa sen kulutukseen antamalla väärän vaikutelman tuotteen ominaisuuksista, terveysvaikutuksista, riskeistä tai päästöistä; merkinnät eivät saa sisältää mitään tietoa tupakkatuotteen sisältämästä nikotiinista, tervasta tai hiilimonoksidista;

b) antaa ymmärtää, että tietty tupakkatuote on vähemmän haitallinen kuin muut tai pyrkii vähentämään joidenkin savun haitallisten osien vaikutusta, tai antaa ymmärtää, että sillä on elinvoimaa ja energiaa lisääviä, parantavia, nuorentavia, luonnollisia tai orgaanisia ominaisuuksia tai että siitä on muuta terveyteen tai elämäntapoihin liittyvää hyötyä;

c) viittaa makuun, tuoksuun, joihinkin aromi- tai makuaineisiin tai muihin lisäaineisiin tai niiden puutteeseen;

d) muistuttaa elintarviketta tai kosmeettista tuotetta;

e) antaa ymmärtää, että tietty tupakkatuote on parantanut biologista hajoavuutta tai että sillä on muita ympäristöetuja.

2. Vähittäismyyntipakkauksissa ja myyntipäällyksissä ei saa tarjota taloudellista etua esimerkiksi painatetuin kupongein, joissa esitetään alennuksia, maksutonta jakelua, kaksi yhden hinnalla -tarjouksia tai vastaavia tarjouksia.

3. Edellä olevien 1 ja 2 kohdan nojalla kiellettyjä tekijöitä ja piirteitä voivat olla muun muassa tekstit, symbolit, nimet, tavaramerkit taikka kuvalliset tai muut merkit.”

20 Saman direktiivin 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Vähittäismyyntipakkausten ulkonäkö ja sisältö”, säädetään seuraavaa:

”1. Savukkeiden vähittäismyyntipakkausten on oltava muodoltaan suorakulmainen särmiö. Kääretupakan vähittäismyyntipakkausten on oltava muodoltaan suorakulmainen särmiö tai lieriömäinen taikka pussimainen. Savukkeiden vähittäismyyntipakkauksessa on oltava vähintään 20 savuketta. Kääretupakan vähittäismyyntipakkauksessa on oltava tupakkaa vähintään 30 g.

2. Savukkeiden vähittäismyyntipakkaus voi olla kartonkia tai pehmeää materiaalia, eikä siinä saa olla avausmekanismia, joka voidaan sulkea tai sinetöidä uudelleen ensimmäisen avauskerran jälkeen, läppäkantta ja kovan rasian saranoitua läppäkantta lukuun ottamatta. Pakkauksissa, joissa on läppäkansi ja saranoitu läppäkansi, läppäkansi saa olla saranoitu vain pakkauksen takapuolella.”

- 21 Direktiivin 2014/40 18 artiklassa, jonka otsikko on ”Tupakkatuotteiden rajatylittävä etämyynti”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat kieltää tupakkatuotteiden rajatylittävän etämyynnin kuluttajille. Jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä tällaisen myynnin ehkäisemiseksi. Tupakkatuotteiden rajatylittävää etämyyntiä harjoittavat vähittäismyyntiliikkeet voivat olla toimittamatta tällaisia tuotteita kuluttajille niissä jäsenvaltioissa, joissa tällainen myynti on kielletty. Jäsenvaltioiden, jotka eivät kiellä tällaista myyntiä, on veloitettava vähittäismyyntiliikkeet, jotka aikovat harjoittaa rajatylittävää etämyyntiä unionissa sijaitseville kuluttajille, ilmoittautumaan toimivaltaisten viranomaisten rekisteriin siinä jäsenvaltiossa, johon vähittäismyyntiliike on sijoittautunut, ja siinä jäsenvaltiossa, jossa tosiasialliset tai mahdolliset asiakkaat sijaitsevat. – –

– –

3. Jos se on tarpeen noudattamisen varmistamiseksi ja täytäntöönpanon valvonnan helpottamiseksi, rajatylittävää etämyyntiä käyttäen myytyjen tupakkatuotteiden määräjäsenvaltiot voivat vaatia, että toimituksen suorittava vähittäismyyntiliike nimeää luonnollisen henkilön, joka vastaa sen varmentamisesta, että kuluttajalle lähetetyt tupakkatuotteet ovat tämän direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten mukaisia määräjäsenvaltiossa, ennen kuin kuluttaja saa tupakkatuotteen.

– –”

- 22 Direktiivin 24 artiklassa, jonka otsikko on ”Vapaa liikkuvuus”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot eivät saa kieltää tai rajoittaa tämän direktiivin mukaisten tupakkatuotteiden tai vastaavien tuotteiden markkinoille saattamista perustein, jotka liittyvät tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluviin näkökohtiin, ellei tämän artiklan 2 ja 3 kohdasta muuta johdu.

2. Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltion oikeuteen pitää voimassa tai ottaa käyttöön muita vaatimuksia, joita sovelletaan kaikkiin sen markkinoille saatettuihin tuotteisiin tupakkatuotteiden pakkausten standardoinnin osalta, jos se on kansanterveydellisesti perusteltua, ottaen huomioon tällä direktiivillä saavutettava ihmisten terveyden suojelun korkea taso. Näitä toimenpiteitä ei kuitenkaan saa käyttää mielivaltaisen syrjinnän keinona eikä jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Näistä toimenpiteistä sekä niiden voimassa pitämisen tai käyttöönoton perusteista on ilmoitettava komissiolle.

3. Jäsenvaltio voi myös kieltää tietyn tupakkatuoteluokan tai siihen liittyvät tuotteet kyseisen jäsenvaltion erityistilanteeseen liittyvistä syistä ja edellyttäen, että säännökset ovat perusteltuja kansanterveyden suojelemisen kannalta, ottaen huomioon tällä direktiivillä saavutettava ihmisten terveyden suojelun korkea taso. Tällaisista kansallisista säännöksistä ja niiden käyttöönoton perusteista on ilmoitettava komissiolle. Komissio hyväksyy tai hylkää tällaiset kansalliset säännökset kuuden kuukauden kuluessa tässä kohdassa säädetyn ilmoituksen vastaanottamispäivästä varmistettuaan – ottaen huomioon tällä direktiivillä saavutettu terveyden suojelun korkea taso –, ovatko ne perusteltuja, välttämättömiä ja oikeasuhteisia tavoitteeseensa nähden ja toimivatko ne välineenä mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Jos komissio ei tee päätöstä mainitussa kuuden kuukauden määräajassa, kansalliset säännökset katsotaan hyväksytyiksi.”

- 23 Direktiivin 2014/40 28 artiklan, jonka otsikko on ”Kertomus”, 2 kohdan a alakohdassa täsmennetään, että komissio lausuu kyseisen direktiivin soveltamista koskevassa kertomuksessaan muun muassa seuraavasta seikasta: ”pakkausten pintojen, jotka eivät kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan, suunnittelusta saadut kokemukset ottaen huomioon kansallinen, kansainvälinen, oikeudellinen, taloudellinen ja tieteellinen kehitys”.

- 24 Mainitun direktiivin 29 artiklan mukaan kyseisen direktiivin säännökset on saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallisia oikeusjärjestyksiä viimeistään 20.5.2016 ja niiden on tultava voimaan kyseisestä päivämäärästä alkaen.

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 25 PMI ja BAT ovat nostaneet ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteet, joilla pyritään sen ”aikomuksen ja/tai velvollisuuden” laillisuuden valvontaan (judicial review), joka Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksella on saattaa direktiivi 2014/40 osaksi kansallista oikeusjärjestystä.
- 26 Ne väittävät, että kyseinen direktiivi on kokonaan tai osittain pätemätön, koska se on ristiriidassa SEUT 114, SEUT 290 ja SEUT 291 artiklan, suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 11 artiklan kanssa.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasian kantajien esittämät väitteet ovat ”kohtuullisissa määrin perusteltavissa”.
- 28 Tässä tilanteessa High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (alioikeus (Englanti ja Wales), Queen’s Bench -osasto (hallintoasioiden jaosto)) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivi kokonaan tai osittain pätemätön siksi, ettei SEUT 114 artikla ole asianmukainen oikeusperusta? Erityisesti:

a) Direktiivin 2014/40 24 artiklan 2 kohdan osalta:

- i) missä määrin kyseisessä säännöksessä sallitaan sitä asianmukaisesti tulkittuna jäsenvaltioiden ottaa käyttöön tiukempia sääntöjä tupakkatuotteiden pakkausten standardoinnin osalta, ja
- ii) onko 24 artiklan 2 kohta tämän tulkinnan valossa pätemätön siksi, ettei SEUT 114 artikla ole asianmukainen oikeusperusta?

b) Onko direktiivin 2014/40 24 artiklan 3 kohta, jossa jäsenvaltioiden sallitaan kieltää tietty tupakkatuoteluokka tai siihen liittyvät tuotteet tietyissä tilanteissa, pätemätön siksi, ettei SEUT 114 artikla ole asianmukainen oikeusperusta?

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

- i) direktiivin 2014/40 II osaston II luvun säännökset, jotka liittyvät pakkauksiin ja pakkausmerkintöihin;
- ii) direktiivin 2014/40 7 artikla siltä osin kuin siinä kielletään mentolisavukkeet ja tupakkatuotteet, joissa on jokin tunnusomainen maku;
- iii) direktiivin 2014/40 18 artikla, jossa jäsenvaltioiden sallitaan kieltää tupakkatuotteiden rajatylittävä etämyynti; ja
- iv) direktiivin 2014/40 3 artiklan 4 kohta ja 4 artiklan 5 kohta, joissa komissiolle siirretään toimivaltaa päästötasojen osalta?

2) Direktiivin 2014/40 13 artiklan osalta:

- a) kielletäänkö kyseisessä säännöksessä sitä asianmukaisesti tulkittuna tupakkatuotteiden pakkauksissa olevat todenmukaiset ja ei-harhaanjohtavat maininnat tupakkatuotteista; ja
- b) jos kielletään, onko kyseinen säännös pätemätön siksi, että sillä loukataan suhteellisuusperiaatetta ja/tai rikotaan perusoikeuskirjan 11 artiklaa?

- 3) Onko jokin seuraavista säännöksistä tai ovatko ne kaikki pätemättömiä siksi, että sillä tai niillä loukataan suhteellisuusperiaatetta:
- a) 7 artiklan 1 ja 7 kohta siltä osin kuin niissä kielletään sellaisten tupakkatuotteiden saattaminen markkinoille, joiden tunnusomainen maku on mentoli tai jotka sisältävät makuaineita jossain komponentissaan;
  - b) 8 artiklan 3 kohta, 9 artiklan 3 kohta, 10 artiklan 1 kohdan g alakohta ja 14 artikla siltä osin kuin niissä asetetaan erilaisia pakkausten standardisointia koskevia vaatimuksia; ja
  - c) 10 artiklan 1 kohdan a ja c alakohta siltä osin kuin niissä edellytetään, että terveystarvikkeet kattavat 65 prosenttia vähittäismyyntipakkauksen ja mahdollisen myyntipäällyksen etu- ja takapuolen ulkopinnasta?
- 4) Onko jokin seuraavista direktiivin 2014/40 säännöksistä tai ovatko ne kaikki pätemättömiä siksi, että sillä tai niillä rikotaan SEUT 290 artiklaa:
- a) 3 artiklan 2 ja 4 kohta, jotka koskevat enimmäispäästötaasoja;
  - b) 4 artiklan 5 kohta, joka koskee päästöjen mittausmenetelmiä;
  - c) 7 artiklan 5, 11 ja 12 kohta, jotka koskevat ainesosien sääntelyä;
  - d) 9 artiklan 5 kohta, 10 artiklan 1 kohdan f alakohta ja 3 kohta, 11 artiklan 6 kohta, 12 artiklan 3 kohta ja 20 artiklan 12 kohta, jotka koskevat terveystarvikkeita;
  - e) 20 artiklan 11 kohta, joka koskee sähkösavukkeiden ja/tai täytettävien säiliöiden kieltämistä; ja/tai
  - f) 15 artiklan 12 kohta, joka koskee tiedontallennussopimuksia?
- 5) Ovatko direktiivin 2014/40 3 artiklan 4 kohta ja 4 artiklan 5 kohta pätemättömiä siksi, että niillä loukataan oikeusvarmuuden periaatetta ja/tai että niissä siirretään lainvastaisesti toimivaltaa ulkopuolisille elimille, joihin ei sovelleta unionin oikeudessa edellytetyjä menettelyllisiä takeita?
- 6) Onko jokin seuraavista direktiivin 2014/40 säännöksistä tai ovatko ne kaikki pätemättömiä siksi, että sillä tai niillä rikotaan SEUT 291 artiklaa:
- a) 6 artiklan 1 kohta, joka koskee ilmoitusvelvollisuuksia;
  - b) 7 artiklan 2–4 ja 10 kohta, jotka koskevat tupakkatuotteiden kieltämiseen tietyissä tilanteissa liittyviä täytäntöönpanosäädöksiä; ja/tai
  - c) 9 artiklan 6 kohta ja 10 artiklan 4 kohta, jotka koskevat terveystarvikkeita?
- 7) Ovatko direktiivi 2014/40 ja erityisesti sen 7 artikla, 8 artiklan 3 kohta, 9 artiklan 3 kohta, 10 artiklan 1 kohdan g alakohta, 13 artikla ja 14 artikla pätemättömiä siksi, etteivät ne ole toissijaisuusperiaatteen mukaisia?”

## Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

### *Tutkittavaksi ottaminen*

- 29 Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja komissio sekä Ranskan hallitus väittävät, että ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat kokonaan tai osittain.

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen kokonaisuudessaan

- 30 Ennakkoratkaisupyynnön on väitetty jätettävä kokonaisuudessaan tutkimatta sillä perusteella yhtäältä, ettei asianosaisten välillä ole todellista oikeusriitaa, ja toisaalta, että kanne, jolla pyritään sen ”aikomuksen ja/tai velvollisuuden” laillisuuden valvontaan (judicial review), joka Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksella on panna direktiivi täytäntöön, on keino kiertää EUT-sopimuksella käyttöön otettu oikeussuojakeinojen järjestelmä.



- 31 Tältä osin on muistutettava, että yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeussäännön tulkintaa tai pätevyyttä, unionin tuomioistuimen on siten lähtökohtaisesti ratkaistava ne (tuomio Gauweiler ym., C-62/14, EU:C:2015:400, 24 kohta).
- 32 Tästä seuraa, että unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä ratkaisemasta kansallisen tuomioistuimen esittämää ennakkoratkaisukysymystä ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että pyydettyä unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkitsemisella tai pätevyyden arvioimisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio Gauweiler ym., C-62/14, EU:C:2015:400, 25 kohta).
- 33 Ensimmäiseksi on huomautettava pääasian riidan tosiasiallisuudesta, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on katsonut, että pääasian kantajien ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa nostamat kanteet, joilla pyritään valvomaan sen ”aikomuksen ja/tai velvollisuuden” laillisuus, joka Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksella on panna direktiivi 2014/40 täytäntöön, voidaan ottaa tutkittavaksi, vaikka kyseisten kanteiden nostamisajankohtana tuon direktiivin täytäntöönpanemiselle asetettu määräaika ei ollut vielä päättynyt ja vaikka yhtäkään mainitun direktiivin kansallista täytäntöönpanotoimenpidettä ei ollut toteutettu. Pääasian kantajat ja Secretary of State for Health ovat lisäksi eri mieltä siitä, ovatko edellä mainitut kanteet perusteltuja. Koska ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta on pyydetty ratkaisemaan kyseinen erimielisyys, ei ole ilmeistä, että pääasian riita ei ole tosiasiallinen (ks. analogisesti tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 36 ja 38 kohta).
- 34 Toiseksi on huomautettava väitteestä, jonka mukaan kanne, jolla pyritään sen ”aikomuksen ja/tai velvollisuuden” laillisuuden valvontaan (judicial review), joka Yhdistyneellä kuningaskunnalla on panna direktiivi täytäntöön, on keino kiertää EUT-sopimuksella käyttöön otettu oikeussuojakeinojen järjestelmä, että unionin tuomioistuin on jo ottanut tutkittavaksi useita tällaisten kanteiden yhteydessä esitettyjä ennakkoratkaisupyynnöitä, jotka koskivat johdetun oikeuden toimien pätevyyttä, muun muassa asioissa, joiden johdosta annettiin tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741); tuomio Intertanko ym. (C-308/06, EU:C:2008:312) ja tuomio Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419).
- 35 Lisäksi on todettava, että yksityisten mahdollisuus vedota kansallisissa tuomioistuimissa yleisesti sovellettavan unionin toimen pätemättömyyteen ei edellytä, että kyseisen toimen johdosta olisi jo toteutettu kansallisen oikeuden mukaisia täytäntöönpanotoimia. Tältä osin riittää, että kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetaan tosiasiallinen oikeudenkäyntiasia, jossa tulee liitännäisesti esille kysymys tällaisen toimen pätevyydestä. Tämä edellytys on täytynyt pääasian tapauksessa, kuten tämän tuomion 33 kohdasta ilmenee (ks. analogisesti tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 40 kohta ja tuomio Gauweiler ym., C-62/14, EU:C:2015:400, 29 kohta).
- 36 Ennakkoratkaisupyynnöitä ei siis voida jättää kokonaisuudessaan tutkimatta.

## Tiettyjen ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

- 37 Tiettyjen ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamista on tarkasteltava ensinnäkin sen väitteen kannalta, jonka mukaan ensimmäisen kysymyksen a kohta, b kohta ja c kohdan iii alakohta, jotka koskevat direktiivin 2014/40 18 artiklan ja 24 artiklan 2 ja 3 kohdan tulkintaa ja pätevyyttä, ovat hypoteettisia eikä niillä ole yhteyttä pääasian oikeudenkäynnin kohteeseen.
- 38 On todettava, että kyseiset säännökset on osoitettu jäsenvaltioille ja niillä lähinnä annetaan näille lupa ottaa sisäisissä oikeusjärjestyksissään käyttöön tiettyjä kieltoja tai uusia vaatimuksia tai pitää ne voimassa. Vaikka on totta, että mainituissa säännöksissä säädetään siis jäsenvaltioille annetusta mahdollisuudesta eikä velvollisuudesta toimia, niillä voi olla kuitenkin merkitystä toteutettaessa kyseisen direktiivin kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä. Kyseisten toimenpiteiden luonne, sisältö ja laajuus voisivat näet vaihdella mainitun direktiivin 18 artiklan ja 24 artiklan 2 ja 3 kohdan tulkinnan ja pätevyyden mukaan.
- 39 Se, että ennakkoratkaisupyynnössä ei ole mainintaa Yhdistyneen kuningaskunnan aikomuksesta vedota näihin säännöksiin saattaessaan direktiiviä 2014/40 osaksi sisäistä oikeusjärjestystä, ei merkitse sitä, että niiden tulkintaa ja pätevyyttä koskevat kysymykset ovat puhtaasti hypoteettisia. Päätös käyttä mainittuja säännöksiä voisi näet riippua siitä, miten pääasian oikeudenkäyntimenettely, joka koskee juuri Yhdistyneen kuningaskunnan aikomusta ja/tai velvollisuutta panna kyseinen direktiivi täytäntöön, ratkaistaan.
- 40 Ei siis ole selvästi ilmeistä, ettei kyseisten säännösten tulkinnalla ja pätevyyden arvioinnilla ole mitään yhteyttä pääasian oikeudenkäynnin kohteeseen tai että esiin tuodut ongelmat ovat luonteeltaan hypoteettisia.
- 41 Ensimmäisen kysymyksen a kohta, b kohta ja c kohdan iii alakohta voidaan siis ottaa tutkittavaksi.
- 42 Siltä osin kuin toiseksi on kyse ensimmäisen kysymyksen c kohdan iv alakohdan sekä neljännen–kuudennen kysymyksen tutkittavaksi ottamisesta, on huomautettava, että ne koskevat direktiivin 2014/40 3 artiklan 2 ja 4 kohdan, 4 artiklan 5 kohdan, 6 artiklan 1 kohdan, 7 artiklan 2–5 ja 10–12 kohdan, 9 artiklan 5 ja 6 kohdan, 10 artiklan 1 kohdan f alakohdan, 3 ja 4 kohdan, 11 artiklan 6 kohdan, 12 artiklan 3 kohdan, 15 artiklan 12 kohdan ja 20 artiklan 11 ja 12 kohdan pätevyyttä. Kyseisillä säännöksillä komissiolle annetaan toimivalta antaa erilaisia delegoituja toimia tai täytäntöönpanotoimia.
- 43 On kuitenkin todettava, ettei yhtäkään näistä säännöksistä ole osoitettu jäsenvaltioille. Ne eivät siis liity kyseisen direktiivin saattamiseen osaksi jäsenvaltioiden sisäistä oikeusjärjestystä.
- 44 Ei ole myöskään väitetty, että näistä säännöksistä yhden tai useamman pätemättömyys johtaisi mainitun direktiivin muiden täytäntöönpanoa edellyttävien säännösten pätemättömyyteen.
- 45 Tämän perusteella on selvää, että ensimmäisen kysymyksen c kohdan iv alakohta ja neljäs–kuudes kysymys eivät liity mitenkään Yhdistyneen kuningaskunnan aikomukseen ja/tai velvollisuuteen panna direktiivi 2014/40 täytäntöön, mikä muodostaa pääasian oikeudenkäynnin kohteen.
- 46 Ensimmäisen kysymyksen c kohdan iv alakohta ja neljäs–kuudes kysymys on siis jätettävä tutkimatta.
- 47 Siltä osin kuin on kolmanneksi kyse direktiivin 2014/40 7 artiklan, 8 artiklan 3 kohdan, 9 artiklan 3 kohdan, 10 artiklan 1 kohdan g alakohdan, 13 artiklan ja 14 artiklan pätevyyttä koskevan seitsemännen kysymyksen tutkittavaksi ottamisesta on huomautettava, että siitä yhteistyön hengestä, jonka on vallittava ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä, ilmenee, että on välttämätöntä, että kansallinen tuomioistuin esittää ennakkoratkaisupyynnössään ne täsmälliset syyt, joiden perusteella se katsoo, että vastauksen saaminen sen kysymyksiin, jotka koskevat tiettyjen unionin oikeuden

säännösten tai määräysten tulkintaa tai pätevyyttä, on tarpeen oikeusriidan ratkaisemiseksi (ks. vastaavasti mm. tuomio Bertini ym., 98/85, 162/85 ja 258/85, EU:C:1986:246, 6 kohta; tuomio ABNA ym., C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, EU:C:2005:741, 46 kohta ja tuomio IATA ja ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, 31 kohta).

- 48 On siis tärkeää, että kansallinen tuomioistuin toteaa erityisesti ne täsmälliset syyt, joiden johdosta se on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä tiettyjen unionin oikeuden säännösten tai määräysten pätevyydestä, ja esittää ne pätemättömyysperusteet, jotka sen mielestä voidaan tämän johdosta hyväksyä (ks. vastaavasti mm. tuomio Greenpeace France ym., C-6/99, EU:C:2000:148, 55 kohta ja määräys Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, 22 kohta). Tällainen vaatimus ilmenee myös unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan c alakohdasta.
- 49 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on lisäksi niin, että ennakkoratkaisupyynnöissä annetut tiedot eivät ole tarpeen ainoastaan sen vuoksi, että unionin tuomioistuin voi niiden perusteella antaa hyödyllisiä vastauksia, vaan myös siksi, että jäsenvaltioiden hallituksilla ja muilla osapuolilla on niiden perusteella mahdollisuus esittää huomautuksensa Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti. Unionin tuomioistuimen on valvottava, että tämä mahdollisuus turvataan, kun otetaan huomioon se, että kyseisen artiklan mukaan ainoastaan ennakkoratkaisupyynnöt, joiden liitteenä on käänös kunkin jäsenvaltion virallisella kielellä, annetaan tiedoksi asianomaisille osapuolille mutta ei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle mahdollisesti esittämiä kansallisia asiakirjoja (ks. mm. tuomio Holdijk ym., 141/81–143/81, EU:C:1982:122, 6 kohta; tuomio Lehtonen ja Castors Braine, C-176/96, EU:C:2000:201, 23 kohta ja määräys Adiamix, C-368/12, EU:C:2013:257, 24 kohta).
- 50 Edellä esitetystä ilmenee yhtäältä, että unionin tuomioistuin tutkii ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä unionin toimen tai sen tiettyjen säännösten tai määräysten pätevyyden ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjen pätemättömyysperusteiden valossa. Toisaalta se, ettei ennakkoratkaisupyynnössä ole mainittu mitään täsmällistä syytä, jonka johdosta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä kyseisen toimen taikka kyseisten säännösten tai määräysten pätevyydestä, johtaa kyseisen toimen tai kyseisten säännösten tai määräysten pätevyyttä koskevien kysymysten tutkimatta jättämiseen.
- 51 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole nyt käsiteltävässä tapauksessa esittänyt syytä, joiden vuoksi se on päättänyt seitsemännen kysymyksensä yhteydessä tiedustella unionin tuomioistuimelta direktiivin 2014/40 8 artiklan 3 kohdan, 9 artiklan 3 kohdan, 10 artiklan 1 kohdan g alakohdan, 13 artiklan ja 14 artiklan pätevyyttä. Kaikki ennakkoratkaisupyynnöön sisältyvät tätä kysymystä koskevat seikat liittyvät yksinomaan mainitun direktiivin 7 artiklaan.
- 52 Seitsemäs kysymys voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi ainoastaan siltä osin kuin se koskee direktiivin 2014/40 7 artiklaa.
- 53 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei ensimmäisen kysymyksen c kohdan iv alakohtaa, neljättä–kuudetta kysymystä ja seitsemättä kysymystä siltä osin kuin se koskee direktiivin 2014/40 8 artiklan 3 kohtaa, 9 artiklan 3 kohtaa, 10 artiklan 1 kohdan g alakohtaa, 13 artiklaa ja 14 artiklaa voida ottaa tutkittaviksi.

#### *Ensimmäinen kysymys*

- 54 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, onko direktiivi 2014/40 kokonaan tai osittain pätemätön sen vuoksi, että SEUT 114 artikla ei ole sille asianmukainen oikeusperusta. Kyseinen tuomioistuin pohtii erityisesti mainitun direktiivin 7 artiklan, 18 artiklan ja 24 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä sen II osaston II luvun säännösten pätevyyttä.

- 55 On korostettava, että ensimmäisen kysymyksen sanamuodosta huolimatta ennakkoratkaisupyynnössä ei mainita mitään täsmällistä pätemättömyysperustetta koko direktiivin 2014/40 pätemättömyydelle. Kyseisessä päätöksessä esitetyt näkökohdat liittyvät näet yksinomaan kunkin tämän tuomion edellä olevassa kohdassa luetellun säännöksen pätevyyteen erikseen tarkasteltuna.
- 56 Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava tutkimalla kunkin mainitun säännöksen osalta esitettyjä pätemättömyysperusteita. Jos kyseisen tutkinnan päätteeksi jokin näistä säännöksistä olisi todettava pätemättömäksi, on tutkittava, vaikuttaako kyseinen pätemättömyys koko direktiivin 2014/40 pätevyyteen.
- 57 SEUT 114 artiklan 1 kohdassa määrätään, että parlamentti ja neuvosto toteuttavat sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.
- 58 Tältä osin on todettava, että vaikka se, että kansallisissa lainsäädännöissä todetaan olevan eroja, ei yksinään riitä perustelemaan turvautumista SEUT 114 artiklaan, asia on toisin silloin, kun on kyse jäsenvaltioiden sellaisista lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten välisistä eroista, jotka ovat omiaan rajoittamaan perusvapauksia ja joilla näin ollen voi olla suora vaikutus sisämarkkinoiden toimintaan (ks. vastaavasti Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-376/98, EU:C:2000:544, 84 ja 95 kohta; tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 59 ja 60 kohta; tuomio Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 30 kohta; tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 29 kohta; tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 37 kohta ja tuomio Vodafone ym., C-58/08, EU:C:2010:321, 32 kohta).
- 59 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että vaikka SEUT 114 artiklan käyttö oikeusperustana on mahdollista silloin, kun pyritään ehkäisemään sellaisten tulevien kaupan esteiden syntymistä, jotka aiheutuvat kansallisten lainsäädäntöjen eriytymisestä, tällaisten esteiden syntymisen on oltava todennäköistä, ja kyseisen toimenpiteen tarkoituksena on oltava niiden ehkäiseminen (tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 61 kohta; tuomio Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 31 kohta; tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 30 kohta; tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 38 kohta ja tuomio Vodafone ym., C-58/08, EU:C:2010:321, 33 kohta).
- 60 Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että jos ne edellytykset, jotka koskevat SEUT 114 artiklan käyttöä oikeusperustana, täyttyvät, unionin lainsäätäjä voi käyttää kyseistä oikeusperustaa siitä huolimatta, että kansanterveyden suojelu on ratkaiseva tehtävien valintojen kannalta (tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 62 kohta; tuomio Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 32 kohta; tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 31 kohta ja tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 39 kohta).
- 61 Lisäksi on korostettava, että SEUT 168 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu, ja että SEUT 114 artiklan 3 kohdassa edellytetään nimenomaisesti, että yhdenmukaistamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu (tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 62 kohta; tuomio Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 33 kohta; tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 32 kohta ja tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 40 kohta).
- 62 Edellä esitetystä seuraa, että silloin, kun on olemassa kaupan esteitä tai on todennäköistä, että tällaisia esteitä ilmenee tulevaisuudessa, sen takia, että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tai toteuttamassa saman tuotteen tai tuoteryhmän osalta toisistaan eriäviä toimenpiteitä, jotka ovat omiaan varmistamaan erilaisen suojelun tason ja estämään näin ollen asianomaisen tuotteen tai asianomaisten tuotteiden vapaan liikkuvuuden unionissa, SEUT 114 artiklassa annetaan unionin lainsäätäjälle toimivalta toimia siten, että se toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet noudattaen yhtäältä kyseisen artiklan 3 kohtaa ja



toisaalta oikeusperiaatteita, jotka mainitaan EUT-sopimuksessa tai jotka on johdettu oikeuskäytännöstä, muun muassa suhteellisuusperiaatetta (tuomio Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 34 kohta; tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 33 kohta ja tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 41 kohta).

- 63 On myös korostettava, että perussopimuksen laatijat ovat halunneet SEUT 114 artiklassa käytetyllä ilmauksella ”toimenpiteet – – lähentämiseksi” antaa unionin lainsäätäjälle yhdenmukaistettavan alan yleisen kontekstin ja erityisten olosuhteiden mukaan harkintavaltaa sen suhteen, mikä on tarkoituksenmukaisin lähentämistekniikka halutun tuloksen saavuttamiseksi erityisesti niillä aloilla, joihin liittyy monitahoisia teknisiä erityispiirteitä (tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 42 kohta ja Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto, C-270/12, EU:C:2014:18, 102 kohta). Unionin lainsäätäjä voisi siis tätä harkintavaltaa käyttäessään toteuttaa yhdenmukaistamisen ainoastaan vaiheittain ja edellyttää ainoastaan jäsenvaltioiden toteuttamien yksipuolisten toimenpiteiden asteittaista poistamista (tuomio Rewe-Zentrale, 37/83, EU:C:1984:89, 20 kohta).
- 64 Kyseiset SEUT 114 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet voivat olosuhteista riippuen merkitä sitä, että kaikki jäsenvaltiot velvoitetaan sallimaan kyseisen tuotteen tai kyseisten tuotteiden kaupan pitäminen, että tällaiselle sallimisvelvollisuudelle asetetaan tiettyjä edellytyksiä tai että yhden tai useamman tuotteen kaupan pitäminen jopa kielletään väliaikaisesti tai lopullisesti (tuomio Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 35 kohta; tuomio Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 34 kohta ja tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-380/03, EU:C:2006:772, 43 kohta).
- 65 Sitä, täyttyvätkö edellytykset, joiden nojalla SEUT 114 artiklaa voidaan käyttää niiden direktiivin 2014/40 säännösten, joita ensimmäinen kysymys koskee, oikeusperustana, on tarkasteltava juuri näiden periaatteiden valossa.

Ensimmäisen kysymyksen a kohta

- 66 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisen kysymyksensä a kohdalla lähinnä, onko direktiivin 2014/40 24 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että sen mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön kyseisessä direktiivissä säädettyjä vaatimuksia tiukempia vaatimuksia tupakkatuotteiden pakkausten standardoinnin osalta, ja onko kyseinen säännös tämän tulkinnan valossa pätemätön sillä perusteella, että SEUT 114 artikla ei ole sille asianmukainen oikeusperusta.
- 67 Direktiivin 2014/40 24 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa kieltää tai rajoittaa saman direktiivin mukaisten tupakkatuotteiden tai vastaavien tuotteiden markkinoille saattamista perusteiden, jotka liittyvät kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluviin näkökohtiin, ellei kyseisen 24 artiklan 2 ja 3 kohdasta muuta johdu. Mainitun 24 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivi 2014/40 ei vaikuta jäsenvaltion oikeuteen pitää voimassa tai ottaa käyttöön tietyin edellytyksin ”muuta vaatimuksia, joita sovelletaan kaikkiin sen markkinoille saatettuihin tuotteisiin tupakkatuotteiden pakkausten standardoinnin osalta”.
- 68 Pääasian kantajat, Irlanti, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja Norjan hallitus katsovat, että direktiivin 2014/40 24 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on oikeus pitää voimassa tai ottaa käyttöön muita vaatimuksia kaikkien tupakkatuotteiden pakkauksiin liittyvien näkökohtien osalta siitä riippumatta, säännelläänkö niitä kyseisellä direktiivillä. Portugalin hallitus, parlamentti, neuvosto ja komissio katsovat sitä vastoin, että kyseinen oikeus voidaan ulottaa koskemaan vain sellaisia pakkauksiin liittyviä näkökohtia, joita ei ole yhdenmukaistettu mainitulla direktiivillä.
- 69 Tältä osin on todettava, että direktiivin 2014/40 24 artiklan 2 kohtaa voidaan todellakin tulkita useilla tavoilla, joten jäsenvaltioille näin myönnetyn oikeuden täsmällinen laajuus ei ole täysin selvä. Kyseisessä direktiivissä ei näet yhtäältä ole määritelty sen 24 artiklan 2 kohdassa käytettyjä ilmaisuja

”muut vaatimukset” ja ”standardointi”. Kyseisessä säännöksessä ei toisaalta todeta, ulottuuko kyseinen oikeus tupakkatuotteiden pakkauksiin liittyviin näkökohtiin, jotka on yhdenmukaistettu mainitulla direktiivillä.

- 70 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että kun johdettua oikeutta voidaan tulkita eri tavoin, etusija on annettava tulkinnalle, jonka ansiosta säännös on perussopimuksen mukainen, eikä tulkinnalle, jonka johdosta säännöksen todetaan olevan ristiriidassa perussopimuksen kanssa (ks. mm tuomio *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym.*, C-305/05, EU:C:2007:383, 28 kohta).
- 71 Direktiivin 2014/40 24 artiklan 2 kohdasta omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön muita vaatimuksia kaikkien tupakkatuotteiden pakkauksiin liittyvien näkökohtien ja myös kyseisellä direktiivillä yhdenmukaistettujen näkökohtien osalta, johtaisi siihen, että direktiivillä kyseisten tuotteiden pakkauksen osalta toteutettu yhdenmukaistaminen kyseenalaistetaan. Tällaisen tulkinnan seurauksena näet jäsenvaltioille annettaisiin lupa korvata mainitulla direktiivillä yhdenmukaistetut pakkauksia koskevat vaatimukset muilla, kansallisella tasolla käyttöön otetuilla vaatimuksilla niiden SEUT 114 artiklan 4–10 kohdassa määrättyjen sääntöjen vastaisesti, jotka koskevat yhdenmukaistamistoimenpiteestä poikkeavien kansallisten säännösten tai määräysten voimassa pitämistä ja käyttöön ottamista.
- 72 Direktiivin 2014/40 24 artiklan 2 kohta olisi tällaisen tulkinnan johdosta ristiriidassa SEUT 114 artiklan kanssa.
- 73 Direktiivin 2014/40 24 artiklan 2 kohtaa voidaan kuitenkin tulkita myös siten, että kyseinen säännös antaa jäsenvaltioille oikeuden pitää voimassa tai ottaa käyttöön muita vaatimuksia ainoastaan tupakkatuotteiden pakkausten standardointiin liittyvien sellaisten näkökohtien osalta, joita ei ole yhdenmukaistettu kyseisellä direktiivillä. Vaikka on totta, että kyseisen 24 artiklan 2 kohdan sanamuodossa ei ole tätä täsmennystä, tällainen tulkinta on kuitenkin mainitun direktiivin tavoitteen ja yleisen rakenteen mukainen.
- 74 Direktiivin 2014/40 1 artiklan b alakohdasta näet ilmenee, että kyseisen direktiivin tavoitteena on tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjen ja pakkausten ”tiet[tyjä]” näkökohtia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentäminen. Tästä seuraa, että kyseisen direktiivin tarkoituksena ei ole yhdenmukaistaa kyseisten tuotteiden pakkausmerkintöjen ja pakkausten kaikkia näkökohtia.
- 75 Tämä päätelmä saa tukea direktiivin 2014/40 28 artiklan 2 kohdan a alakohdasta, jonka mukaan komissio kiinnittää kyseisen direktiivin 28 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kertomusta laatiessaan erityisesti huomiota muun muassa ”pakkausten pintojen, jotka eivät kuulu [mainitun] direktiivin soveltamisalaan, suunnittelusta saa[tuihin] kokemuks[iin]”.
- 76 Direktiivin 2014/40 johdanto-osan 53 perustelukappaleessa täsmennetään tältä osin, että ottaen huomioon kyseisellä direktiivillä saavutetun yhdenmukaistamisen eriateisuus jäsenvaltioilla olisi edelleen oltava mahdollisuus asettaa vaatimuksia, jotka koskevat esimerkiksi tupakkatuotteiden pakkausten värejä, tai säätää tupakkatuotteiden pakkausten lisästandardoinnista. Missään mainitun direktiivin säännöksessä ei näet säädetä tällaisesta standardoinnista tai kielletä sitä, eikä niissä ole myöskään säännelty tupakkatuotteiden pakkausten värejä, jollei kyseisen direktiivin 13 artiklassa vahvistetuista vaatimuksista muuta johdu.
- 77 Direktiivin 2014/40 yleisestä rakenteesta ilmenee lisäksi, että kyseisellä direktiivillä ei yhdenmukaisteta tyhjentävästi tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä. Tästä ovat osoituksena muun muassa kyseisen direktiivin johdanto-osan 47 ja 48 perustelukappale, joissa viitataan useisiin näkökohtiin, joita direktiivissä ei säännellä. Samoin mainitun direktiivin johdanto-osan 55 perustelukappaleessa todetaan, että jäsenvaltioiden olisi voitava edelleen pitää



voimassa tai ottaa käyttöön kansallista lainsäädäntöä, jota sovelletaan kaikkiin niiden kansallisille markkinoille saatettuihin tuotteisiin yhtäläisesti, ”sellaisten näkökohtien osalta, joita ei säännellä [samalla] direktiivillä”.

- 78 On siis tutkittava, onko direktiivin 2014/40 24 artiklan 2 kohta SEUT 114 artiklan mukainen kyseisestä säännöksestä tämän tuomion 73 kohdassa esitetyn tulkinnan johdosta.
- 79 Pitää tosin paikkansa, että kun direktiivin 2014/40 24 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on oikeus pitää voimassa tai ottaa käyttöön muita vaatimuksia sellaisten pakkaukseen liittyvien näkökohtien osalta, joita ei ole yhdenmukaistettu mainitulla direktiivillä, kyseisellä säännöksellä ei taata, että tuotteet, joiden pakkaus täyttää kyseisen direktiivin vaatimukset, voivat liikkua vapaasti sisämarkkinoilla.
- 80 Kyseinen seikka on kuitenkin väistämätön seuraus unionin lainsäätäjän tässä tapauksessa valitsemasta yhdenmukaistamistekniikasta. Kuten tämän tuomion 63 kohdassa on huomautettu, unionin lainsäätäjällä on harkintavaltaa muun muassa siltä osin kuin on kyse mahdollisuudesta toteuttaa yhdenmukaistaminen ainoastaan vaiheittain ja edellyttää ainoastaan jäsenvaltioiden toteuttamien yksipuolisten toimenpiteiden asteittaista poistamista.
- 81 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 119 kohdassa huomauttanut, direktiivillä 2014/40 toteutetun kaltaisella tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjä ja pakkauksia koskevalla osittaisella yhdenmukaistamistoimenpiteellä on silti kiistattomia etuja sisämarkkinoiden toiminnan kannalta, sillä vaikka sillä ei poistetaakaan kaikkia kaupan esteitä, sillä poistetaan ainakin useat niistä.
- 82 Tuomion Saksa v. parlamentti ja neuvosto (C-376/98, EU:C:2000:544) taustalla olevassa asiassa kyseessä olleesta direktiivistä poiketen näet direktiivin 2014/40 24 artiklan 1 kohdassa, kun sitä luetaan yhdessä kyseisen artiklan 2 kohdan kanssa, sellaisena kuin sitä on tulkittu tämän tuomion 73 kohdassa, jäsenvaltioita kielletään rajoittamasta mainitun direktiivin vaatimusten mukaisten tupakkatuotteiden tuontia, myyntiä tai kulutusta kyseisellä direktiivillä yhdenmukaistettuihin pakkauksia koskeviin näkökohtiin liittyvin perustein. Kyseisillä säännöksillä pyritään siten omalta osaltaan toteuttamaan sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantamista koskeva tavoite, ja ne ovat siis SEUT 114 artiklan mukaisia (ks. analogisesti tuomio *British American Tobacco (Investments)* ja *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, 74 kohta).
- 83 Tästä seuraa, että direktiivin 2014/40 24 artiklan 2 kohta on SEUT 114 artiklan mukainen, jos siitä omaksutaan tulkinta, jonka mukaan jäsenvaltioilla on kyseisen säännöksen mukaan oikeus pitää voimassa tai ottaa käyttöön muita vaatimuksia pelkästään tupakkatuotteiden pakkauksiin liittyvien sellaisten näkökohtien osalta, joita ei ole yhdenmukaistettu kyseisellä direktiivillä. Kyseinen tulkinta on siis vahvistettava tämän tuomion 70 kohdassa mainitun oikeuskäytännön nojalla.
- 84 Edellä esitetyn perusteella ensimmäisen kysymyksen a kohtaan on vastattava seuraavasti:
- direktiivin 2014/40 24 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön muita vaatimuksia tupakkatuotteiden pakkauksiin liittyvien sellaisten näkökohtien osalta, joita ei ole yhdenmukaistettu kyseisellä direktiivillä
  - tämän kysymyksen tutkinnassa ei ole tullut esille seikkoja, jotka voivat vaikuttaa kyseisen säännöksen pätevyteen.

Ensimmäisen kysymyksen b kohta

- 85 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleo ensimmäisen kysymyksensä b kohdalla, onko direktiivin 2014/40 24 artiklan 3 kohta pätemätön sillä perusteella, ettei SEUT 114 artikla ole asianmukainen oikeusperusta kyseiselle säännökselle.
- 86 Direktiivin 2014/40 24 artiklan 3 kohdassa säädetään muun muassa, että jäsenvaltio voi kieltää ”tietyn tupakkatuoteluokan” tai siihen liittyvät tuotteet kyseisen jäsenvaltion erityistilanteeseen liittyvistä syistä ja edellyttäen, että säännökset ovat perusteltuja kansanterveyden suojelemisen kannalta, ottaen huomioon kyseisellä direktiivillä saavutettava ihmisten terveyden suojelelu korkea taso.
- 87 Pitää tosin paikkansa, että kun direktiivin 2014/40 24 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioille annetaan lupa kieltää tietty tupakkatuoteluokka tai siihen liittyvät tuotteet, vaikka ne ovat direktiivissä 2014/40 asetettujen vaatimusten mukaisia, sillä saatetaan estää kyseisten tuotteiden vapaa liikkuvuus.
- 88 On kuitenkin todettava, että direktiivin 2014/40 tavoitteena ei ole puuttua jäsenvaltioiden omaksumiin toimintaperiaatteisiin siltä osin kuin on kyse tupakkatuotteiden laillisuudesta sellaisinaan.
- 89 Direktiivin 2014/40 johdanto-osan 48 perustelukappaleessa näet täsmennetään, että kyseisellä direktiivillä ”ei – – yhdenmukaisteta savuttomia tiloja koskevia sääntöjä”. Tällaiset säännöt voisivat vaihdella tupakoinnin kieltämisestä tietyissä paikoissa kokonaisen tupakkatuoteluokan markkinoille saattamisen kieltämiseen.
- 90 Tästä seuraa, että direktiivin 2014/40 24 artiklan 3 kohta koskee näkökohtaa, jonka osalta kyseisessä direktiivissä ei ole toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä ja johon ei siis saa soveltaa SEUT 114 artiklan 4–10 kohdassa määrättyjä sääntöjä, jotka koskevat yhdenmukaistamistoimenpiteestä poikkeavien kansallisten säännösten tai määräysten käyttöön ottamista.
- 91 Direktiivin 2014/14 24 artiklan 3 kohdalla, kun sitä luetaan yhdessä kyseisen artiklan 1 kohdan kanssa, pyritään siten rajaamaan kyseisen direktiivin soveltamisala selventämällä sitä seikkaa, että mainitussa direktiivissä asetettujen vaatimusten mukaiset tupakkatuotteet ja vastaavat tuotteet voivat liikkua vapaasti sisämarkkinoilla, kunhan kyseiset tuotteet kuuluvat sellaisen tupakkatuoteluokan tai siihen liittyvien tuotteiden piiriin, joka on sellaisenaan laillinen siinä jäsenvaltiossa, jossa niitä pidetään kaupan.
- 92 Tässä yhteydessä on korostettava, että unionin lainsäätäjä voi pätevästi päättää sisällyttää SEUT 114 artiklan nojalla toteutettuun lainsäätämisläjäestyksessä hyväksytyyn toimeen säännöksiä, joilla pyritään selkeyttämään kysymyksiä, jotka eivät ole toteutettujen yhdenmukaistamistoimenpiteiden kohteena, varsinkin, kun direktiivin 2014/40 24 artiklan 3 kohdassa säädetään edellytyksistä ja mekanismista, joilla pyritään estämään mielivaltaisen syrjintä tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyt rajoitukset mainitun SEUT 114 artiklan taustalla olevan sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa koskevan edun mukaisesti.
- 93 On myös hylättävä väite, joka perustuu direktiivin 2014/40 24 artiklan 3 kohdan ja kyseisen direktiivin 7 artiklan väliseen epäjohdonmukaisuuteen siitä syystä, että yhtäältä viimeksi mainitussa säännöksessä säädetyn tunnusomaisia makuja koskevan kiellon tavoitteena on poistaa jäsenvaltioiden säännöstöjen väliset erot, kun taas toisaalta kyseisellä 24 artiklan 3 kohdalla helpotetaan tällaisen erojen syntyä.
- 94 Kyseinen väite perustuu näet direktiivin 2014/40 7 artiklan ja 24 artiklan 3 kohdan välisen suhteen virheelliseen ymmärtämiseen. Nämä kaksi säännöstä eivät ole keskenään millään tavalla ristiriidassa, vaan täydentävät toisiaan. Kun kyseisessä 7 artiklassa kielletään tupakkatuotteet, joissa on jokin tunnusomainen maku, sillä näet pyritään poistamaan jäsenvaltioiden säännöstöjen välillä tältä osin olevat erot muun muassa tupakkatuotteiden vapaan liikkumisen varmistamiseksi yleisesti. Mainitun direktiivin 24 artiklan 1 kohdan mukaan on niin, että jos kyseiset tuotteet ovat muun muassa mainitun

7 artiklan mukaisia, ne voivat liikkua vapaasti sisämarkkinoilla niin kauan kuin sitä tupakkatuoteluokkaa, johon ne kuuluvat, ei ole – kuten saman direktiivin 24 artiklan 3 kohdasta seuraa – kielletty sellaisenaan siinä jäsenvaltiossa, jossa niitä pidetään kaupan.

- 95 Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei ensimmäisen kysymyksen b kohdan tutkinnassa ole tullut esille seikkoja, jotka voivat vaikuttaa direktiivin 2014/40 24 artiklan 3 kohdan pätevyYTEEN.

Ensimmäisen kysymyksen c kohta

- 96 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuim tiedusteleee ensimmäisen kysymyksen c kohdalla, ovatko direktiivin 2014/40 II osaston II luvun säännökset sekä kyseisen direktiivin 7 ja 18 artikla pätemättömiä sillä perusteella, ettei SEUT 114 artikla ole asianmukainen oikeusperusta kyseisille säännöksille.

– Ensimmäisen kysymyksen c kohdan i alakohta

- 97 Ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt pätemättömyysperusteet direktiivin 2014/40 II osaston II luvun, jonka otsikko on ”Pakkausmerkinnät ja pakkaukset”, säännösten osalta koskevat ensinnäkin tupakkatuotteiden pakkauksista ja pakkausmerkinnöistä annettujen kansallisten säännösten eroavuuksien, jotka voivat rajoittaa tupakkatuotteiden vapaata liikkumista, väitettyä puuttumista tai tällaisten eroavuuksien syntymisen vaaran väitettyä puuttumista. Olemassa olevat erot eivät näet johdu tällaisista eroavuuksista vaan valmistajien liiketoimintastrategiasta, jonka mukaisesti ne mukauttavat tuotteidensa pakkauksia ja pakkausmerkintöjä kuluttajien mieltymyksiin, jotka ovat erilaisia jäsenvaltiosta riippuen.
- 98 Tästä on korostettava, että direktiivin 2014/40 johdanto-osan 22, 23 ja 28 perustelukappaleesta sekä komission laatimasta 19.12.2012 päiväystä vaikutustenarvioinnista, joka on liitetty ehdotukseen tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annettavaksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (SWD(2012) 452 final, 1. osa, s. 30 ja sitä seuraavat sivut), ilmenee, että direktiivin 2014/40 antamisajankohtana oli olemassa merkittäviä eroavuuksia tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjä ja pakkauksia koskevien kansallisten säännösten välillä. Erityisesti joissakin jäsenvaltioissa määrättiin kuvasta ja tekstistä koostuvista yhdistetyistä terveysvaroituksista, kun taas toisissa edellytettiin ainoastaan tekstistä koostuvia varoituksia. Kansallisella tasolla oli lisäksi olemassa eroavuuksia savukepakkausten koon, vähittäismyntipakkauksessa olevien savukkeiden vähimmäismäärän ja kyseisten pakkausten sallittujen mainosten osalta.
- 99 Direktiivin 2014/40 johdanto-osan 23 ja 24 perustelukappaleesta ilmenee lisäksi, että jos unionin tasolla ei toteuteta lisätoimia, kyseiset erot todennäköisesti kasvavat vuosien kuluessa, kun otetaan huomioon tarve mukauttaa pakkausmerkintöjä koskeva säännöstö vastaamaan asiaa koskevaa kansainvälistä kehitystä, kuten esimerkiksi tupakkatuotteiden pakkauksia ja pakkausmerkintöjä koskevista puitesopimuksen täytäntöönpano-ohjeista ilmenevää kehitystä.
- 100 Koska tupakkatuotteiden markkinat muodostavat markkinat, joista jäsenvaltioiden välisellä kaupalla on suhteellisen merkittävä osuus, kansallisia sääntöjä, jotka koskevat edellytyksiä, jotka kyseisten tuotteiden on täytettävä, ja erityisesti edellytyksiä, jotka liittyvät kyseisten tuotteiden nimitykseen, koostumukseen ja pakkausmerkintöihin, voidaan lähtökohtaisesti pitää tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksina, jos unionin tasolla ei ole toteutettu yhdenmukaistamista (ks. vastaavasti tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 64 kohta).

- 101 Edellä 62 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan silloin, kun on olemassa kaupan esteitä tai on todennäköistä, että tällaisia esteitä ilmenee tulevaisuudessa, sen takia, että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tai toteuttamassa saman tuotteen tai tuoteryhmän osalta toisistaan eriäviä toimenpiteitä, jotka ovat omiaan varmistamaan erilaisen suojelun tason ja estämään näin ollen asianomaisen tuotteen tai asianomaisten tuotteiden vapaan liikkuvuuden unionissa, SEUT 114 artiklassa annetaan unionin lainsäätäjälle toimivalta toimia.
- 102 Direktiivin 2014/40 II osaston II luvun säännösten pätevyys on toiseksi riitautettu sillä perusteella, että niillä ei edistetä tupakkatuotteiden vapaan liikkuvuuden rajoitusten poistamista, sillä eräillä näistä säännöksistä valmistajat veloitetaan joka tapauksessa tuottamaan erilaisia pakkauksia kutakin jäsenvaltiota varten. Näin on muun muassa veromerkkejä koskevien sääntöjen osalta, koska kyseiset merkit ovat erilaisia kussakin jäsenvaltiossa, tai terveysvaroituksia koskevien sääntöjen osalta, koska kyseiset varoitukset on laadittava sen jäsenvaltion, jossa asianomaisia tuotteita pidetään kaupan, virallisella kielellä tai virallisilla kielillä.
- 103 Vaikka on totta, että eräissä direktiivin 2014/40 II osaston II luvun säännöksissä vaaditaan, että tiettyjä tupakkatuotteiden pakkausmerkintöihin tai pakkauksiin liittyviä seikkoja mukautetaan muun muassa sen jäsenvaltion, jossa asianomaisia tuotteita pidetään kaupan, virallisen kielen tai virallisten kielten taikka verolainsäädännön mukaan, kyseisellä direktiivillä yhdenmukaistetaan kuitenkin kyseisten tuotteiden pakkausmerkintöihin tai pakkauksiin liittyviä muita seikkoja, kuten vähittäismyyntipakkausten muoto, vähittäismyyntipakkauksessa olevien savukkeiden vähimmäismäärä sekä terveysvaroitusten koko ja niiden yhdistetty muoto. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 98 kohdassa huomauttanut, näillä toimenpiteillä myötävaikutetaan siis kaupan esteiden poistamiseen, sillä niiden avulla asianomaiset yritykset voivat alentaa kustannuksiaan saavuttaessaan suurtuotannon etuja.
- 104 Siltä osin kuin on kolmanneksi kyse väitteestä, jonka mukaan direktiivin 2014/40 II osaston II luvun säännöksillä voidaan vääristää kilpailua rajoittamalla valmistajien mahdollisuuksia eriyttää tuotteitaan, on katsottava, että kyseinen väite koskee suhteellisuusperiaatteen noudattamista, josta on kyse kolmannen kysymyksen b ja c kohdassa.
- 105 Edellä esitetystä seuraa, ettei ensimmäisen kysymyksen c kohdan i alakohdan tutkinnassa ole tullut esille seikkoja, jotka voivat vaikuttaa direktiivin 2014/40 II osaston II luvun säännösten pätevyteen.
- Ensimmäisen kysymyksen c kohdan ii alakohta
- 106 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että direktiivin 2014/40 7 artiklan, jolla kielletään sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattaminen, joissa on jokin tunnusomainen maku, pätevyys on riitautettu ensimmäiseksi sillä perusteella, että jäsenvaltioiden säännösten välillä ei ole sellaisia tosiasiallisia tai todennäköisiä eroavuuksia erityisesti mentolin käytön osalta, joilla voidaan luoda esteitä kaupalle.
- 107 Kyseinen väite koskee nimenomaisesti mentolin käyttöä tunnusomaisena makuna eikä kaikkien mainitun kiellon kohteena olevien makuaineiden käyttöä. Väite perustuu siihen lähtökohtaan, että SEUT 114 artiklan katsotaan velvoittavan unionin lainsäätäjän osoittamaan, että jäsenvaltioiden säännösten välillä on todellisia tai todennäköisiä eroavuuksia erityisesti mentolia sisältävien tupakkatuotteiden markkinoille saattamisen osalta.
- 108 Tässä yhteydessä on kuitenkin korostettava, että unionin lainsäätäjä on päättänyt vahvistaa yhtenäiset säännöt kaikkien sellaisten tupakkatuotteiden osalta, joissa on jokin tunnusomainen maku. Kuten direktiivin 2014/40 johdanto-osan 16 perustelukappaleesta ilmenee, se on katsonut, että kyseisillä tuotteilla saatettaisiin helpottaa tupakan käytön aloittamista tai vaikuttaa kulutustottumuksiin.

- 109 Unionin lainsäätäjät on ottanut lisäksi huomioon – kuten mainitun direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappale osoittaa – puitesopimuksen 9 ja 10 artiklan osittaiset täytäntöönpano-ohjeet, joissa kehoitetaan muun muassa poistamaan ainesosat, jotka lisäävät hyvää makua, antavat sellaisen vaikutelman, että tupakkatuotteilla olisi edullisia terveysvaikutuksia, tai liittyvät energisyyteen tai elinvoimaan taikka joilla on värjääviä ominaisuuksia.
- 110 Tässä yhteydessä on todettava, ettei myöskään kyseisissä osittaisissa täytäntöönpano-ohjeissa tehdä eroa niiden eri maku- ja aromiaineiden välillä, jotka tupakkatuotteisiin voidaan lisätä. Mainittujen osittaisten täytäntöönpano-ohjeiden 3.1.2.2 jaksossa suositellaan sitä vastoin sääntelemään sellaisten ainesosien käyttöä, joilla voidaan parantaa tupakkatuotteiden makua, rajoittamalla sitä tai kieltämällä se. Siinä viitataan tältä osin nimenomaisesti mentoliin makuaineena, jolla peitetään tupakansavun kitkeräisyys ja edistetään ja ylläpidetään tupakointia.
- 111 Vaikka on totta, että puitesopimuksen täytäntöönpano-ohjeet eivät ole sitovat, niiden tarkoituksena on kuitenkin puitesopimuksen 7 ja 9 artiklan mukaan auttaa sopimuspuolia kyseisen puitesopimuksen sitovia määräyksiä sovellettaessa.
- 112 Kyseiset täytäntöönpano-ohjeet perustuvat lisäksi parhaimpaan saatavissa olevaan tieteelliseen näyttöön ja puitesopimuksen sopimuspuolten kokemukseen, kuten kyseisten ohjeiden 1.1 kohdasta ilmenee, ja sopimuspuolet, mukaan lukien unioni ja sen jäsenvaltiot, ovat hyväksyneet ne yksimielisesti, kuten direktiivin 2014/40 johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee.
- 113 Näin laadittujen suositusten tehtävänä on siis vaikuttaa ratkaisevasti kyseessä olevalla alalla annetun säännösten sisältöön, mistä on osoituksena unionin lainsäätäjän nimenomainen päätös ottaa ne huomioon direktiiviä 2014/40 annettaessa, mihin viitataan kyseisen direktiivin johdanto-osan 7 ja 15 perustelukappaleessa.
- 114 Edellä esitetystä seuraa, että tupakkatuotteilla, joissa on jokin tunnusomainen maku, riippumatta siitä, onko kyse mentolista tai jostakin muusta maku- tai aromiaineesta, on yhtäältä toisiaan vastaavat objektiiviset ominaisuudet ja toisaalta samankaltaiset vaikutukset tupakan käytön aloittamiseen ja tupakoinnin ylläpitämiseen.
- 115 Tämän perusteella unionin lainsäätäjät saattoi pätevästi saattaa kaikki tunnusomaiset maut saman oikeudellisen järjestelmän alaisuuteen.
- 116 Jotta SEUT 114 artikla voisi olla asianmukainen oikeusperusta direktiivin 2014/40 7 artiklalle, on siis riittävää osoittaa, että kansallisten säännösten välillä on sellaisten tupakkatuotteiden osalta, joissa on jokin tunnusomainen maku, eroavuuksia, jotka kokonaisuutena tarkastellen voivat rajoittaa kyseisten tuotteiden vapaata liikkuvuutta, tai että on todennäköistä, että tällaisia eroavuuksia syntyy tulevaisuudessa.
- 117 Toiseksi on todettava väitteestä, jonka mukaan direktiivin 2014/40 7 artiklassa säädetyin kiellon tarkoituksena ei ole helpottaa sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa, että kyseisen direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleesta sekä tämän tuomion 98 kohdassa tarkoitettua vaikutustenarvioinnista (1. osa, s. 34 ja 4. osa, s. 6 ja sitä seuraavat sivut) ilmenee, että mainittua direktiiviä annettaessa jäsenvaltioiden säännösten välillä oli olemassa merkittäviä eroavuuksia, koska joissakin jäsenvaltioissa oli laadittu erilaisia luetteloja sallituista tai kielletyistä maku- ja aromiaineista, kun taas toisissa ei ollut annettu tältä osin erityistä säännöstöä.
- 118 Lisäksi vaikuttaa todennäköiseltä, että jos unionin tasolla ei olisi toteutettu toimenpiteitä, kansallisella tasolla olisi pantu täytäntöön erilaisia tupakkatuotteisiin, joissa on jokin tunnusomainen maku, mukaan lukien mentoli, sovellettavia järjestelmiä.



- 119 Kuten tämän tuomion 110 kohdassa on korostettu, puitesopimuksen 9 ja 10 artiklan osittaisissa täytäntöönpano-ohjeissa suositellaan, että kyseisen puitesopimuksen sopimuspuolet ”sään[televät] sellaisten ainesosien [mukaan lukien mentolin] käyttöä, joilla voidaan parantaa tupakkatuotteiden makua, rajoittamalla sitä tai kieltämällä se”.
- 120 Kun kyseisissä osittaisissa täytäntöönpano-ohjeissa jätetään sopimuspuolille siis huomattavaa harkintavaltaa, niiden perusteella voidaan riittäväällä todennäköisyydellä ennakoida, että jos unionin tasolla ei toteuteta toimenpiteitä, asiaa koskevat kansalliset säännöt voisivat eriytyä myös mentolin käytön osalta.
- 121 Kun direktiivin 2014/40 7 artiklalla kielletään sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattaminen, joissa on jokin tunnusomainen maku, sillä ehkäistään nimenomaisesti tällainen jäsenvaltioiden säännösten eriytyminen.
- 122 Tämän tuomion 59 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan on niin, että SEUT 114 artiklan käyttö oikeusperustana on mahdollista silloin, kun pyritään ehkäisemään sellaisten tulevien kaupan esteiden syntyminen, jotka aiheutuvat kansallisten lainsäädäntöjen eriytyisestä, mikäli tällaisten esteiden syntyminen on todennäköistä ja kyseisen yhdenmukaistamistoimenpiteen tarkoituksena on niiden ehkäiseminen.
- 123 Kuten tämän tuomion 100 kohdassa on jo huomautettu, tupakkatuotteiden markkinat muodostavat lisäksi markkinat, joista jäsenvaltioiden välisellä kaupalla on suhteellisen merkittävä osuus, ja näin ollen kansallisia sääntöjä, jotka koskevat edellytyksiä, jotka kyseisten tuotteiden on täytettävä, ja erityisesti edellytyksiä, jotka liittyvät kyseisten tuotteiden koostumukseen, voidaan lähtökohtaisesti pitää tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksina, jos unionin tasolla ei ole toteutettu yhdenmukaistamista.
- 124 On myös huomautettava, että tämän tuomion 64 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan toimenpiteillä, jotka voidaan antaa SEUT 114 artiklan nojalla, voidaan muun muassa kieltää yhden tai useamman tuotteen kaupan pitäminen väliaikaisesti tai lopullisesti.
- 125 Tästä seuraa, että eroavuuksien poistamisella kansallisten säännösten väliltä tupakkatuotteiden koostumuksen osalta tai kyseisten säännösten eriytyksen ehkäisemisellä esimerkiksi kieltämällä tietyt lisäaineet unionin tasolla pyritään helpottamaan asianomaisten tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.
- 126 Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei ensimmäisen kysymyksen c kohdan ii alakohdan tutkinnassa ole tullut esille seikkoja, jotka voivat vaikuttaa direktiivin 2014/40 7 artiklan pätevyteen.
- Ensimmäisen kysymyksen c kohdan iii alakohta
- 127 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että direktiivin 2014/40 18 artiklan pätevyys on riitautettu sillä perusteella, että sillä ei edistetä sisämarkkinoiden toiminnan parantamista vaan helpotetaan sitä vastoin kansallisten säännösten välisten eroavuuksien syntymistä, joten SEUT 114 artikla ei ole asianmukainen oikeusperusta kyseiselle 18 artiklalle.
- 128 Direktiivin 2014/40 18 artiklassa yhtäältä säädetään, että jäsenvaltiot voivat kieltää tupakkatuotteiden rajatylittävän etämyynnin kuluttajille, ja toisaalta vahvistetaan yhteisiä sääntöjä jäsenvaltioille, jotka sallivat kyseisen myyntitavan.



- 129 Kyseisen 18 artiklan olemassaolon perusta ilmenee direktiivin 2014/40 johdanto-osan 33 perustelukappaleesta, jonka mukaan tupakkatuotteiden rajatylittävä etämyynti voisi yhtäältä helpottaa sellaisten tupakkatuotteiden saantia, jotka eivät ole kyseisen direktiivin mukaisia, ja toisaalta lisätä riskiä kyseisten tuotteiden saattamisesta nuorten ulottuville.
- 130 Kyseisellä säännöksellä pyritään siten estämään direktiivillä 2014/40 käyttöön otettujen vaatimustenmukaisuutta koskevien sääntöjen kiertäminen ottamalla samalla lähtökohdaksi varsinkin nuorten terveyden suojelun korkea taso.
- 131 Unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus korostaa, että SEUT 114 artiklan perusteella annettu toimi voi sisältää säännöksiä, joilla pyritään estämään sellaisten vaatimusten kiertäminen, joiden tavoitteena on sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantaminen (ks. vastaavasti tuomio Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-376/98, EU:C:2000:544, 100 kohta ja tuomio British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, 82 kohta).
- 132 Väitteestä, jonka mukaan direktiivin 2014/40 18 artiklan seurauksena asiaa koskevien kansallisten säännösten välille syntyisi eroavuuksia siitä syystä, että jotkut jäsenvaltiot voisivat päättää kieltää rajatylittävän etämyynnin kun taas toiset voisivat edelleen sallia sen, on huomautettava, että tupakkatuotteiden rajatylittävää etämyyntiä koskevan järjestelmän osalta ei ollut annettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä unionin tasolla ennen kyseisen direktiivin antamista. Jäsenvaltiot sovelsivat näin ollen jo erilaisia asiaa koskevia järjestelmiä, mistä on osoituksena tämän tuomion 98 ja 117 kohdassa tarkoitettu vaikutustenarviointi (4. osa, s. 8). Väitettä, jonka mukaan mainitun direktiivin 18 artikla olisi syy kyseisille eroavuuksille, ei voida siis hyväksyä.
- 133 Kuten tämän tuomion 128 kohdassa on todettu, kyseisessä 18 artiklassa vahvistetaan lisäksi myös yhteisiä sääntöjä, jotka sitovat kaikkia jäsenvaltioita, jotka eivät kiellä kyseistä myyntiä, lähentämällä siis niiden asiaa koskevia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä SEUT 114 artiklassa tarkoitetulla tavalla.
- 134 Tässä yhteydessä on huomautettava, että tämän tuomion 63 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan SEUT 114 artiklassa unionin lainsäätäjälle annetaan harkintavaltaa muun muassa siltä osin kuin on kyse mahdollisuudesta toteuttaa yhdenmukaistaminen vaiheittain ja edellyttää ainoastaan jäsenvaltioiden toteuttamien yksipuolisten toimenpiteiden asteittaista poistamista.
- 135 Lainsäätäjä on siis kyseistä harkintavaltaa noudattaen voinut pätevästi yhdenmukaistaa tupakkatuotteiden rajatylittävän myynnin tietyt näkökohdat jättämällä muita näkökohtia jäsenvaltioiden harkittaviksi.
- 136 Edellä esitetystä seuraa, ettei ensimmäisen kysymyksen c kohdan iii alakohdan tutkinnassa ole tullut esille seikkoja, jotka voivat vaikuttaa direktiivin 2014/40 18 artiklan pätevyteen.

#### *Toinen kysymys*

- 137 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siinä kielletään tiettyjen tietojen, jotka pitävät kuitenkin aineellisesti paikkansa, kiinnittäminen vähittäismyyntipakkauksen pakkausmerkintöihin, myyntipäällykseen ja itse tupakkatuotteisiin, ja jos näin on, onko kyseinen säännös pätemätön sillä perusteella, että se on ristiriidassa perusoikeuskirjan 11 artiklan ja suhteellisuusperiaatteen kanssa.

#### Direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohdan tulkinta

- 138 Direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohdan mukaan vähittäismyyntipakkauksen pakkausmerkintöihin, myyntipäällykseen ja itse tupakkatuotteeseen ei saa kiinnittää mitään tekijää tai ominaisuutta, joka voi edistää kyseisten tuotteiden myyntiä tai kannustaa niiden kulutukseen.
- 139 Tässä yhteydessä on korostettava, että tällainen myynnin edistäminen tai kulutukseen kannustaminen voi johtua tietyistä maininnoista tai väitteistä, vaikka kyseiset maininnat tai väitteet pitävätkin aineellisesti paikkansa.
- 140 Direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan esimerkiksi ”merkinnät eivät saa sisältää mitään tietoja tupakkatuotteen sisältämästä nikotiinista, tervasta tai hiilimonoksidista”. Kyseisessä säännöksessä ei siis aivan ilmeisestikään anneta mitään merkitystä kysymykselle siitä, pitävätkö tämäntyyppiset tiedot aineellisesti paikkansa. Tämä merkityksettömyys johtuu siitä seikasta – joka on esitetty selkeästi kyseisen direktiivin johdanto-osan 25 perustelukappaleessa – että tämän tyyppiset maininnat voivat johtaa harhaan, koska ne saavat kuluttajat uskomaan, että tietyt savukkeet ovat vähemmän haitallisia kuin muut.
- 141 Samoin myös kieltoja, jotka koskevat direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua tekijää tai ominaisuutta, joka antaa ymmärtää, että tietty tupakkatuote on vähemmän haitallinen kuin muut, tai kyseisen direktiivin 13 artiklan 1 kohdan c alakohdassa mainittua tekijää tai ominaisuutta, joka viittaa makuun, tuoksuun, joihinkin aromi- tai makuaineisiin tai muihin lisäaineisiin, tai edelleen kyseisen direktiivin 13 artiklan 1 kohdan e alakohtaan sisältyvää tekijää tai ominaisuutta, joka antaa ymmärtää, että tietyn tupakkatuotteen biologinen hajoavuus on parempi tai että sillä on muita ympäristöetuja, sovelletaan siitä riippumatta, pitävätkö kyseessä olevat väitteet aineellisesti paikkansa.
- 142 Kuten direktiivin 2014/40 johdanto-osan 27 perustelukappaleessa todetaan, tietyt sanat tai ilmaisut, kuten ”vähän tervaa”, ”kevyt”, ”ultrakevyt”, ”luonnollinen”, ”orgaaninen”, ”ei lisäaineita”, ”ei makuaineita” tai ”ohut”, ja muut tekijät tai ominaisuudet voisivat johtaa harhaan etenkin nuoria kuluttajia, kun ne antavat vaikutelman, että tuotteet ovat vähemmän haitallisia tai niillä on edullisia vaikutuksia.
- 143 Kyseinen tulkinta on sen direktiivillä 2014/40 tavoitellun päämäärän mukainen, jona on sen 1 artiklan mukaan helpottaa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa pitäen lähtökohtana varsinkin nuorten terveyden suojelun korkeaa tasoa.
- 144 Tällainen suojelun korkea taso edellyttää näet, ettei tupakkatuotteiden kuluttajia, jotka muodostavat erityisen haavoittuvan kuluttajien ryhmän nikotiinin aiheuttamien riippuvuusvaikutusten vuoksi, houkutella enempää kuluttamaan kyseisiä tuotteita edes aineellisesti paikkansapitävillä tiedoilla, joiden he voivat tulkita vähättelevän heidän tottumuksiinsa liittyviä riskejä tai antavan mainituille tuotteille tiettyjä edullisia vaikutuksia.
- 145 Direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohtaa on näin ollen tulkittava siten, että sen mukaan vähittäismyyntipakkausten pakkausmerkintöihin, myyntipäällykseen ja itse tupakkatuotteisiin ei saa kiinnittää kyseisen säännöksen kohteena olevia tietoja, vaikka ne pitäisivätkin aineellisesti paikkansa.

#### Direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohdan pätevyys

- 146 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien pyytää unionin tuomioistuinta tutkimaan direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohdan pätevyyttä perusoikeuskirjan 11 artiklan ja suhteellisuusperiaatteen kannalta.

- 147 Perusoikeuskirjan 11 artiklassa vahvistetaan sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus. Kyseistä vapautta suojataan myös Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 10 artiklassa, jota sovelletaan erityisesti, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, yrittäjän muun muassa mainoksissa levittämiin kaupallisiin tietoihin. Koska perusoikeuskirjan 11 artiklalla turvatulla sananvapaudella ja tiedonvälityksen vapaudella on, kuten perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdasta ja perusoikeuskirjan selityksistä sen 11 artiklaan ilmenee, sama merkitys ja ulottuvuus kuin tällä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatulla vapaudella, on katsottava, että mainittu vapaus kattaa tilanteen, jossa yrittäjä käyttää tupakkatuotteiden pakkauksissa ja pakkausmerkinnöissä direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohdan kohteena olevan kaltaisia mainintoja (tuomio Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, 64 ja 65 kohta).
- 148 Tässä yhteydessä on korostettava, että kieltö, jonka mukaan vähittäismyyntipakkausten pakkausmerkinnöissä, myyntipäällyksessä ja itse tupakkatuotteessa ei saa olla kyseisen direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tekijöitä ja ominaisuuksia, merkitsee tosin yrittäjän sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen puuttumista.
- 149 Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa, jos näistä rajoituksista säädetään lailla ja jos niissä kunnioitetaan kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä, ja ne voidaan sallia suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.
- 150 Tässä yhteydessä on todettava ensimmäiseksi, että tämän tuomion 148 kohdassa esiin tuotua puuttumista on pidettävä laissa säädettyinä siltä osin kuin se perustuu unionin lainsäätäjän antamaan säännökseen.
- 151 Toiseksi on huomautettava, ettei kyseisen 13 artiklan 1 kohdalla vaikuteta yrittäjän sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden keskeiseen sisältöön siltä osin kuin kyseisellä säännöksellä ei suinkaan kielletä kaiken tiedon ilmoittamista tuotteessa vaan ainoastaan asetetaan hyvin rajatulla alalla kyseisten tuotteiden pakkausmerkintöjä koskevat puitteet kieltämällä vain tiettyjen tekijöiden ja ominaisuuksien kiinnittäminen (ks. analogisesti tuomio Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, 57 kohta ja tuomio Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, 71 kohta)
- 152 Kolmanneksi on todettava, että voimakkaampi puuttuminen on unionin tunnustamaan yleisen edun mukaisen tavoitteen eli terveydensuojelun mukaista. Siltä osin kuin näet on selvää, että tupakan käyttö ja tupakansavulle altistuminen aiheuttavat kuolemaa, sairautta ja vammautumista, direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohdassa vahvistetulla kiellällä vaikutetaan osaltaan mainitun tavoitteen saavuttamiseen siltä osin kuin sen tarkoituksena on estää tupakkatuotteiden myynnin edistäminen ja niiden kulutukseen kannustaminen.
- 153 Neljänneksi on huomautettava todetun puuttumisen oikeasuhteisuudesta, että perusoikeuskirjan 35 artiklan toisessa virkkeessä sekä SEUT 9 artiklassa, SEUT 114 artiklan 3 kohdassa ja SEUT 168 artiklan 1 kohdassa vaaditaan, että ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu varmistetaan kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa.
- 154 Näissä olosuhteissa direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohdan pätevyyttä on arvioitava siten, että varmistetaan näiden unionin oikeusjärjestyksessä suojattujen eri perusoikeuksien ja yleisen edun mukaisten legitiimien tavoitteiden suojaan liittyvien vaatimusten välttämätön yhteensovittaminen sekä oikea tasapaino niiden välillä (ks. vastaavasti tuomio Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, 75 kohta).

- 155 Tässä yhteydessä on korostettava, että unionin lainsäätäjällä oleva harkintavalta tuon oikean tasapainon löytämistä koskevan kysymyksen osalta on erilainen kunkin sellaisen päämäärän osalta, jonka perusteella tuota oikeutta voidaan rajoittaa, ja riippuu kyseessä olevan toiminnan luonteesta. Pääasian kantajat vetoavat tässä tapauksessa perusoikeuskirjan 11 artiklan nojalla vapautteen välittää tietoja, joilla pyritään niiden kaupallisten etujen ajamiseen.
- 156 On kuitenkin korostettava, että ihmisten terveyden suojelu alalla, jolle on ominaista se, että tupakkatuotteiden kulutuksen on osoitettu olevan hyvin haitallista, se, että kyseisillä tuotteilla on vaikutuksia riippuvuuteen, ja se, että kyseisten tuotteiden sisältämät yhdisteet, jotka ovat farmakologisesti aktiivisia ja myrkyllisiä, perimää muuttavia ja syöpää aiheuttavia, johtavat vakavien sairauksien ilmenemiseen, on merkitykseltään tärkeämpää kuin pääasian kantajien esittämät edut.
- 157 Kuten perusoikeuskirjan 35 artiklan toisesta virkkeestä sekä SEUT 9 artiklasta, SEUT 114 artiklan 3 kohdasta ja SEUT 168 artiklan 1 kohdasta ilmenee, ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu on näet varmistettava kaikkien unionin poliitikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa.
- 158 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohdassa säädetyllä kiellolla yhtäältä voidaan suojella kuluttajia tupakointiin liittyviltä riskeiltä, kuten tämän tuomion 152 kohdasta ilmenee, ja kyseisellä kiellolla ei toisaalta ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista tavoitellun päämäärän toteuttamiseksi.
- 159 Tässä yhteydessä ei voida hyväksyä väitettä, jonka mukaan mainittu kieltä ei ole tarpeellinen, koska kuluttajansuoja on jo varmistettu riittävästi pakollisilla terveystietoisuuksilla, joissa mainitaan tupakointiin liittyvät vaarat. Näiden vaarojen tiedostamista voidaan näet sitä vastoin vähentää maininnoilla, joiden johdosta voidaan ajatella, että asianomainen tuote on vähemmän haitallinen tai että se on tietyiltä osin edullinen.
- 160 Ei voida myöskään hyväksyä väitettä, jonka mukaan tavoiteltu päämäärä voitaisiin saavuttaa muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, kuten direktiivin 2014/40 13 artiklassa tarkoitettujen tekijöiden ja ominaisuuksien käytön sääntelyllä, niiden kieltämisen sijaan tai lisäämällä tiettyjä ylimääräisiä terveystietoisuuksia. Tällaiset toimenpiteet eivät olisi yhtä tehokkaita kuluttajien terveyden suojelun varmistamiseksi, sillä kyseisessä 13 artiklassa tarkoitettujen tekijät ja ominaisuudet voivat lähtökohtaisesti kannustaa ihmisiä tupakoimaan (ks. vastaavasti tuomio *British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, 140 kohta). Ei näet voida sallia, että kyseiset tekijät ja ominaisuudet voidaan kiinnittää selkeässä ja täsmällisessä kuluttajien tiedottamisen tarkoituksessa siltä osin kuin ne on ennemminkin tarkoitettu sellaisten tupakkatuotteiden kuluttajien haavoittuvuuden hyödyntämiseen, jotka nikotiiniriippuvuutensa vuoksi ovat erityisen herkkiä kaikille tekijöille, jotka antavat ymmärtää, että tupakointiin liittyy jonkinlainen edullinen vaikutus, perustellakseen tottumuksiinsa liittyviä riskejä tai vähätelläkseen niitä.
- 161 Tämän perusteella on todettava, että kun unionin lainsäätäjä on kieltänyt direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tekijöiden ja ominaisuuksien kiinnittämisen vähittäismyyntipakkausten pakkausmerkintöihin, myyntipäällykseen ja itse tupakkatuotteeseen, vaikka niissä olisikin aineellisesti paikkansapitäviä tietoja, se on säilyttänyt oikean tasapainon sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden suojeluun liittyvien vaatimusten ja ihmisten terveyden suojeluun liittyvien vaatimusten välillä.
- 162 Direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohta ei siis ole ristiriidassa perusoikeuskirjan 11 artiklan eikä suhteellisuusperiaatteen kanssa.
- 163 Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei toisen kysymyksen tutkinnassa ole tullut esille seikkoja, jotka voivat vaikuttaa direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohdan pätevyteen.

*Kolmas kysymys*

- 164 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään, ovatko direktiivin 2014/40 7 artiklan 1 ja 7 kohta, 8 artiklan 3 kohta, 9 artiklan 3 kohta, 10 artiklan 1 kohdan a, c ja g alakohta ja 14 artikla pätemättömiä sillä perusteella, että niillä loukataan suhteellisuusperiaatetta.
- 165 Kyseinen periaate edellyttää vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että kyseessä olevan säännösten legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. vastaavasti tuomio *British American Tobacco (Investments)* ja *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, 122 kohta; tuomio *ERG ym.*, C-379/08 ja C-380/08, EU:C:2010:127, 86 kohta ja tuomio *Gauweiler ym.*, C-62/14, EU:C:2015:400, 67 ja 91 kohta).
- 166 Tämän tuomion edellä olevassa kohdassa mainittuja edellytyksiä koskevasta tuomioistuINVALVONNASTA on todettava, että unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavaltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella alalla, jolla siltä edellytetään poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemistä ja jolla sen on suoritettava monitahoisia arviointoja. Näin ollen tähän alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisten toimielimien tavoitteleman päämäärän saavuttamiseen (ks. vastaavasti tuomio *British American Tobacco (Investments)* ja *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, 123 kohta).
- 167 Näiden periaatteiden valossa on tarkastettava, loukataanko kolmannessa kysymyksessä tarkoitetuilla direktiivin 2014/40 säännöksillä suhteellisuusperiaatetta.

Kolmannen kysymyksen a kohta

- 168 Kolmannen kysymyksen a kohta koskee direktiivin 2014/40 7 artiklan 1 ja 7 kohdan pätevyyttä suhteellisuusperiaatteen kannalta. Kyseisissä säännöksissä kielletään sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattaminen, joissa on jokin tunnusomainen maku tai jotka sisältävät makuaineita jossain komponentissa, kuten suodattimissa, papereissa, pakkauksissa, patruunoissa tai muissa teknisissä ominaisuuksissa, jotka mahdollistavat kyseisten tupakkatuotteiden tuoksun tai maun tai niiden savun voimakkuuden muuttamisen.
- 169 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että mainittujen säännösten pätevyys on riitautettu sillä perusteella, että mentolin käyttöä koskeva kielto ei sovellu kyseisellä direktiivillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseen eikä se ole tarpeellinen sen saavuttamiseksi ja että mainitun kiellon vaikutus on suhteeton.
- 170 Mentolia sisältävien tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevan kiellon soveltuvuudesta on ensinnäkin väitetty, että kyseisellä kiellolla ei voida saavuttaa ihmisten terveyden suojelua koskevaa tavoitetta varsinkaan nuorten osalta, koska mentoli ei ole nuorten mielestä houkutteleva ja koska sen käyttö ei näin ollen voi helpottaa tupakan käytön aloittamista.
- 171 Tässä yhteydessä on huomautettava, että direktiivillä 2014/40 pyritään sen 1 artiklan mukaan kahteen tavoitteeseen eli helpottamaan tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa pitäen lähtökohtana varsinkin nuorten terveyden suojelun korkeaa tasoa.
- 172 Tältä osin on todettava yhtäältä, että – kuten tämän tuomion 125 kohdasta ilmenee – sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevalla kiellolla, joissa on jokin tunnusomainen maku, voidaan helpottaa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.



- 173 Toisaalta tämä kielto myös soveltuu varsinkin nuorten terveyden suojelun korkean tason varmistamiseen. Ei näet ole kiistetty, etteivätkö tietyt maku- ja aromiaineet olisi nuorten mielestä erityisen houkuttelevia ja etteikö niillä helpotettaisi tupakan käytön aloittamista.
- 174 Tämän tuomion 115 kohdassa on jo huomautettu väitteestä, jonka mukaan nuorten mielestä mentoli ei ole houkutteleva ja mentolin käyttö ei helpota tupakan käytön aloittamista, että unionin lainsäätävä saattoi pätevästi saattaa kaikki tunnusomaiset maut saman oikeudellisen järjestelmän alaisuuteen. Tästä seuraa, että sitä, että mainitulla kiellolla voidaan saavuttaa ihmisten terveyden suojelua koskeva tavoite, ei voida kyseenalaistaa yksinomaan tietyn maku- tai aromiaineen osalta.
- 175 On vielä korostettava, että puitesopimuksen 9 ja 10 artiklan osittaisten täytäntöönpano-ohjeiden – joille on annettava erityisen suuri näyttöarvo tämän tuomion 112 kohdassa esitettyjen toteamusten vuoksi – mukaan yhtenä maku- ja aromiaineena mentolilla edistetään ja ylläpidetään omalta osaltaan tupakointia ja sen miellyttävällä ominaisuudella pyritään siihen, että tupakkatuotteet ovat kuluttajien mielestä houkuttelevampia.
- 176 Direktiivillä 2014/40 pyritään lisäksi varmistamaan terveyden suojelun korkea taso kaikkien kuluttajien osalta, joten sitä, voidaanko tuo päämäärä saavuttaa kyseisellä direktiivillä, ei voida arvioida yksinomaan yhden ainoan kuluttajaryhmän kannalta.
- 177 Direktiivin 2014/40 7 artiklassa säädettyä kieltä ei siis voida pitää ilmeisen soveltumattomana sen tavoitteen saavuttamiseen, jona on helpottaa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa pitäen lähtökohtana varsinkin nuorten terveyden suojelun korkeaa tasoa.
- 178 Siltä osin kuin toiseksi on kyse tuon kiellon tarpeellisuudesta, on huomautettava yhtäältä, että – kuten tämän tuomion 110 kohdassa on jo korostettu – puitesopimuksen 9 ja 10 artiklan osittaisissa täytäntöönpano-ohjeissa suositellaan muun muassa, että puitesopimuksen sopimuspuolet kieltävät sellaisten mentolin kaltaisten ainesosien käytön, joilla voidaan parantaa tupakkatuotteiden makua. Kyseisten osittaisten täytäntöönpano-ohjeiden 1.1 jakson mukaan puitesopimuksen sopimuspuolia kannustetaan lisäksi soveltamaan mainituissa ohjeissa suositeltuja toimenpiteitä pidemmälle meneviä toimenpiteitä.
- 179 Unionin lainsäätävä saattoi siis legitimitä näiden suositusten perusteella ja laajaa harkintavaltaansa käyttäen kieltää kaikki tunnusomaiset maut.
- 180 Eräiden pääasian asianosaisten suosittelemista vähemmän rajoittavista toimenpiteistä on toisaalta huomautettava, ettei niillä voida saavuttaa yhtä hyvin tavoiteltua päämäärää.
- 181 Sen ikärajan nostamisella, josta alkaen tupakkatuotteita, joissa on jokin tunnusomainen maku, voidaan käyttää yksinomaan kyseisten tupakkatuotteiden osalta ei näet voida vähentää kyseisten tuotteiden houkuttelevuutta eikä näin ollen estää henkilöitä, jotka ylittävät vahvistetun ikärajan, aloittamasta tupakan käyttöä. Lisäksi on niin, että kyseisen ikärajan nostamisesta seuraava myyntikielto voidaan joka tapauksessa kiertää helposti mainittuja tuotteita myytäessä.
- 182 Tupakkatuotteiden, joissa on jokin tunnusomainen maku, vaarallisuuden kohdistuvien tiedotuskampanjojen järjestämisellä ei sellaisenaan voida poistaa tällaisten tuotteiden markkinoille saattamista koskevien kansallisten säännösten välisiä eroavuuksia ja siis parantaa sisämarkkinoiden toimintaedellytyksiä.



- 183 Kiellettyjen tai sallittujen maku- ja aromiaineiden luetteloiden laatimisesta on todettava, että kyseisen toimenpiteen seurauksena voisi olla se, että erityyppisiä tupakkatuotteita, joissa on jokin tunnusomainen maku, aletaan kohdella perusteettomasti eri tavalla. Tällaiset luettelot voivat lisäksi vanhentua nopeasti valmistajien liiketoimintastrategioiden jatkuvasti kehittyessä tai ne voidaan helposti kiertää.
- 184 On siis todettava, että sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevalla kiellolla, joissa on jokin tunnusomainen maku, ei selvästikään ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.
- 185 Mentolin käyttöä tunnusomaisena makuna koskevan kiellon väitetysti suhteettomista vaikutuksista niiden epäedullisten taloudellisten ja yhteiskunnallisten seurausten vuoksi, jotka kyseinen kiello aiheuttaisi, on kolmanneksi huomautettava, että vaikka unionin lainsäätäjällä onkin laaja normatiivinen valta – kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa –, sen on perustettava valintansa objektiivisiin kriteereihin ja tutkittava, ovatko valitulla toimenpiteellä tavoiteltavat päämäärät omiaan oikeuttamaan tiettyjen toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset (ks. vastaavasti tuomio Luxemburg v. parlamentti ja neuvosto, C-176/09, EU:C:2011:290, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 186 EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta laaditun pöytäkirjan (N:o 2) 5 artiklan mukaan näet esityksissä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi toimiksi on otettava huomioon, että taloudellisille toimijoille aiheutuvan rasituksen olisi pysyttävä mahdollisimman pienenä ja sen olisi oltava suhteutettu saavutettavaan tavoitteeseen.
- 187 Tässä tapauksessa on todettava, että unionin lainsäätäjä on huolehtinut siitä, että sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevan kiellon, joissa on jokin tunnusomainen maku, epäedullisia taloudellisia ja yhteiskunnallisia seurauksia on lievennetty.
- 188 Ensimmäiseksi on siten todettava, että direktiivin 2014/40 7 artiklan 14 kohdassa säädetään sopeutumisajan myöntämiseksi sekä tupakkateollisuudelle että kuluttajille, että sellaisten tupakkatuotteiden osalta, joissa on jokin erityinen tunnusomainen maku ja joiden myyntimäärä unionin laajuisesti on vähintään 3 prosenttia myynnistä tietyssä tuoteluokassa, kyseisten tuotteiden markkinoille saattamista unionissa koskevaa kielloa sovelletaan vasta 20.5.2020 alkaen.
- 189 Tämän tuomion 98, 117 ja 132 kohdassa tarkoitettu vaikutustenarvioinnista (1. osa, s. 114 ja 6. osa, s. 2) – jota ei ole riitautettu tältä osin – ilmenee toiseksi, että kyseinen kiello tarkoittaisi 0,5–0,8 prosentin suuruista savukkeiden käytön laskua unionissa viiden vuoden ajanjakson aikana.
- 190 Kyseiset seikat osoittavat, että unionin lainsäätäjä on punninnut yhtäältä mainitun kiellon taloudellisia seurauksia ja toisaalta vaatimusta varmistaa perusoikeuskirjan 35 artiklan toisen virkkeen sekä SEUT 9 artiklan, SEUT 114 artiklan 3 kohdan ja SEUT 168 artiklan 1 kohdan mukaisesti ihmisten terveyden suojelun korkea taso sellaisen tuotteen osalta, joka on ominaisuuksiltaan syöpää aiheuttava, perimää muuttava ja lisääntymiselle vaarallinen. Direktiivin 2014/40 7 artiklassa säädetyn kiellon vaikutus ei siis ole ilmeisen suhteeton.
- 191 Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei kolmannen kysymyksen a kohdan tarkastelussa ole tullut esille seikkoja, jotka voivat vaikuttaa direktiivin 2014/40 7 artiklan 1 ja 7 kohdan pätevyteen.

#### Kolmannen kysymyksen b kohta

- 192 Kolmannen kysymyksen b kohdan kohteena olevat säännökset käsittävät tupakkatuotteiden pakkausmerkinnöistä ja pakkauksista annettuja eri sääntöjä, jotka koskevat pääosin direktiivin 2014/40 8 artiklan 3 kohdassa säädettyä terveysvaroitusten koskemattomuutta pakkauksen avaamisen

jälkeen, kyseisen direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa mainittuja yleisen terveysvaroituksen ja tiedotusviestin sijaintia ja vähimmäismittoja, mainitun direktiivin 10 artiklan 1 kohdan g alakohdassa asetettuja yhdistettyjen terveysvaroitusten vähimmäismittoja ja saman direktiivin 14 artiklassa vahvistettua savukkeiden vähittäismyyntipakkausten muotoa ja vähittäismyyntipakkauksessa olevien savukkeiden vähimmäismäärää.

- 193 Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että kaikkien kyseisten säännösten pätevyys on riitautettu erittäin pintapuolisesti ja yleisesti sillä perusteella ensinnäkin, että kyseiset säännökset eivät ole soveltuvia kansanterveyden suojelun tavoitteen saavuttamiseen eivätkä tarpeellisia kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. Säädettyjen vaatimusten, joiden katsotaan menevän aivan liian pitkälle, sijaan olisi näet olemassa vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, kuten muun muassa vaatimus, jonka mukaan terveysvaroitusten on oltava näkyvissä kokonaan eikä niitä saa muuttaa paketin muodolla. Riitautetut vaatimukset estävät toiseksi eriyttämistä tupakkatuotteita ja aiheuttavat kilpailun vääristymistä. Direktiivin 2014/40 14 artiklan 1 kohdassa säädettyä vaatimusta, jonka mukaan savukkeiden vähittäismyyntipakkauksessa on vähintään 20 savuketta, ei kolmanneksi voida perustella kansanterveyden suojelulla.
- 194 Suurimmassa osassa näistä väitteistä kyseenalaistetaan noiden vaatimusten oikeasuhteisuus yksinomaan ihmisten terveyden suojelun korkean tason varmistamisesta muodostuvan tavoitteen kannalta, ja niissä jätetään ottamatta huomioon tavoite, joka koskee sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan helpottamista, ja unohdetaan, että mainitulla direktiivillä ja erityisesti kolmannen kysymyksen b kohdassa tarkoitetuilla säännöksillä pyritään näihin kumpaankin tavoitteeseen.
- 195 Kuten tämän tuomion 97–105 kohdassa on todettu, direktiivin 2014/40 II osaston II luvun säännöksillä, joihin mainitussa kysymyksessä tarkoitettut säännökset kuuluvat, myötävaikutetaan tupakkatuotteiden sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantamiseen poistamalla asiaa koskevat eroavuudet jäsenvaltioiden säännöstöjen väliltä.
- 196 Sama koskee direktiivin 2014/40 14 artiklan 1 kohdassa asetettua ja ennakkoratkaisupyyntöissä erityisesti mainittua pakettissa olevien savukkeiden vähimmäismäärää. Kyseisellä vaatimuksella pyritään näet pääasiallisesti jäsenvaltioiden säännöstöjen välisten erojen poistamiseen, kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 28 perustelukappale osoittaa.
- 197 Kysymyksessä olevilla vaatimuksilla edistetään toisaalta ihmisten terveyden suojelun korkean tason varmistamisesta muodostuvan tavoitteen toteutumista. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 191 ja 192 kohdassa huomauttanut, innovatiiviset, ennennäkemättömät tai omaperäiset muodot voivat vaikuttaa osaltaan tuotteen houkuttelevuuden ylläpitämiseen tai lisäämiseen ja kannustaa sen kulutukseen. Samoin tietyt pakkauksen muodot voivat rajoittaa terveysvaroitusten näkyvyyttä ja heikentää näin ollen niiden tehokkuutta, kuten direktiivin 2014/40 johdanto-osan 25 ja 28 perustelukappaleesta seuraa. Vaatimuksesta, jonka mukaan vähittäismyyntipakkauksessa on oltava vähintään 20 savuketta, on todettava, että kyseinen vaatimus johtuu siitä, että pienet myyntiyritykset ovat houkuttelevampia tupakan käytön aloittamiseen, koska kuluttaja on taipuvainen katsomaan, että ne maksavat vähemmän, ne aiheuttavat epätodennäköisemmin riippuvuutta ja ne ovat psykologisesti hyväksyttävämpiä.
- 198 Tämän tuomion 193 kohdassa suositellusta vähemmän rajoittavasta toimenpiteestä on riittävää huomauttaa, ettei sillä pyritä poistamaan jäsenvaltioiden säännöstöjen välisiä eroavuuksia tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjen ja pakkausten osalta eikä sillä voida siis toteuttaa sisämarkkinoiden toiminnan parantamisesta muodostuvaa päämäärää.
- 199 Vaikka on totta, että kyseiset vaatimukset ovat luonteeltaan omiaan lisäämään tietyissä määrin tupakkatuotteiden samankaltaisuutta, ne koskevat kuitenkin vain tietyjä kyseisten tuotteiden pakkausmerkintöihin ja pakkauksiin liittyviä näkökohtia, joten niillä jätetään riittävästi mahdollisuuksia kyseisten tuotteiden eriyttämiseen.

- 200 Edellä esitetyn perusteella ei voida katsoa, että direktiivin 2014/40 8 artiklan 3 kohdassa, 9 artiklan 3 kohdassa, 10 artiklan 1 kohdan g alakohdassa ja 14 artiklassa säädetyt vaatimukset ovat ilmeisen soveltumattomia tai niillä ylitetään selvästi se, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, jona on parantaa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden toimintaedellytyksiä pitäen lähtökohtana varsinkin nuorten terveyden suojelun korkeaa tasoa.
- 201 Tämän vuoksi on todettava, ettei kolmannen kysymyksen b kohdan tutkinnassa ole tullut esiin seikkoja, jotka voivat vaikuttaa kyseisten säännösten pätevyYTEEN.

#### Kolmannen kysymyksen c kohta

- 202 Direktiivin 2014/40 10 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdassa, jotka ovat kolmannen kysymyksen c kohdan kohteena, säädetään oleellisilta osin, että kussakin vähittäismyyntipakkauksessa tai myyntipäällyksessä on oltava yhdistetyt terveysvaroitukset, jotka muodostuvat jostakin kyseisen direktiivin liitteessä I luetelluista teksteistä ja kyseisen direktiivin II liitteessä olevasta vastaavasta värivalokuvasta, ja yhdistettyjen terveysvaroitusten on katettava 65 prosenttia kunkin vähittäismyyntipakkauksen etu- ja takapuolen ulkopinnasta.
- 203 Kyseisten säännösten pätevyys on riitautettu lähinnä mainituille varoituksille varatun tilan laajuuden vuoksi. Ensinnäkin siis väitetään, että tällainen laajuus ei sovellu kansanterveyden suojelua koskevan tavoitteen saavuttamiseen eikä ole tarpeellinen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi, toiseksi, että kyseinen 65 prosentin suuruinen osuus on mielivaltainen eikä sitä voida perustella puitesopimuksen suosituksilla, ja kolmanneksi, että sen vaikutukset ovat ilmeisen suhteettomia.
- 204 Aluksi on huomautettava suurikokoisten yhdistettyjen terveysvaroitusten soveltuvuudesta, että puitesopimuksen 11 artiklan täytäntöönpano-ohjeiden 7 kohdassa selitetään, että sellaisista pienikokoisista varoituksista poiketen, joissa on ainoastaan tekstiä, suurikokoisemmat varoitukset, joissa on kuvia, on helpompi huomata, niillä voidaan tiedottaa paremmin terveysriskeistä, ne vetoavat paremmin tunteisiin ja niillä voidaan kannustaa paremmin tupakankäyttäjiä vähentämään käyttöönsä tai lopettamaan se. Tällaisilla varoituksilla voidaan myös säilyttää paremmin niiden tehokkuus ajan mittaan, ja ne ovat erityisen tuloksellisia tiedotettaessa terveysvaikutuksista vähemmän koulutetuille henkilöille, lapsille ja nuorille.
- 205 Suurikokoisten yhdistettyjen terveysvaroitusten kiinnittäminen ei siis ole ilmeisen soveltumattomaa tavoitellun päämäärän saavuttamiseen.
- 206 Tämän jälkeen on huomautettava yhdistetyille terveysvaroituksille direktiivin 2014/40 10 artiklan 1 kohdan a ja c kohdan mukaan varatun tilan koon väitetystä mielivaltaisuuudesta, että puitesopimuksen 11 artiklan 1 kohdan b alakohdan iv alakohdan mukaan kyseisten varoitusten olisi katettava ”vähintään 50 [prosenttia]” pakkauksen pääasiallisesta näkyvästä pinta-alasta ja niiden on katettava vähintään 30 prosenttia pakkauksen pääasiallisesta näkyvästä pinta-alasta.
- 207 Tässä yhteydessä puitesopimuksen 11 artiklan täytäntöönpano-ohjeiden 12 kohdassa suositellaan, että sopimuspuolet tutkivat mahdollisuutta käyttää terveysvaroituksia ja viestejä, jotka kattavat ”yli 50 prosenttia” pakkauksen pääasiallisesta näkyvästä pinta-alasta, ja pyrkivät pääsemään siihen, että ne täyttävät ”mahdollisimman suuren osan” kyseisistä pinta-aloista, sillä olemassa olevan näytön mukaan ”terveysvaroitusten ja muiden viestien koko lisää niiden tehokkuutta”.
- 208 Tässä yhteydessä unionin lainsäätäjää ei voida arvostella siitä, että se on toiminut mielivaltaisesti vahvistaessaan direktiivin 2014/40 10 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdassa 65 prosentin suuruisen osuuden yhdistetyille terveysvaroituksille varatulle tilalle. Kyseinen valinta perustuu näet puitesopimuksen suosituksista ilmeneviin arviointiperusteisiin, ja se on tehty lisäksi sitä tämän tuomion 166 kohdassa mieleen palautettua laajaa harkintavaltaa noudattaen, joka kyseisellä lainsäätäjällä on.

- 209 Lopuksi on huomautettava kyseessä olevan toimenpiteen tarpeellisuudesta ja sen väitetysti suhteettomista vaikutuksista valmistajien mahdollisuuteen esittää kuluttajille asianomaista tuotetta koskevat tiedot yhtäältä, että kyseisille varoituksille varattu osuus jättää riittävästi tilaa tämän tyyppisille tiedoille vähittäismyyntipakkauksissa.
- 210 Toisaalta näin asetetut rajoitukset on asetettava tasapainoon sen vaatimuksen kanssa, jona on varmistaa ihmisten terveyden suojelun korkea taso alalla, jolle on ominaista asianomaisen tuotteen myrkyllisyys ja sen vaikutukset riippuvuuden osalta.
- 211 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ei ole ilmeistä, että unionin lainsäätäjäksi olisi direktiivin 2014/40 10 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdan antaessaan ylittänyt selvästi ne rajat, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista sen tavoitteen saavuttamiseksi ja tähän soveltuva, jona on parantaa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden toimintaedellytyksiä pitäen lähtökohtana varsinkin nuorten terveyden suojelun korkeaa tasoa.
- 212 Edellä esitetystä seuraa, ettei kolmannen kysymyksen c kohdan tutkinnassa ole tullut esille seikkoja, jotka voivat vaikuttaa direktiivin 2014/40 10 artiklan 1 kohdan a ja c kohdan pätevyteen.

#### *Seitsemäs kysymys*

- 213 Tämän tuomion 52 kohdassa esitetyn toteamuksen nojalla seitsemänten kysymykseen on vastattava ainoastaan siltä osin kuin se koskee direktiivin 2014/40 7 artiklan pätevyyttä toissijaisuusperiaatteen kannalta.
- 214 Tässä yhteydessä on tarkennettava, että ennakkoratkaisupyyntöön ei viitata mihinkään kyseiseen periaatteeseen perustuvaan pätemättömyysperusteeseen, joka koskee mainittua direktiiviä kokonaisuudessaan. Riitauttaminen koskee näet pelkästään kyseisen direktiivin 7 artiklan pätevyyttä siltä osin kuin kyseisessä artiklassa kielletään mentolia tunnusomaisena makuna sisältävien tupakkatuotteiden markkinoille saattaminen unionissa. Unionin lainsäätäjän väitetään vain todenneen kaavamaisesti, että toissijaisuusperiaatetta on noudatettu, osoittamatta, että kyseisestä kiellosta seuraavat edut sisämarkkinoille ovat sellaiset, että ne oikeuttavat unionin toiminnan. Kansanterveyden suojelun tavoite olisi näet voitu saavuttaa riittävällä tavalla jäsenvaltioiden tasolla.
- 215 Toissijaisuusperiaate ilmaistaan SEU 5 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain siinä tapauksessa ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, jotka suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten takia voidaan siis toteuttaa paremmin unionin tasolla. EU-sopimukseen ja EUT-sopimukseen liitetyn toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta laaditun pöytäkirjan (N:o 2) 5 artiklassa määrätään lisäksi suuntaviivoista sen arvioimiseksi, täyttyvätkö kyseiset edellytykset (tuomio Viro v. parlamentti ja neuvosto, C-508/13, EU:C:2015:403, 44 kohta).
- 216 Toissijaisuusperiaatteen noudattamista valvovat ensi vaiheessa poliittisella tasolla kansalliset parlamentit kyseisessä pöytäkirjassa tässä tarkoituksessa vahvistettujen menettelyjen mukaan.
- 217 Kyseinen valvonta kuuluu jälkimmäisessä vaiheessa unionin tuomioistuimille, joiden on tarkastettava se, että SEU 5 artiklan 3 kohdassa vahvistettuja aineellisia edellytyksiä noudatetaan, sekä se, että mainitussa pöytäkirjassa määrättyjä menettelyllisiä takeita noudatetaan.
- 218 SEU 5 artiklan 3 kohdassa vahvistettujen aineellisten edellytysten noudattamista koskevasta tuomioistuinvalvonnasta on ensimmäiseksi todettava, että unionin tuomioistuimen on tarkastettava, saattoiko unionin lainsäätäjäksi katsoa yksityiskohtaisten seikkojen perusteella, että suunnitellun toiminnan tavoite voitiin toteuttaa paremmin unionin tasolla.

- 219 Kun kyseessä on sellainen ala, kuten nyt käsiteltävässä asiassa sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen, joka ei kuulu aloihin, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta, on selvitettävä, voitiinko direktiivin 2014/40 tavoite saavuttaa paremmin unionin tasolla (ks. vastaavasti tuomio *British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, 179 ja 180 kohta).
- 220 Kuten tämän tuomion 143 kohdassa on mainittu, direktiivillä 2014/40 pyritään tältä osin kahteen tavoitteeseen eli tavoitteeseen helpottaa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa pitäen lähtökohtana varsinkin nuorten terveyden suojelun korkeaa tasoa.
- 221 Vaikka oletettaisiin, että kyseinen toinen tavoite voitaisiin saavuttaa paremmin jäsenvaltioiden tasolla, tuohon tavoitteeseen pyrkiminen tällä tasolla olisi kuitenkin omiaan vahvistamaan tai jopa saamaan aikaan tilanteita, joissa tietyt jäsenvaltiot sallivat tiettyjä tunnusomaisia makuja sisältävien tupakkatuotteiden markkinoille saattamisen kun taas muut jäsenvaltiot kieltävät sen, mikä olisi siten täysin vastoin direktiivin 2014/40 ensisijaista tavoitetta eli tavoitetta parantaa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden toimintaa.
- 222 Mainitun direktiivin kahden tavoitteen keskinäisestä riippuvuudesta seuraa, että unionin lainsäätävä saattoi legitimitiä katsoa, että sen toimintaan oli kuuluttava tupakkatuotteiden, joissa on jokin tunnusomainen maku, markkinoille saattamista unionissa koskevan järjestelmän käyttöön ottaminen ja että tämän keskinäisen riippuvuuden vuoksi nämä kaksi tavoitetta voitiin toteuttaa paremmin unionin tasolla (ks. analogisesti tuomio *Vodafone ym.*, C-58/08, EU:C:2010:321, 78 kohta ja tuomio *Viro v. parlamentti* ja neuvosto, C-508/13, EU:C:2015:403, 48 kohta).
- 223 Kuten tämän tuomion 115 kohdassa on todettu, unionin lainsäätävä saattoi lisäksi pätevästi saattaa kaikki tunnusomaiset maut saman oikeudellisen järjestelmän alaisuuteen.
- 224 Näin ollen on hylättävä väitteet, joilla pyritään osoittamaan, että ihmisten terveyden suojelua koskeva tavoite olisi voitu saavuttaa paremmin kansallisella tasolla siltä osin kuin on kyse erityisesti sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevasta kiellosta, joissa on jokin tunnusomainen maku.
- 225 Muotomääräysten noudattamisesta ja erityisesti direktiivin 2014/40 perusteluista toissijaisuusperiaatteen kannalta on toiseksi huomautettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusteluvollisuuden noudattamista on arvioitava riidanalaisen toimen sanamuodon lisäksi sen asiayhteyden ja asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella (ks. vastaavasti tuomio *Viro v. parlamentti* ja neuvosto, C-508/13, EU:C:2015:403, 61 kohta).
- 226 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on selvää, että komission esittämä direktiiviehdotus ja komission laatima vaikutustenarviointi sisältävät riittävästi seikkoja, joista ilmenevät selkeästi ja yksiselitteisesti ne edut, jotka liittyvät unionin tasolla eikä jäsenvaltioiden tasolla toteutettuun toimintaan.
- 227 On siis osoitettu oikeudellisesti riittävällä tavalla, että unionin lainsäätävä sekä kansalliset parlamentit ovat kyseisten seikkojen nojalla voineet arvioida, oliko mainittu ehdotus toissijaisuusperiaatteen mukainen, samalla kun yksityiset voivat niiden johdosta selvittää kyseiseen periaatteeseen liittyvät perustelut ja unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa.
- 228 Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei seitsemännen kysymyksen tutkinnassa ole tullut esille seikkoja, jotka voivat vaikuttaa direktiivin 2001/40 7 artiklan pätevyteen.



## Oikeudenkäyntikulut

229 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta 3.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/40/EU 24 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön muita vaatimuksia tupakkatuotteiden pakkauksiin liittyvien sellaisten näkökohtien osalta, joita ei ole yhdenmukaistettu kyseisellä direktiivillä.**
- 2) **Direktiivin 2014/40 13 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sen mukaan vähittäismyyntipakkausten pakkausmerkintöihin, myyntipäällykseen ja itse tupakkatuotteisiin ei saa kiinnittää kyseisen säännöksen kohteena olevia tietoja, vaikka ne pitäisivätkin aineellisesti paikkansa.**
- 3) **High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Divisionin (Administrative Court) (alioikeus (Englanti ja Wales), Queen’s Bench -osasto (hallintoasioiden jaosto)) esittämien ennakkoratkaisukysymysten tutkinnassa ei ole tullut esille seikkoja, jotka voivat vaikuttaa direktiivin 2014/40 7 artiklan, 18 artiklan, 24 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä kyseisen direktiivin II osaston II luvussa olevien säännösten pätevyteen.**

Allekirjoitukset