



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

22 päivänä marraskuuta 2018*

Ennakkoratkaisupyyntö – Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen – Tupakkatuotteiden valmistaminen, esittämistapa ja myynti – Direktiivi 2014/40/EU – 1 artiklan c alakohta ja 17 artikla – Suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskeva kielto – Pätevyys

Asiassa C-151/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Englannin ja Walesin alioikeus, Queen's Bench -osasto (hallintojaosto), Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 9.3.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 24.3.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Swedish Match AB

vastaaan

Secretary of State for Health,

New Nicotine Alliancen osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: varapresidentti R. Silva de Lapuerta, joka hoitaa ensimmäisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J.-C. Bonichot, E. Regan, C. G. Fernlund ja S. Rodin (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: H. Saugmandsgaard Øe,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.1.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Swedish Match AB, edustajinaan P. Tridimas, barrister, ja M. Johansson, advokat,
- New Nicotine Alliance, edustajanaan P. Diamond, barrister,
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään S. Brandon, avustajanaan I. Rogers, QC,
- Unkarin hallitus, asiamiehinään Z. Fehér, G. Koós ja M. M. Tátrai,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

- Suomen hallitus, asiamiehenään H. Leppo,
- Norjan hallitus, asiamiehenään M. Reinertsen Norum, avustajanaan K. Moen, advocate,
- Euroopan parlamentti, asiamiehinään A. Tamás ja I. McDowell,
- Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Simm, E. Karlsson ja A. Norberg,
- Euroopan komissio, asiamiehinään L. Flynn ja J. Tomkin,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.4.2018 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 2014, L 127, s. 1) 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevyyttä.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Swedish Match AB ja Secretary of State for Health (terveysministeriön valtiosihteeri, Yhdistynyt kuningaskunta) ja jossa on kyse suussa käytettäväksi tarkoitetun tupakan tuottamista ja toimittamista Yhdistyneessä kuningaskunnassa koskevan kiellon laillisuudesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 3 Direktiivin 2014/40 johdanto-osan 32 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”[Tupakkatuotteiden merkintöjä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 13.11.1989 annetulla] neuvoston direktiivillä 89/622/ETY [(EYVL 1989, L 359, s. 1)] kiellettiin tietyn tyyppisen suussa käytettäväksi tarkoitetun tupakan myynti jäsenvaltioissa. [Tupakkatuotteiden valmistamista, esittämistapaa ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 5.6.2001 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivillä 2001/37/EY [– Komission lausuma (EYVL 2001, L 194, s. 26)] vahvistettiin tämä kieltö. [Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1)] 151 artiklassa myönnetään Ruotsille poikkeus kiellosta. Suussa käytettäväksi tarkoitetun tupakan myyntiä koskeva kieltö olisi pidettävä voimassa, jotta estettäisiin sellaisen tuotteen tulo unioniin (Ruotsia lukuun ottamatta), joka aiheuttaa riippuvuutta ja haitallisia terveysvaikutuksia. Sellaisten muiden savuttomien tupakkatuotteiden osalta, joita ei tuoteta massamarkkinoita varten, tiukat säännökset pakkausmerkinnöistä ja niiden ainesosia koskevat tietyt säännökset ovat riittäviä, jotta niiden markkinat eivät kasva perinteistä käyttöä laajemmaksi.”

- 4 Direktiivin 2014/40 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

– –

c) kielto saattaa markkinoille suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa;

--”

5 Kyseisen direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

--

5) ’savuttomalla tupakkatuotteella’ tupakkatuotetta, jota ei polteta, mukaan luettuna purutupakka, nenänuuska ja suussa käytettäväksi tarkoitettu tupakka;

--

8) ’suussa käytettäväksi tarkoitettulla tupakalla’ kaikkia suussa käytettäväksi tarkoitettuja, kokonaan tai osittain tupakasta valmistettuja tupakkatuotteita, jauheena tai pieninä paloina tai jonakin näiden muotojen yhdistelmänä, varsinkin annospusseissa tai huokoisissa pusseissa tarjottavia, lukuun ottamatta hengitettäväksi tai pureskeltäväksi tarkoitettuja tuotteita;

9) ’poltettavaksi tarkoitetuilla tupakkatuotteilla’ muita tupakkatuotteita kuin savuttomia tupakkatuotteita;

--

14) ’uudella tupakkatuoteryhmällä’ tupakkatuotetta, joka

a) ei ole mikään seuraavista: savuke, kääretupakka, piipputupakka, vesipiipputupakka, sikari, pikkusikari, purutupakka, nenänuuska tai suussa käytettäväksi tarkoitettu tupakka, ja

b) saatetaan markkinoille 19 päivän toukokuuta 2014 jälkeen;

--”

6 Mainitun direktiivin 17 artiklassa, jonka otsikko on ”Suussa käytettäväksi tarkoitettu tupakka”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on kiellettävä suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakan markkinoille saattaminen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirjan 151 artiklan soveltamista.”

7 Direktiivin 2014/40 19 artiklan, jonka otsikko on ”Uusista tupakkatuotteista ilmoittaminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on vaadittava uusien tupakkatuotteiden valmistajia ja tuojia ilmoittamaan jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille mahdollisista sellaisista tuotteista, joita ne aikovat saattaa kyseisille kansallisille markkinoille. --”

8 Kyseisen direktiivin 24 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 9 Swedish Match on Ruotsiin sijoittautunut osakeyhtiö, joka pitää kaupan pääasiallisesti savuttomia tupakkatuotteita, erityisesti nuuskaa.
- 10 Swedish Match nosti 30.6.2016 Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimissa kanteen riitauttaakseen tupakkatuotteista ja vastaavista tuotteista annetun vuoden 2016 asetuksen (Tobacco and Related Products Regulations 2016) 17 §:n, jolla direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohta ja 17 artikla on saatettu osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä ja jossa säädetään, että ”kukaan ei saa tuottaa tai toimittaa suussa käytettäväksi tarkoitettua tupakkaa”, laillisuuden.
- 11 Swedish Match kyseenalaistaa kyseisen kanteen yhteydessä direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevyyden syrjintäkiellon periaatteen kannalta, koska kyseisillä säännöksillä otetaan käyttöön erilainen kohtelu yhtäältä suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden, joita ei saa saattaa markkinoille, ja toisaalta sellaisten muiden savuttomien tupakkatuotteiden, uusien tupakkatuotteiden, savukkeiden ja muiden poltettavaksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden sekä sähkösavukkeiden välillä, joiden kuluttaminen ei ole kiellettyä. Suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden kieltämistä ei myöskään voida perustella kansanterveyteen liittyvillä syillä, koska tämänhetkiset tieteelliset tiedot, joita ei ollut käytettävissä direktiivin 89/622 muuttamisesta 15.5.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/41/ETY (EYVL 1992, L 158, s. 30) antamisajankohtana, osoittavat, että kyseiset tuotteet ovat muihin savuttomiin tupakkatuotteisiin verrattuna riskiasteikon alapäässä haitallisten terveysvaikutusten osalta. Millään tiedolla ei myöskään tueta ajatusta siitä, että suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden käyttöä olisi pidettävä ”ensi askeleena” tupakan polttamiseen. Kieltoa ei voida Swedish Matchin mukaan perustella myöskään nuuskan uutuudella, koska direktiivin 2014/40 2 artiklan 14 alakohdassa tarkoitettuja uusia tupakkatuotteita ei ole kielletty kyseisessä direktiivissä, vaikka tältä osin ei ole olemassa tieteellisiä tietoja ja vaikka näillä tuotteilla on mahdollisia haitallisia vaikutuksia terveyteen. Perusteluna syrjinnälle, jonka kohteeksi suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteet ovat joutuneet, ei voida pitää myöskään sitä, että kyseiset tuotteet on tarkoitettu suurelle yleisölle, koska myös muut mainitun direktiivin soveltamisalaan kuuluvat tuotteet ja erityisesti muut savuttomat tupakkatuotteet, sähkösavukkeet ja uudet tupakkatuotteet on tarkoitettu suurelle yleisölle.
- 12 Swedish Match väittää lisäksi, että kiello saattaa markkinoille suussa käytettäväksi tarkoitettuja tupakkatuotteita on ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa, koska direktiivin 2014/40 johdanto-osan perustelukappaleissa, komission laitimassa 19.12.2012 päivätyssä vaikutustenarvioinnissa, 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, s. 49 ja sitä seuraavat sivut) (jäljempänä vaikutustenarviointi), tai missään muussakaan asiakirjassa ei todeta, miltä osin tällainen kiello on tarpeellinen ja soveltuva jonkin oikeutetun tavoitteen kannalta. Tältä osin ei voida vedota ennalta varautumisen periaatteeseen, sillä mainittu kiello ei ole johdonmukainen muiden sellaisten tupakkatuotteiden markkinoille saattamisen sallimiseen nähden, joiden myrkyllisyys on kuitenkin tämänhetkisten tieteellisten tietojen perusteella suurempi.

- 13 Swedish Match toteaa tämän jälkeen, että suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden täydellinen kieltäminen ei ole toissijaisuusperiaatteen mukaista siltä osin, kuin siinä ei oteta huomioon kullekin jäsenvaltiolle ominaisia olosuhteita. Tämä lähestymistapa ei ole tarpeen, mistä on osoituksena se, että direktiivissä 2014/40 itsessään jätetään jäsenvaltioille tiettyä liikkumavaraa, kun ne antavat muita tupakkatuotteita koskevia säännöstöjään.
- 14 Direktiivistä 2014/40 ja sen asiayhteydestä ei myöskään ilmene selkeästi niitä syitä, joiden vuoksi suussa käytettäväksi tarkoitettuja tupakkatuotteita syrjitään suhteessa muihin savuttomiin tupakkatuotteisiin, sähkösavukkeisiin, uusiin tupakkatuotteisiin ja savukkeisiin. Unionin lainsäätäjä ei siis ole noudattanut SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrättyä perusteluvollisuutta.
- 15 Suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskeva kielto merkitsee Swedish Matchin mukaan myös tavaroiden vapaan liikkuvuuden perusteetonta rajoitusta, sillä se ei ole syrjäytäkiellon periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen eikä sen osalta ole noudatettu perusteluvollisuutta.
- 16 Sen lisäksi, ettei unionin tuomioistuimella ole vielä ollut tilaisuutta lausua direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevydestä, Swedish Match väittää niin ikään, että 14.12.2004 annettu tuomiota Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802) ei voida soveltaa pääasiaan, koska viimeaikaiset tieteelliset tiedot suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden väitetyistä haitallisista vaikutuksista ovat ristiriidassa kyseisessä tuomiossa esitettyjen toteamusten kanssa, koska direktiivillä 2014/40 käyttöön otetut järjestelmät poikkeavat merkittävästi direktiivillä 2001/37 käyttöön otetuista järjestelmistä ja koska lopuksi tupakkatuotteiden markkinat ovat muuttuneet huomattavasti mainitun tuomion antamisen jälkeen.
- 17 Terveysministeriön valtiosihteeri katsoo puolustuksessa, että unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettava ennakkoratkaisupyynnöksi direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevydestä, ja selittää erityisesti, että ainoastaan unionin tuomioistuimella on toimivalta todeta direktiivi tai sen osa pätemättömäksi.
- 18 New Nicotine Alliance, joka on rekisteröity yhdistys, jonka tavoitteena on edistää kansanterveyttä vähentämällä tupakan haittoja (jäljempänä NNA), ja jolle on annettu lupa osallistua pääasian käsittelyyn väliintulijana, väittää ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, että suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskeva kielto on ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa ja sillä rikotaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 1, 7 ja 35 artiklaa. Tällainen kielto ei näet ole tarkoituksenmukainen kansanterveyden suojelun tavoitteen saavuttamiseen, koska sen johdosta kuluttajilla, jotka haluavat välttää käyttämästä savukkeita ja muita poltettavaksi tarkoitettuja tupakkatuotteita, ei ole mahdollisuutta siirtyä käyttämään vähemmän vaarallista tuotetta, kuten tässä tarkoituksessa sähkösavukkeiden menestys ja tupakan haitallisia vaikutuksia Ruotsissa koskevat tieteelliset tiedot osoittavat. Nuuska muodostaa kuitenkin yhdessä muiden, Yhdistyneessä kuningaskunnassa jo saatavilla olevien tupakan haittoja vähentävien tuotteiden kanssa osan kyseisten haittojen vähentämistä koskevaa johdonmukaista strategiaa.
- 19 Tässä tilanteessa High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Englannin ja Walesin alioikeus, Queen's Bench -osasto (hallintojaosto), Yhdistynyt kuningaskunta) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko direktiivin [2014/40] 1 artiklan c alakohta ja 17 artikla pätemättömiä seuraavista syistä:

- I) unionin yleisen syrjäytäkiellon periaatteen loukkaaminen
- II) unionin yleisen suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

- III) SEU 5 artiklan 3 kohdan rikkominen ja unionin toissijaisuusperiaatteen loukkaaminen
- IV) [SEUT] 296 artiklan toisen kohdan rikkominen
- V) SEUT 34 ja SEUT 35 artiklan rikkominen
- VI) [perusoikeuskirjan] 1, 7 ja 35 artiklan rikkominen?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii ennakkoratkaisukysymyksellään direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevyyttä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, suhteellisuusperiaatteen, toissijaisuusperiaatteen, SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrätyn perusteluvollisuuden, SEUT 34 ja SEUT 35 artiklan sekä perusoikeuskirjan 1, 7 ja 35 artiklan kannalta.

Direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevyys yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kannalta

- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, loukataanko direktiivillä 2014/40 yhdenvertaisen kohtelun periaatetta siltä osin, kuin siinä kielletään suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattaminen, samalla kun siinä sallitaan muiden savuttomien tupakkatuotteiden, savukkeiden, sähkösavukkeiden ja uusien tupakkatuotteiden kaupan pitäminen.
- 22 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tilanteita ei kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (tuomio 7.3.2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, 41 kohta).
- 23 Tältä osin on palautettava mieleen, että kysymystä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamisesta direktiivissä 2001/37 säädetyn suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevan kiellon vuoksi on tarkasteltu jo 14.12.2004 annettussa tuomiossa Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802) ja 14.12.2004 annettussa tuomiossa Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800).
- 24 Yhteisöjen tuomioistuin katsoi näissä tuomioissa, että erityistilanne, jossa direktiivin 2001/37 2 artiklassa tarkoitettujen suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden olivat, mahdollisesti kyseisten tuotteiden erilaisen kohtelun ilman, että voitaisiin tehokkaasti vedota syrjäntäkiellon periaatteen loukkaamiseen. Se näet katsoi, että vaikka kyseiset tuotteet eivät perustavanlaatuisesti eroa koostumuksensa tai edes käyttötarkoituksensa puolesta pureskeltavaksi tarkoitetuista tupakkatuotteista, ne eivät kuitenkaan ole samassa tilanteessa kuin viimeksi mainitut tuotteet, koska suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden, jotka olivat direktiivin 89/622 8 a artiklassa säädetyn ja direktiivin 2001/37 8 artiklassa vahvistetun kiellon kohteena, olivat uusia niiden jäsenvaltioiden markkinoilla, joita kyseinen toimenpide koski (tuomio 14.12.2004, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 71 kohta ja tuomio 14.12.2004, Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 69 kohta).
- 25 Mainittujen tuomioiden antamisen jälkeen unionin lainsäätäjä ei kuitenkaan ole toteuttanut mitään toimenpidettä suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden direktiivin 2014/40 17 artiklassa tarkoitettujen jäsenvaltioiden markkinoille saattamisen sallimiseksi.

- 26 Jos kyseisiä tuotteita saatettaisiin näille markkinoille, ne olisivat siis edelleen uusia muihin savuttomiin tupakkatuotteisiin ja poltettavaksi tarkoitettuihin tupakkatuotteisiin ja myös savukkeisiin verrattuna, ja ne olisivat siten nuorten kannalta houkuttelevia.
- 27 Kuten julkisasiamies on lisäksi todennut ratkaisuehdotuksensa 73 kohdassa, vaikutustenarvioinnista, jota ei ole tältä osin riitautettu, ilmenee, että muut savuttomat tupakkatuotteet kuin suussa käytettäväksi tarkoitetut tupakkatuotteet muodostavat pienet erityismarkkinat, joiden laajentumismahdollisuudet ovat rajalliset, kun otetaan huomioon muun muassa niiden kallis ja osittain käsityötä edellyttävä valmistusmenetelmä. Suussa käytettäväksi tarkoitetuilla tupakkatuotteilla on sitä vastoin suuret laajentumismahdollisuudet, minkä myös kyseisten tuotteiden valmistajat vahvistavat.
- 28 Tällaiset erityiset olosuhteet oikeuttivat siis kohtelemaan suussa käytettäväksi tarkoitettuja tupakkatuotteita eri tavalla kuin muita savuttomia tupakkatuotteita ja savukkeita, ilman, että voitaisiin tehokkaasti vedota syrjäntäkiellon periaatteen loukkaamiseen.
- 29 Unionin tuomioistuin on jo todennut siltä osin, kuin on kyse yhdenvertaisen kohtelun periaatteen väitetystä loukkaamisesta sen vuoksi, että suussa käytettäväksi tarkoitettuja tupakkatuotteita kohdellaan epäedullisemmin kuin sähkösavukkeita, että sähkösavukkeet poikkeavat objektiivisilta ominaisuuksiltaan tupakkatuotteista yleensä eivätkä ne näin ollen ole samassa tilanteessa kuin tupakkatuotteet (ks. vastaavasti tuomio 4.5.2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, 36 ja 42 kohta).
- 30 Tästä seuraa, että yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei voida loukata siitä syystä, että suussa käytettäväksi tarkoitetuista tupakkatuotteista muodostuvaa erityisryhmää kohdellaan eri tavalla kuin tätä toista ryhmää eli sähkösavukkeiden ryhmää.
- 31 Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen väitetystä loukkaamisesta sen vuoksi, että suussa käytettäväksi tarkoitettuja tupakkatuotteita kohdellaan epäedullisemmin kuin uusia tupakkatuotteita, on huomautettava, että direktiivin 2014/40 2 artiklan 14 alakohdan mukaan uudella tupakkatuotteella tarkoitetaan tupakkatuotetta, joka saatetaan markkinoille 19.5.2014 jälkeen ja joka ei ole mikään seuraavista: savuke, kääretupakka, piipputupakka, vesipiipputupakka, sikari, pikkusikari, purutupakka, nenänuuska tai suussa käytettäväksi tarkoitettu tupakka.
- 32 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 75 kohdassa huomauttanut, kun otetaan huomioon uusien tupakkatuotteiden markkinoille saattamisen ajankohta, kyseisten tuotteiden vaikutuksia kansanterveyteen ei siis jo määritelmän mukaan voitu tarkastella tai tutkia direktiivin 2014/40 antamisajankohtana, kun taas suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden vaikutukset oli kyseisenä ajankohtana riittävästi yksilöity ja perusteltu tieteellisesti. Vaikka on totta, että unionin lainsäätäjät on ottanut nämä ensimmäiseksi mainitut tuotteet kyseisen direktiivin soveltamisalaan, se on tehnyt näin, jotta kyseisten tuotteiden vaikutuksia terveyteen ja kulutustottumuksiin tutkitaan mainitun direktiivin 19 artiklan mukaisesti.
- 33 Koska suussa käytettäväksi tarkoitetuista tupakkatuotteista oli tehty useita tieteellisiä tutkimuksia, niitä ei siis voitu direktiiviä 2014/40 annettaessa pitää uusina samalla tavalla kuin kyseisen direktiivin 2 artiklan 14 alakohdassa tarkoitettuja uusia tupakkatuotteita.
- 34 Tämän perusteella direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdalla ja 17 artiklalla ei loukata yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

Direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevyys suhteellisuusperiaatteen kannalta

- 35 Aluksi on muistutettava, että suhteellisuusperiaate edellyttää unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sitä, että kyseessä olevan säännösten legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi (tuomio 7.2.2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, 85 kohta).
- 36 Unionin tuomioistuin on katsonut näiden edellytysten noudattamista koskevasta tuomioistuINVALVONNASTA, että unionin lainsäätäjällä on sille myönnetyn toimivallan käyttämisessä laaja harkintavalta kyseessä olevan alan kaltaisella alalla, jolla sen toiminnalta edellytetään sekä poliittisten että taloudellisten tai sosiaalisten valintojen tekemistä ja jolla sen on suoritettava monitahoisia arviointoja. Tarkoituksena ei siis ole selvittää, oliko tällaisella alalla toteutettu toimenpide ainoa tai paras mahdollinen, koska kyseinen toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos se on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisten toimielinten tavoitteleman päämäärän saavuttamiseen (ks. vastaavasti tuomio 4.5.2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, 49 kohta).
- 37 Niistä hyvin monitahoisten tieteellisten ja teknisten tosiseikkojen arvioinneista, jotka ovat tarpeen suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevan kiellon oikeasuhteisuuden määrittämiseksi, on huomautettava, että unionin tuomioistuimet eivät voi näitä seikkoja koskevalla arvioinnillaan korvata arviointia, jonka tekee lainsäätäjä, jolle kyseinen tehtävä annetaan EUT-sopimuksessa. Unionin lainsäätäjällä oleva laaja harkintavalta, joka merkitsee sitä, että tuomioistuimet voivat valvoa sen käyttöä rajallisesti, ei koske ainoastaan annettavien säännösten luonnetta ja ulottuvuutta vaan tietystä laajuudessa myös toimen perustana olevien seikkojen toteamista (ks. vastaavasti tuomio 21.6.2018, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-5/16, EU:C:2018:483, 150 ja 151 kohta).
- 38 Unionin lainsäätäjän on lisäksi otettava huomioon ennalta varautumisen periaate, jonka mukaan on niin, että kun on epävarmaa, onko olemassa ihmisten terveyteen kohdistuvia vaaroja tai kuinka merkittäviä nämä vaarat ovat, suojaustoimenpiteitä voidaan toteuttaa odottamatta, että näiden vaarojen olemassaolo ja vakavuus osoitetaan täysin. Kun sen vuoksi, että tehtyjen tutkimusten tulokset eivät ole vakuuttavia, osoittautuu mahdottomaksi määrittää varmasti, onko väitetty vaara olemassa tai kuinka merkittävä se on, mutta todellinen vahinko kansanterveydelle on todennäköinen siinä tilanteessa, että vaara toteutuisi, ennalta varautumisen periaatteen nojalla on oikeus toteuttaa rajoittavia toimenpiteitä (tuomio 9.6.2016, Pesce ym., C-78/16 ja C-79/16, EU:C:2016:428, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 39 Näiden seikkojen valossa on tutkittava direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevyys suhteellisuusperiaatteen kannalta.
- 40 Nyt käsiteltävässä tapauksessa 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 (tuomio 4.5.2016, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-358/14, EU:C:2016:323, 80 kohta).
- 41 Varsinkin nuorten terveyden suojelun korkean tason varmistamista koskevan tavoitteen osalta vaikutustenarvioinnista (s. 62 ja sitä seuraavat sivut) ilmenee, että komissio on tarkastellut erilaisia poliittisia vaihtoehtoja erilaisten tupakkatuotteiden ja myös suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden osalta. Se on tutkinut erityisesti mahdollisuutta poistaa suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskeva kielto kyseisten tuotteiden haitallisuutta terveydelle koskevien uusien tieteellisten tutkimusten ja tupakkatuotteiden kulutustottumuksia maissa, jotka sallivat suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden kaupan pitämisen, koskevien tietojen valossa.

- 42 Komissio on huomauttanut tältä tosin aluksi, että vaikka tieteellisten tutkimusten mukaan savuttomat tupakkatuotteet eivät ole terveydelle yhtä vaarallisia kuin poltettavat tupakkatuotteet, kaikki savuttomat tupakkatuotteet sisältävät kuitenkin syöpää aiheuttavia aineita, että ei ole osoitettu tieteellisesti, että kyseisten syöpää aiheuttavien aineiden annostus suussa käytettäväksi tarkoitetuissa tupakkatuotteissa on omiaan vähentämään syöpäriskiä; että ne lisäävät kuolemaan johtavan sydäninfarktin riskiä ja että eräiden tietojen mukaan niiden käyttöön liittyy komplikaatioita raskauden aikana.
- 43 Komissio on tämän jälkeen huomauttanut, että tutkimukset, jotka antavat ymmärtää, että nuuska voi helpottaa tupakoinnin lopettamista, nojaavat suurilta osin empiiriseen havainnointiin perustuviin tietoihin eikä niitä voida siis pitää vakuuttavina.
- 44 Komissio on myös korostanut, että suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevan kiellon poistamisesta tehtävä päätös vaikuttaisi tupakkatuotteiden kulutuksen valvontapolitiikkoihin ja se voisi kannustaa henkilöitä, jotka eivät ole vielä käyttäneet tupakkatuotteita, ja erityisesti nuoria, aloittamaan kyseisten tuotteiden käytön ja että tällainen päätös pitäisi näin ollen sisällään tiettyjä riskejä kansanterveydelle.
- 45 Kaikkien vaikutustenarvioinnissa mainittujen tieteellisten tutkimusten perusteella komissio on siis katsonut, että ennalta varautumisen periaate oikeutti pitämään voimassa suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevan kiellon.
- 46 Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, Swedish Match ja NNA vetoavat direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevyuden riitauttamiseksi suhteellisuusperiaatteen kannalta viimeaikaisiin tieteellisiin tutkimuksiin, joissa niiden mielestä osoitetaan se, että suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden ja etenkin nuuskan haitallisuus on vähäistä muihin tupakkatuotteisiin verrattuna, että ne aiheuttavat vähemmän riippuvuutta kuin muut tupakkatuotteet ja että ne helpottavat tupakoinnin lopettamista. Swedish Match ja NNA korostavat erityisesti Ruotsissa ja Norjassa tehtyihin havaintoihin nojautuen, että nuuskan kulutuksella on taipumus korvata poltettavaksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden kulutus eikä olla lisäys suhteessa kyseiseen kulutukseen ja että se ei muodosta ensi askelta poltettavaksi tarkoitettuihin tupakkatuotteisiin.
- 47 Tässä yhteydessä on todettava, että unionin lainsäätäjä on voinut tieteellisten tutkimusten perusteella ja sillä tältä osin olevan laajan harkintavallan ja ennalta varautumisen periaatteen nojalla päätellä tämän tuomion 36 ja 38 kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä noudattaen, että suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden tehokkuus lopettamisen apuna on epävarmaa, jos näiden tuotteiden markkinoille saattamista koskeva kielto poistetaan, ja että kansanterveydelle aiheutuu riskejä, kuten ensi askeleena toimimisen riski, muun muassa sen vuoksi, että kyseiset tuotteet ovat nuorten kannalta houkuttelevia.
- 48 Siitä, soveltuuko suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskeva kielto ihmisten terveyden suojelun korkean tason varmistamista koskevan tavoitteen saavuttamiseen, on huomautettava, ettei kyseistä soveltuvuutta voida arvioida yksinomaan yhden ainoan kuluttajaryhmän kannalta (ks. vastaavasti tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 176 kohta).
- 49 Koska siinä tilanteessa, että suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskeva kielto poistetaan, myönteisistä vaikutuksista sellaisten kuluttajien terveyteen, jotka haluavat käyttää kyseisiä tuotteita lopettamisen apuna, ei ole varmuutta ja koska on lisäksi olemassa sellaisia riskejä muiden kuluttajien ja erityisesti nuorten terveydelle, jotka edellyttävät toteuttamaan ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti rajoitettavia toimenpiteitä, direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdassa ja 17 artiklaa ei voida pitää ilmeisen soveltumattomina kansanterveyden korkean tason varmistamiseen.

- 50 Käänteisesti direktiivissä 2014/40 muiden tupakkatuotteiden osalta säädetyn kaltaiset vähemmän pakottavat toimenpiteet ja etenkin terveysvaroitusten tehostaminen ja maustetun tupakan kieltäminen eivät vaikuta soveltuvan yhtä hyvin tavoitellun päämäärän saavuttamiseen.
- 51 Sekä suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoiden suurten kasvumahdollisuuksien – jotka kyseisten tuotteiden valmistajat itsekin ovat vahvistaneet – että savuttomien ympäristöjen luomisen johdosta mainitut tuotteet ovat näet erityisesti omiaan kannustamaan henkilöitä, jotka eivät ole vielä käyttäneet tupakkatuotteita, ja erityisesti nuoria, aloittamaan niiden käytön.
- 52 Suussa käytettäväksi tarkoitetut tupakkatuotteet ovat lisäksi erityisen vaarallisia alaikäisille sen vuoksi, että niiden käyttäminen on vaikeaa havaita. Niitä käytetään näet tavanomaisesti siten, että tuotetta asetetaan ikenen ja huulen väliin, ja se pidetään siinä (ks. vastaavasti tuomio 14.12.2004, Arnold André, C-434/02, EU:C:2004:800, 19 kohta).
- 53 Suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevalla kiellä ei siis ylitetä selvästi sitä, mikä on tarpeen kansanterveyden suojelun korkean tason varmistamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.
- 54 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on lisäksi niin, että terveyden suojelun tavoite on asetettava ensisijaiseen asemaan taloudellisiin seikkoihin nähden (tuomio 19.4.2012, Artegoda v. komissio, C-221/10 P, EU:C:2012:216, 99 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ja kyseisen tavoitteen tärkeydellä voidaan perustella huomattaviakin epäedullisia taloudellisia seurauksia (ks. vastaavasti tuomio 23.10.2012, Nelson ym., C-581/10 ja C-629/10, EU:C:2012:657, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Vaikka nyt käsiteltävässä tapauksessa oletettaisiin, että suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoiden kasvumahdollisuudet ovat suuret, tällaisten tuotteiden markkinoille saattamista koskevasta kiellosta aiheutuvat taloudelliset seuraukset ovat joka tapauksessa epävarmoja, sillä direktiiviä 2014/40 annettaessa kyseisiä tuotteita ei ollut vielä direktiivin 2014/40 17 artiklassa tarkoitettujen jäsenvaltioiden markkinoilla.
- 55 Tavoitteesta, jona on helpottaa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa, on huomautettava, että kyseisissä säännöksissä säädetty suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamisen kieltäminen koskeva toimenpide on myös omiaan helpottamaan tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.
- 56 Yhteisöjen tuomioistuimien huomautti näet 14.12.2004 antamansa tuomion Swedish Match (C-210/03, EU:C:2004:802) 37 kohdassa, että direktiivin 92/41 antamisajankohtana esiintyi eroja jäsenvaltioiden laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä, joilla pyritään estämään tällaisten terveydelle haitallisten tuotteiden kulutuksen leviäminen, jotka olivat uusia jäsenvaltioiden markkinoilla ja joita pidettiin erityisen houkuttelevina nuorten kannalta.
- 57 Yhteisöjen tuomioistuimien korosti tuossa samassa tuomiossa, että sääntelyn taustalla oleva asiayhteys ei ollut muuttunut direktiivin 2001/37, jossa suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattaminen oli myös kielletty, antamisen jälkeen (ks. vastaavasti tuomio 14.12.2004, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 40 kohta), ja on samoin huomautettava, että kyseinen asiayhteys oli sama myös direktiiviä 2014/40 annettaessa.
- 58 Suussa käytettäväksi tarkoitetut tupakkatuotteet ovat näet edelleen haitallisia terveydelle, ne aiheuttavat riippuvuutta ja ne ovat houkuttelevia nuorten kannalta. Kuten tämän tuomion 26 kohdassa on todettu, ne ovat lisäksi siinä tapauksessa, että niitä saatetaan markkinoille, kuluttajien kannalta uusia tuotteita. Tällainen asiayhteys on kuitenkin aina omiaan johtamaan siihen, että jäsenvaltiot antavat erilaisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia säännöksiä suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden kulutuksen leviämisen lopettamiseksi.

- 59 Erityisesti siitä Swedish Matchin väitteestä, jonka mukaan muiden tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden kaupan pitämisen salliminen osoittaa sen, että suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamisen kieltäminen on suhteetonta, on lisäksi huomautettava, että unionin toimenpiteellä voidaan saavuttaa sen tavoite vain, jos se todella vastaa pyrkimykseen saavuttaa tavoite johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. vastaavasti tuomio 5.7.2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, 48 kohta).
- 60 Tämän tuomion 34 kohdasta ilmenee tältä osin, että direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdalla ja 17 artiklalla ei loukata yhdenvertaisen kohtelun periaatetta siitä syystä, että suussa käytettäväksi tarkoitettuja tupakkatuotteita kohdellaan eri tavalla kuin muita tupakkatuotteita ja vastaavia tuotteita.
- 61 Direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohta ja 17 artikla eivät siis johda haittoihin, jotka ovat selvästi suhteettomia kyseessä oleviin tavoitteisiin nähden.
- 62 Edellä esitetyistä seikoista seuraa, että kyseiset säännökset eivät sisällä rajoituksia, jotka ovat suhteettomia niihin kahteen direktiivin 2014/40 tavoitteeseen nähden, joina on helpottaa tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja taata terveyden suojelun korkea taso.
- 63 On siis todettava, että mainituilla säännöksillä ei loukata suhteellisuusperiaatetta.

Direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevyys toissijaisuusperiaatteen kannalta

- 64 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Swedish Match riitauttaa direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevyyden toissijaisuusperiaatteen kannalta siitä syystä, että suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden yleinen ja ehdoton markkinoille saattamista koskeva kieltä johtaa siihen, ettei jäsenvaltioilla ole enää mitään liikkumavaraa sääntelyssään, ja sillä velvoitetaan ottamaan käyttöön yhtenäinen järjestelmä ottamatta huomioon jäsenvaltioille ominaisia erityisolosuhteita Ruotsin kuningaskuntaan lukuun ottamatta. Swedish Matchin mukaan tällainen lähestymistapa ei ole myöskään tarpeellinen, kuten osoittaa kyseisen direktiivin 24 artiklan 3 kohdassa kaikille jäsenvaltioille annettu mahdollisuus kieltää erityistilanteeseensa liittyvistä syistä tietty tupakkatuoteluokka tai siihen liittyvät tuotteet.
- 65 On huomautettava, että 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 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 215 kohta).
- 66 Kun kyseessä on sellainen ala, kuten nyt käsiteltävässä asiassa sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen, joka ei kuulu aloihin, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta, on selvítettävä, voitiinko direktiivin 2014/40 tavoite saavuttaa paremmin unionin tasolla (tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 219 kohta).
- 67 Kuten tämän tuomion 40 kohdassa on mainittu, direktiivillä 2014/40 pyritään tältä osin kahteen tavoitteeseen eli helpottamaan tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa pitäen lähtökohtana varsinkin nuorten terveyden suojelun korkeaa tasoa (tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 220 kohta).

- 68 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 – kuten tämän tuomion 58 kohdassa on mainittu – tietyt jäsenvaltiot sallivat suussa käytettäväksi tarkoitettujen 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 (tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 221 kohta).
- 69 Mainitun direktiivin kahden tavoitteen keskinäisestä riippuvuudesta seuraa, että unionin lainsäätävä saattoi legitimitä katsoa, että sen toimintaan oli kuuluttava suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamista unionissa koskevan järjestelmän käyttöön ottaminen ja että tämän keskinäisen riippuvuuden vuoksi nämä kaksi tavoitetta voitiin toteuttaa paremmin unionin tasolla (tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 222 kohta).
- 70 Väitteestä, jonka mukaan direktiivin 24 artiklan 3 kohta osoittaa, että jäsenvaltiot voivat saavuttaa riittävällä tavalla kyseisen direktiivin tavoitteet, on huomautettava, että kyseisellä säännöksellä kaikille jäsenvaltioille annetaan oikeus kieltää tietty tupakkatuoteluokka tai siihen liittyvät tuotteet kyseisen jäsenvaltion erityistilanteeseen liittyvistä syistä ja edellyttäen, että säännökset ovat perusteltuja kansanterveyden suojelemisen kannalta, jolloin komissiolla on kuitenkin toimivalta hyväksyä tai hylätä tällaiset kansalliset säännökset 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.
- 71 Tältä osin on huomautettava, että perussopimuksen laatijat ovat halunneet 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. Unionin lainsäätävä voisi siis tätä harkintavaltaa käyttäessään toteuttaa yhdenmukaistamisen ainoastaan vaiheittain ja edellyttää ainoastaan jäsenvaltioiden toteuttamien yksipuolisten toimenpiteiden asteittaista poistamista (tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 63 kohta).
- 72 Kyseiset SEUT 114 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet voivat olosuhteista riippuen merkitä sitä, että kaikki jäsenvaltiot veloitetaan 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 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 64 kohta).
- 73 Koska unionin lainsäätävä on kieltänyt suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamisen, samalla kun se on sallinut muiden tupakkatuotteiden kaupan pitämisen, sen on katsottava toteuttaneen tupakkatuotteita koskevan yhdenmukaistamisen vaiheittain.
- 74 Direktiivin 2014/40 24 artiklan 3 kohta koskee siten näkökohtaa, jonka osalta kyseisessä direktiivissä ei ole toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä (tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym., C-547/14, EU:C:2016:325, 90 kohta).
- 75 Kyseisellä säännöksellä ei siis sinällään voida osoittaa, että jäsenvaltiot voisivat saavuttaa riittävällä tavalla kyseisen direktiivin tavoitteet.
- 76 Tästä seuraa, että direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdalla ja 17 artiklalla ei loukata toissijaisuusperiaatetta.

Direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevyys SEUT 296 artiklan toisen kohdan kannalta

- 77 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Swedish Match väittää, että direktiivissä 2014/40 ei anneta mitään nimenomaista ja johdonmukaista selitystä suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden valikoivalle kiellolle, ja toteaa vielä, ettei tällainen selitys ilmene selkeästi myöskään kyseisen direktiivin asiayhteydestä.
- 78 Tältä osin on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimen luonteen mukaisia ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmentävä toimen toteuttaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, koska tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimen perustelut SEUT 296 artiklan toisen kohdan vaatimukset, on otettava huomioon niiden sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (tuomio 17.3.2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, 58 kohta).
- 79 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy myös ilmi, että perusteluvollisuuden laajuus riippuu toimen luonteesta, ja silloin kun kyseessä ovat soveltamisalaltaan yleiset toimet, riittää, kun perusteluissa osoitetaan yhtäältä kokonaistilanne, joka johti toimen antamiseen, ja toisaalta ne yleiset tavoitteet, joihin toimella pyritään. Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä erityisesti todennut, että olisi kohtuutonta vaatia, että erilaiset tekniset valinnat perustellaan erikseen, jos riidanalaisesta toimesta käy pääosin ilmi toimielimen tavoittelema päämäärä (ks. vastaavasti tuomio 17.3.2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, 59 kohta).
- 80 Nyt käsiteltävässä tapauksessa direktiivin 2014/40 johdanto-osan 32 perustelukappale ja vaikutustenarviointi sisältävät seikat, joista ilmenee selkeästi ja yksiselitteisesti suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevan kiellon taustalla oleva komission päättely.
- 81 Direktiivin 2014/40 johdanto-osan 32 perustelukappaleessa todetaan erityisesti, että suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden myyntiä koskeva kielto olisi pidettävä voimassa, jotta estettäisiin sellaisen tuotteen tulo unioniin (Ruotsia lukuun ottamatta), joka aiheuttaa riippuvuutta ja haitallisia terveysvaikutuksia, ja siinä viitataan direktiiveissä 89/622 ja 2001/37 oleviin perusteluihin, joissa todetaan selvästi, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut (ks. vastaavasti tuomio 14.12.2004, Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, 65 kohta), kyseisen kiellon taustalla olevat syyt.
- 82 Kyseisten seikkojen nojalla voidaan näin ollen selvittää suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamisen kieltämistä koskevan toimenpiteen syyt ja toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia sen laillisuuden, joten direktiivi 2014/40 täyttää SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrätyn perusteluvollisuuden vaatimukset.

Direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevyys SEUT 34 ja SEUT 35 artiklan kannalta

- 83 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Swedish Match väittää, että direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan ovat ristiriidassa SEUT 34 ja SEUT 35 artiklan kanssa sen vuoksi, ettei niiden osalta ole noudatettu yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta eikä perusteluvollisuutta.

- 84 Vaikka tältä osin on totta, että suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskeva kielto on SEUT 34 ja SEUT 35 artiklassa tarkoitettu rajoitus, tällainen rajoitus on, kuten edellä on todettu, perusteltu kansanterveyden suojeluun liittyvistä syistä, sillä ei loukata yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta ja se täyttää perusteluvelvollisuuden vaatimukset.
- 85 Direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohta ja 17 artikla eivät siis ole pätemättömiä SEUT 34 ja SEUT 35 artiklan kannalta.

Direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevyys perusoikeuskirjan 1, 7 ja 35 artiklan kannalta

- 86 Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että Swedish Match ja NNA väittävät, että direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohta ja 17 artikla ovat ristiriidassa perusoikeuskirjan 1, 7 ja 35 artiklan kanssa, koska suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamista koskevan kiellon johdosta ihmisiä, jotka haluavat lopettaa tupakoinnin, estetään käyttämästä tuotteita, joista olisi hyötyä heidän terveydelleen.
- 87 Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määrätään tältä osin, että perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.
- 88 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on niin, että vaikka – kuten Swedish Match ja NNA väittävät – direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdalla ja 17 artiklalla rajoitettaisiin perusoikeuksia, tällaisesta rajoituksesta on säädetty lailla, sillä kunnioitetaan mainittujen oikeuksien keskeistä sisältöä ja se on suhteellisuusperiaatteen mukainen.
- 89 Tältä osin on todettava perusoikeuksien keskeisen sisällön kunnioittamisesta, että direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdassa ja 17 artiklassa säädetyllä suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden markkinoille saattamisen kieltämistä koskevalla toimenpiteellä ei ole tarkoitus rajoittaa oikeutta terveyteen vaan sitä vastoin antaa kyseiselle oikeudelle konkreettinen muoto ja siis varmistaa terveyden suojelun korkea taso kaikille kuluttajille, eikä sillä oteta henkilöiltä, jotka haluavat lopettaa tupakan kuluttamisen, kokonaan pois mahdollisuutta valita tuotteet, joista olisi heille hyötyä tässä tarkoituksessa.
- 90 Kyseisillä säännöksillä ei, kuten tämän tuomion 63 kohdassa on todettu, loukata myöskään suhteellisuusperiaatetta.
- 91 On siis todettava, että direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohta ja 17 artikla eivät ole pätemättömiä perusoikeuskirjan 1, 7 ja 35 artiklan kannalta.
- 92 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, ettei esitetyn kysymyksen tutkinnassa ole ilmennyt mitään seikkaa, joka voi vaikuttaa direktiivin 2014/40 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevyYTEEN.

Oikeudenkäyntikulut

- 93 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 (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Esitetyn kysymyksen tutkinnassa ei ole ilmennyt mitään seikkaa, joka voi vaikuttaa 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 1 artiklan c alakohdan ja 17 artiklan pätevyYTEEN.

Allekirjoitukset